

**“Analisi ed effetti per la Regione Friuli - Venezia Giulia e per gli Enti Locali
delle riforme di cui alla Legge Costituzionale n. 3 del 2001”**

Atti del Convegno - Villa Manin di Passariano (Udine)
novembre 2002

Dott. Luca Ciriani

Assessore regionale per le Autonomie locali

Autorità, Signore e Signori, vi porto il saluto del Presidente della Regione e dell'intera Amministrazione regionale, unitamente al ringraziamento per aver raccolto l'invito a questo convegno.

Abbiamo ritenuto opportuno organizzare questo momento di riflessione e di studio su temi di particolare attualità per le pubbliche amministrazioni, e per l'intera comunità regionale.

I docenti delle Università di Trieste, Udine e Messina, che sin d'ora ringrazio per il loro prezioso apporto scientifico, ci accompagneranno nei nostri ragionamenti, proponendoci argomenti e tesi frutto dei loro studi rigorosi, dell'esperienza e della professionalità peraltro già ampiamente note in campo nazionale.

Permettetemi di proporre alcune sintetiche considerazioni d'apertura, al termine delle quali pregherò il prof. Bartole di svolgere il ruolo di moderatore del Convegno.

È ormai consapevolezza generale che la modifica del Titolo V della Costituzione, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, costituisce la più grande riforma costituzionale finora approvata dal Parlamento dal lontano 1948, in quanto ha riconfigurato l'assetto della Repubblica assegnando allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali pari dignità istituzionale.

Questa riforma rappresenta una nuova ed aggiornata attuazione di quel principio fondamentale sancito dall'articolo 5 della Costituzione, che ha voluto il riconoscimento del pluralismo istituzionale ed ordinamentale all'interno dell'unità della Repubblica, attraverso una alta valorizzazione delle comunità locali.

Gli enti locali ricevono nel nuovo assetto una precisa garanzia della propria autonomia, che diviene anche chiaro riferimento alla potestà legislativa statale e regionale. Infatti, la potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, già previste dalla legislazione ordinaria, vengono ora ad assumere un rilievo costituzionale e si pongono anche come limite effettivo alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nella materia dell'ordinamento degli enti locali.

Le modifiche costituzionali hanno prodotto effetti immediati sull'ordinamento positivo tanto da rendere necessaria una riflessione sull'attuale normativa sia statale che regionale vigente in materia, al fine di renderla coerente con l'accresciuta autonomia degli enti locali e con i principi di equiordinazione, sussidiarietà e leale collaborazione, come emergono dal nuovo testo costituzionale.

In tale ottica, l'Amministrazione regionale ha dato inizio ad una fase di studio ed approfondimento giuridico, di cui questo convegno rappresenta una tappa significativa, a seguito della quale intendiamo elaborare, facendo tesoro anche di quanto emergerà oggi, "Principi e norme fondamentali dell'ordinamento degli enti locali nel Friuli-Venezia Giulia", che costituiranno nelle prossime settimane la base per un approfondimento a tutto campo con il sistema delle autonomie locali per poi trasformarsi in disegno di legge regionale coerente con il nuovo disegno cui si è fatto cenno.

Agli enti locali spetteranno la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite e al legislatore regionale competerà la definizione dei principi e delle norme fondamentali dell'ordinamento e, in particolare, di quelle disposizioni indispensabili per rendere attuabile la riforma del Titolo V nel sistema regionale delle autonomie locali, nel quadro della potestà legislativa primaria che finalmente dovrà trovare piena attuazione.

Sin d'ora, tra i criteri fondamentali possiamo individuare lo scenario ordinamentale dell'unità della Regione che passa anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità locali e l'aumento dei livelli di autonomia degli enti locali mediante strumenti tradizionali e nuovi (penso ad esempio alle città metropolitane) e la ridefinizione del ruolo della Regione, in funzione di programmazione, indirizzo e coordinamento per favorire un processo di sviluppo regionale improntato alla coesione istituzionale condivisa.

Questo impegno sarà complementare e parallelo rispetto ad un secondo obiettivo strategico, cioè la modifica dello Statuto regionale di autonomia.

Infatti, in questo scenario innovativo, seppur coerente con la storia del nostro Paese e della nostra Regione in particolare, che con la vicenda del terremoto del '76, ha creato la sussidiarietà "ante litteram" diviene indispensabile ripensare alla specialità, e quindi porre mano allo Statuto regionale, sulla base di questo pluralismo istituzionale, ricchezza e potenzialità incredibili per una realtà così diversificata come è quella del Friuli-Venezia Giulia.

Nella conferma dell'unità della Regione, è indispensabile partire dal sistema delle nostre autonomie locali, province, città e comuni di piccole e medie dimensioni, (si pensi solo che i piccoli comuni sono 156 sul 219), per ridefinire già nello statuto – e quindi nell'atto fondante – un modello di pluralismo istituzionale conferma del principio costituzionale e della riforma recente del Titolo V, nonché traduzione della storia e delle tradizioni di queste terre: un

modello istituzionale che divenga così anche patto sociale ed ordinamentale tra i vari livelli di governo democratico espressione delle diverse comunità locali.

Come emerge dal dibattito politico avviato dal Presidente della Regione, nel recepire i nuovi principi costituzionali di cui alla riforma del Titolo V, sarà quindi necessario modificare ed aggiornare diverse disposizioni dello Statuto di autonomia.

Credo che dovremo affrontare una molteplicità di argomenti: la potestà legislativa della Regione, l'esercizio delle funzioni amministrative, il riconoscimento dell'autonomia di Comuni e Provincie, la questione dell'iniziativa legislativa, il federalismo fiscale, solo per citarne alcuni.

Non potremo dimenticare, ad esempio, che il nuovo articolo 118 della Costituzione pone in primo piano il Comune come ente locale cui spetta la generalità delle funzioni amministrative.

La potestà normativa degli enti locali, poi, richiederà una concreta disciplina regionale per il suo esercizio con la definizione di principi che, nella valorizzazione dell'autonomia, assicurino le esigenze di carattere unitario.

Andranno poi affrontati le tematiche degli organi, delle forme associative tra enti, dei servizi pubblici locali, dell'evoluzione dell'Assemblea delle autonomie in Consiglio delle autonomie, laddove l'esperienza finora vissuta, anche nei suoi momenti di accentuata dialettica, segnala la validità di una scelta di concertazione ampia e leale, per coinvolgere gli amministratori locali nei più significativi processi decisionali della Giunta e del Consiglio regionali.

E la concertazione diviene riferimento fondamentale anche per il tavolo tecnico Regione-ANCI-UPI e UNCEM, recentemente attivato e che servirà anche per elaborare linee tecniche di gestione attiva del patto di stabilità del 2003.

Risulta poi di fondamentale importanza la definizione dei principi generali del pubblico impiego regionale e locale, vista la competenza attribuita alla Regione in materia di ordinamento del personale degli enti locali ed in armonia con i principi costituzionali sul pubblico impiego e l'organizzazione dei pubblici uffici.

Ritengo che anche la materia dei controlli meriti un approfondimento alla luce del principio costituzionale di equiordinazione degli enti e di autonomia organizzativa degli enti locali che, pertanto, potrebbero prevedere negli strumenti normativi di propria competenza – qualora non siano già operativi – delle tipologie di controllo interno a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Anche a seguito della riforma costituzionale, le forme di controllo interno permangono e anzi è opinione diffusa che vadano valorizzate atteso che l'aumento dell'autonomia degli enti locali risulta bilanciato da un inscindibile e proporzionale incremento della responsabilità.

Nell'ambito della definizione dei principi e delle norme fondamentali dell'ordinamento degli enti locali, assumerà poi fondamentale rilievo la determinazione dei principi generali dell'ordinamento della finanza locale al fine di rendere possibile un vero federalismo fiscale.

In proposito intendiamo far sì che già nella Finanziaria regionale 2003 vi siano dei segnali importanti, primo fra tutti l'avvio di un percorso finalizzato alla compartecipazione degli enti locali ai proventi dello Stato devoluti alla Regione, quale superamento della logica dei trasferimenti. Come si può capire, la problematica ha molteplici risvolti e vorrei che i relatori dell'Università di Udine facessero alcune riflessioni su questo punto.

Sempre nella Finanziaria 2003 la Giunta regionale intende introdurre un intervento finanziario innovativo a favore dei piccoli Comuni, per attivare forme associative all'interno dei rispettivi ambiti territoriali ottimali che cercheremo di definire. Stiamo anche studiando la creazione di un fondo per gli investimenti e la fattibilità di un'azione a favore dei Comuni a titolo di concorso negli oneri relativi all'I.V.A. per l'affidamento dei servizi in "outsourcing". Alla fine mi auguro che, compatibilmente con il momento non facile che stiamo vivendo, le risorse complessive siano maggiori rispetto al 2002 ma già la conferma del dato di quest'anno andrebbe vista favorevolmente. A questo proposito vorrei ringraziare l'Assessore Arduini e i suoi Uffici.

In ordine alle problematiche ricordate, vorrei comunque segnalare che l'Amministrazione regionale ne sta già affrontando alcune, con autonomi disegni di legge, attualmente all'esame del Consiglio regionale.

Mi riferisco in particolare all'istituzione dei Comprensori montani, al testo unico della disciplina del sistema elettorale negli enti locali e alla materia del riordino territoriale. E anche la struttura organizzativa fa la sua parte, ricalibrando assetti e funzioni e puntando decisamente ad un ruolo di collaborazione, consulenza, assistenza, supporto, dialogo istituzionale con le autonomie.

Ritengo a questo punto di poter dire che la vigente legge regionale 15/2001 alla luce della legge costituzionale 3/2001, costituisca un momento di transizione, l'anello di congiunzione tra passato e futuro. Sappiamo che le sue norme non sono del tutto coerenti con la legge costituzionale, intervenuta successivamente.

Anche le modalità previste per il trasferimento di funzioni agli enti locali con programmi annuali approvati dalla giunta, cui devono seguire apposite norme di legge può suscitare perplessità. L'occasione di profonde modifiche sarà offerta proprio della nuova legge regionale sui principi dell'ordinamento degli enti locali. nel frattempo la 15 va attuata e, infatti, ritengo giunto il momento – dopo lunga consultazione – di concludere la vicenda della definizione, da parte della giunta regionale, degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, come è altresì necessario

approvare il primo programma annuale di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni e alle province, programma propedeutico alle successive norme di trasferimento. Questi argomenti sono all'ordine del giorno della prossima assemblea delle autonomie non senza aver ricordato che le proposte della giunta sugli ambiti ottimali sono il frutto di un'approfondita analisi delle forme associative già in essere tra i comuni.

Nel concludere queste mie brevi e iniziali considerazioni, mi sia permesso evidenziare anche un aspetto culturale e politico generale precisando che su questi temi faremo tesoro degli studi che verranno oggi presentati.

Se è vero che la riforma del Titolo V della Costituzione investe in primis le Regioni a statuto ordinario, in quanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nelle Regioni a statuto speciale l'adeguamento ai nuovi principi costituzionali è affidato alle modifiche statutarie, riteniamo che debba essere nostro impegno far sì che la nostra Regione non rimanga indietro nel processo di attuazione della riforma, rispetto alle regioni ordinarie.

Rileviamo pertanto la necessità che con legge regionale debbano essere subito recepiti alcuni principi.

D'altra parte, lo stesso art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 prevede l'applicazione immediata delle disposizioni di tale legge anche nelle Regioni a statuto speciale, per le parti che prevedono la valorizzazione dell'autonomia e l'attuazione dinamica del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, il progetto che l'Amministrazione regionale si è posta, con l'obiettivo di predisporre un testo di legge per la definizione dei principi e delle norme fondamentali dell'ordinamento degli enti locali nel Friuli-Venezia Giulia, alla luce delle recenti riforme, si inserisce nel quadro della piena attuazione della specialità regionale, quest'ultima vissuta come opportunità e risorsa per il sistema delle autonomie locali e, più in generale, per il "sistema Regione".

Passo ora la parola al prof. Bartole, pregando i relatori di esporre sinteticamente i loro studi, per poi poter dare spazio al dibattito.

Grazie.

*Funzione legislativa della Regione Friuli
alla luce della riforma del Titolo V,
parte II della Costituzione*

Funzione legislativa della Regione Friuli alla luce
della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione.
Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
Analisi dell'organizzazione degli enti locali
e dei controlli.

Professor Sergio BARTOLE, Professoressa Flavia DIMORA,
Professor Paolo GIANGASPERO*

I. — IL QUADRO COSTITUZIONALE

Sommario:

1. Regioni ad autonomia differenziata e sovrapposizione di normative costituzionali.
2. Riforma del Titolo V della Costituzione e poteri delle Regioni ad autonomia differenziata.
3. Poteri ordinamentali e distribuzione delle funzioni.
4. Competenza regionale, diversificazione degli assetti di governo degli enti locali ed unitarietà del sistema politico.
5. Esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e limiti di questa.
6. La competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali nella prospettiva della riforma federale.

* Università degli Studi di Trieste – Dipartimento di scienze giuridiche – Cattedra di diritto costituzionale.

1. Regioni ad autonomia differenziata e sovrapposizione di normative costituzionali.

L'oggetto della ricerca che è stata affidata al gruppo dei costituzionalisti del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Trieste si precisa e definisce in funzione del succedersi di una serie di testi legislativi di rango costituzionale che nel corso di questi ultimi anni hanno interessato la Regione Friuli-Venezia Giulia. Da una parte abbiamo due leggi costituzionali volte a modificare lo Statuto regionale di autonomia, legge cost. 31 gennaio 1963 n. 1, e cioè le leggi costituzionali 23 settembre 1993, n. 2, e 31 gennaio 2001, n. 2; dall'altro abbiamo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, contenente una profonda revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, originariamente dedicato espressamente – come ancora oggi è, del resto, espressamente dedicato – alle Regioni, alle Province ed ai Comuni.

Quest'ultima normativa parrebbe destinata ad interessare soltanto tangenzialmente l'ordinamento di una Regione ad autonomia speciale, quale è il Friuli-Venezia Giulia, giacchè gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata sono appunto adottati con legge costituzionale speciale, in quanto si muove dall'assunto che sono destinati ad inserire nell'ordinamento costituzionale complessivo normative in deroga a quanto previsto dalla Costituzione per le Regioni ad autonomia ordinaria. Ma, d'altra parte, è bene rammentare che, anche dopo la citata riforma, l'art. 116 della Costituzione in effetti autorizza l'adozione di statuti speciali per le cinque Regioni ad autonomia particolare, e però va letto con riguardo all'intera Costituzione. Quindi le forme e condizioni di autonomia che a quegli statuti è consentito di prevedere non possono porsi in contraddizione con i principi e le norme fondamentali del nostro ordine costituzionale. Si tratta pur sempre di istituti destinati ad operare in armonia con gli altri del nostro sistema, ed è quindi impensabile una situazione di radicale incompatibilità che ne metta in discussione la coesistenza. Tuttavia, questo è punto sul quale dovremo ritornare più ampiamente in seguito. Non è, del resto, un caso che ambedue le altre leggi costituzionali riguardino contemporaneamente modifiche di più di uno statuto speciale, non siano cioè destinate ad incidere specificamente sull'ordinamento di questo o quel singolo ente ad autonomia differenziata, ma nascano apparentemente, ciascuno separatamente considerato, da un unico progetto e introducano modifiche di quegli statuti sostanzialmente ispirate a comuni principi.

Si potrebbe ritenere che in tal modo quelle leggi costituzionali diano un impulso ulteriore a quel processo di omologazione dei rispettivi ordinamenti regionali delle Regioni speciali che già trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale una spinta non indifferente. Invero questa ipotesi trova smentiti-

ta nel concreto disporre di quelle leggi, che, pur assoggettando le autonomie differenziate ad un regime sostanzialmente conforme, ad esse consente di adottare, proprio in forza di siffatto regime sostanzialmente conforme, normative differenziate sia per quanto ha tratto all'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni la legge costituzionale n. 2 del 1993, che per quanto concerne la forma di governo regionale la legge costituzionale n. 2 del 2001. Ed è appunto in quanto le Regioni differenziate vengono pertanto a disporre in settori così importanti e di tanto rilievo di apparentemente larghi margini di scelta, che si pone il problema della compatibilità dei loro interventi con la Costituzione. In effetti, per un verso, esse, e la Regione Friuli-Venezia Giulia con loro, si trovano a disporre di potestà legislativa primaria, cioè limitata sul terreno della legittimità – per espressa disposizione dello Statuto – dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, dalle norme fondamentali delle riforme economico – sociali e dagli obblighi internazionali dello Stato; e, dall'altro lato, sono in condizione di adottare la loro legge di governo in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto oggi disposto dal Titolo V della Parte II della Costituzione. Ma che significato ha oggi rifarsi a questi limiti, peraltro ancora esplicitamente enunciati dallo Statuto, senza che sul punto esso sia stato in parte o in tutto espressamente modificato?

Il discorso riguarda in particolare, evidentemente, il settore delle autonomie locali, in quanto la recente riforma del ricordato Titolo V non ha interessato la forma di governo regionale, la quale resta, quindi, disciplinata – nei suoi principi fondamentali – dalla normativa dettata con legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale riguarda, però, le sole Regioni ad autonomia ordinaria, anche se è vero che la successiva legge costituzionale n. 2 del 2001 si è largamente ispirata proprio ad essa.

Il punto di partenza del nostro discorso non può che essere la resultante della lettura combinata degli articoli 2 e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Mentre il primo di questi articoli conferma il principio che il Friuli-Venezia Giulia, e con essa le altre Regioni ad autonomia differenziata dispongono di “forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”, in base al secondo – che è inequivocabilmente una disposizione transitoria – “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Solo dalla combinazione di questi due messaggi normativi potranno trarsi conclusioni utili al discorso che dobbiamo affrontare, restando fin d'ora comunque evidente per un verso che le normative ora citate non possono non dare per consolidata l'incorporazione negli Statuti speciali delle disposizioni della legge costituzionale n. 2 del 1993, che – come si è detto – riconosceva alle Regioni ad autonomia particolare, che già non ne disponeva-

no, potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, quale che sia lo stato della loro attuazione; e per altro verso che le Regioni speciali possono sin d'ora trarre vantaggio dalla nuova normativa costituzionale anche senza attendere la revisione dei rispettivi Statuti, alla quale si dovrà porre mano con legge costituzionale a seguito della riforma del Titolo V.

Si apre così per l'interprete quel problema di sovrapposizione di normative di cui si è fatto cenno all'inizio: il legislatore costituzionale, anziché risolvere in prima persona e con indicazioni specifiche e puntuali il problema della loro coesistenza, demanda – come spesso ama fare il legislatore ordinario – questo compito all'interprete fornendogli l'unico ed equivoco sostegno del criterio ermeneutico per cui agli enti ad autonomia differenziata si applicano anche le norme del Titolo V riformato almeno “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Il che sembra implicare che la valutazione che all'interprete si chiede di fare riguarda essenzialmente la distribuzione dei poteri fra le Regioni ad autonomia speciale e lo Stato, giacché è – per consolidata tradizione scientifica – proprio sul terreno di questi rapporti che si misura l'ampiezza dell'autonomia di enti territoriali infrastatali quali sono le Regioni. Si tratterebbe, cioè, di accertare se le Regioni ad autonomia speciale, ed in particolare la Regione Friuli–Venezia Giulia non possano acquisire in forza del nuovo Titolo V poteri maggiori di quelli di cui dispongono attualmente, con la conseguenza che tali poteri dovrebbero intendersi ad esse immediatamente devoluti almeno nella misura in cui siffatto trasferimento non richieda da parte dello Stato adempimenti ulteriori, quale – ad esempio – l'adozione di norme di attuazione dello Statuto a quel trasferimento appositamente dedicate ovvero l'attivazione di forme particolari di coordinamento e collaborazione. Ma questa prima ed approssimativa risposta è, alla fine, una sorta di Giano bifronte, in quanto accoppia alla faccia positiva ora a grandi linee identificata una faccia negativa dai contenuti indeterminati e precisi, che riguarda l'assenza di qualsiasi criterio in ordine alla pur possibile eventualità che per taluni aspetti la nuova normativa del Titolo V finisca per riconoscere alle Regioni speciali, ed alla Regione Friuli–Venezia Giulia in particolare un trattamento deteriore, cioè una più ridotta autonomia rispetto a quanto disposto dalla normativa dello Statuto speciale. A rigore, si dovrebbe sostenere che il problema non si pone, nel senso che un adeguamento automatico alla nuova normativa è soltanto previsto per quelle disposizioni della Costituzione revisionata che garantiscono alla Regione spazi più ampi di autonomia.

A stare alla lettera della citata normativa transitoria, la Regione potrebbe vedersi privata di parte dei poteri che oggi le spettano o potrebbe vedere questi poteri ridimensionati soltanto attraverso una apposita revisione del suo statuto di autonomia, dovendosi evidentemente applicare al riguardo le nuove regole in materia di modificazioni della carta statutaria contenute nell'art. 63 del testo revisionato dello Statuto in forza alla legge costituzionale n. 2 del 2001. Si

prevede, infatti ed in difformità da quanto previsto dal testo originario dello Statuto, che l'iniziativa delle modificazioni di questo possa essere presa anche dal Consiglio regionale e che in ogni caso questa assemblea sia chiamata ad esprimere, entro due mesi dalla ricezione della relativa comunicazione, il suo parere sui progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare che il Governo della repubblica deve comunicargli.

Questa lettura restrittiva degli effetti della riforma del Titolo sull'ordinamento della Regione ha il suo fondamento. Resta, tuttavia, il dubbio se in presenza di un conflitto apicale fra i principi della riforma e lo Statuto non si debba dare la prevalenza ai primi sul secondo, ovvero se quantomeno si possa e si debba dare a questo una lettura conforme alle linee fondamentali di quella, che conduca in parte anche ad una interpretazione abrogativa delle previsioni statutarie con quelle linee fondamentali più apertamente contrastanti. Una tale conclusione non sarebbe affatto insostenibile poiché è ben noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha in più di un'occasione affermato il principio che gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, per quanto adottati con legge costituzionale, debbono ritenersi subordinati ai principi fondamentali della Costituzione e che le loro disposizioni con questi principi contrastanti possano addirittura essere dichiarate incostituzionali. Il che ovviamente ha rappresentato da parte della Corte un'autoassunzione di poteri di grande rilievo. E però bisogna rammentare che almeno in due casi quell'orientamento della Corte doveva essere addebitato al mancato coordinamento ad opera del legislatore costituzionale dello Statuto siciliano con la Costituzione, come nel caso presente l'eventuale assunzione da parte dell'interprete del compito di trovare una conciliazione fra più normative costituzionali succedutesi nel tempo, per quanto possa apparire preoccupante a chi avrebbe preferito una soluzione limpidamente indicata dal legislatore costituzionale.

2. Riforma del Titolo V della Costituzione e poteri delle Regioni ad autonomia differenziata.

Il punto di più evidente attrito fra la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, e la recente riforma del Titolo V sta nel contrasto fra l'art. 5 della prima che riserva alla Regione Friuli-Venezia Giulia competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (così emendando l'art. 4 dello Statuto), e l'art. 3 della legge di riforma, il quale modificando l'art. 117 imputa alla potestà legislativa c.d. esclusiva dello Stato la materia risultante dalla combinazione dei seguenti oggetti: "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Sembrerebbe che, in quanto legislazione successiva allo Statuto ed alla sua riforma del 1993, il nuovo Titolo V debba avere la prevalenza

sulle disposizioni statutarie, così espropriando la Regione di una competenza a vantaggio del legislatore statale. Noi già sappiamo che così non dovrebbe essere in quanto la disposizione dell'art. 10 della legge costituzionale di riforma indica un criterio diverso da quello cronologico per la soluzione dei conflitti fra quella legge e gli Statuti speciali. Del resto, in linea di principio, fra Costituzione e Statuti speciali non vi può essere che parziale sovrapposizione di competenza, restando proprio ai secondi riservata la individuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia da riservare alle Regioni ad autonomia differenziata in deroga alle disposizioni della Costituzione più direttamente destinate alle Regioni ad autonomia ordinaria. Il che dovrebbe escludere ipotesi di conflitto fra i due ordini normativi, a meno che gli Statuti speciali non contengano disposizioni contrastanti con quei principi fondamentali della Costituzione che, secondo la Corte costituzionale, essi non possono contraddire.

E proprio questa contraddizione sembrano ventilare quanti, ivi compreso il Governo della Repubblica in alcuni atti di rinvio di leggi regionali del Friuli-Venezia Giulia, fanno osservare che questa Regione dovrebbe rispettare la nuova condizione di parità fra tutti gli enti territoriali che sembra discendere dal nuovo testo dall'art. 114 della Costituzione, per cui "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Da questo principio discenderebbe la stessa riserva allo Stato della legislazione in materia di autonomie locali proprio in funzione della necessità di evitare che una diversa allocazione di quella competenza, e in particolare il suo esercizio ad opera del legislatore regionale, costituisca titolo per le Regioni per sovvertire quella condizione di parità e ribaltarla a proprio vantaggio derivandone la prospettiva di una posizione di supremazia che la pluriennale diffidenza dei minori enti locali nei confronti del "nuovo" centralismo regionale avrebbe consigliato il legislatore costituzionale di allontanare. La definizione dei rapporti fra Stato, Regione ed enti locali verterebbe, quindi, sulla implementazione dello stesso disegno della Repubblica nel suo complesso e, pertanto, l'affidamento dei relativi poteri ordinamentali, quale disposto nel nuovo testo della Costituzione, avrebbe un rilievo fondamentale mal prestandosi ad essere derogato dagli Statuti speciali di autonomia.

Il nostro problema andrebbe, quindi, risolto non già in termini di mera comparazione e contrapposizione fra gli espliciti disposti normativi dell'art. 4 – 1bis) dello Statuto e 3, secondo comma, o) della legge di riforma del Titolo V, ma al livello più alto della compatibilità fra principi fondamentali della Costituzione e Statuto speciale di autonomia. In linea di principio, l'applicabilità della normativa transitoria introdotta con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non verrebbe messa in discussione, ma nel caso di specie essa dovrebbe cedere alle prevalenti ragioni del sistema costituzionale nel suo complesso ed ai principi di questo che reggono lo status costituzionale degli enti costituenti della Repubblica.

È inutile sottolineare che così ragionando si viene a mettere in discussione l'evidente favore che il citato art. 10 sembra riservare agli Statuti speciali in quanto fonti normative atte ad assicurare alle Regioni ad autonomia differenziata spazi di autonomia più ampi di quelli riservati alle Regioni ad autonomia ordinaria. Inoltre si finisce per ammettere che, aldilà del risvolto positivo dello stesso art. 10, la nuova normativa costituzionale può comportare la resecazione di competenze delle Regioni speciali senza che si addivenga ad una espressa revisione dei loro Statuti differenziati, nonostante che nel caso della Regione Friuli-Venezia Giulia la nuova normativa introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 2201 richieda per la revisione statutaria la partecipazione al procedimento del Consiglio regionale della Regione interessata ed escluda, quindi, la praticabilità di revisioni operate nel solo rispetto dell'art. 138 Cost. come previsto dal testo originario dell'art. 63 dello Statuto, con la sola eccezione del Titolo IV di questo. Su un punto delicato come quello di cui trattasi il legislatore costituzionale avrebbe rinunciato a far valere i suoi poteri ordinatori affidandosi alla mediazione ermeneutica dell'interprete con grave alterazione dell'ordine delle responsabilità vigente nel nostro sistema. Conclusione, questa, che certamente non convince e lascia insoddisfatto proprio l'interprete che non è disposto ad assumere compiti maggiori di quelli che di norma gli spettano.

In conclusione pare ragionevole sostenere che, pur ammettendo – come abbiamo fatto nelle pagine che precedono – che il nuovo art. 116 Cost., come il precedente, impone all'interprete di armonizzare la lettura dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia con i principi fondamentali del nostro ordine costituzionale, una siffatta operazione ermeneutica non può risolversi in una alterazione della ripartizione delle competenze fra Stato e Regione ad autonomia speciale che comporti una vera e propria modifica dello Statuto di autonomia. Il che significa che è certamente necessario prendere atto del nuovo status degli enti locali minori che consegue dalla riforma della Costituzione, ma non è certamente consentito trarre da questa affermazione di principio ragione per privare il legislatore regionale di una competenza che lo Statuto riformato con la legge costituzionale del 1993 gli garantisce. Quel nuovo status costituzionale dei Comuni e delle Province costituirà, semmai, un risvolto ulteriore di quel vincolo all'osservanza della Costituzione cui la Regione è sottoposta anche nell'esercizio di una potestà che ancora la sua carta di autonomia continua a definire come primaria. Il che significa che la Regione deve in linea di principio imparare a convivere con enti locali la cui rilevanza costituzionale è oggi certamente maggiore di quella loro riconosciuta dal vecchio testo della Costituzione.

3. Poteri ordinamentali e distribuzione delle funzioni.

Nell'utilizzare le conclusioni alle quali siamo pervenuti l'interprete deve, tuttavia, fare attenzione a non sopravvalutare il loro peso nella definizione dei rapporti fra Regione ed enti locali. L'affermazione che vuole gli enti territoriali componenti della Repubblica tutti collocati sullo stesso piano rischia di essere formalistica e di portare a risultati fuorvianti se non viene rapportata al contesto complessivo dell'ordinamento costituzionale, quale si configura dopo la riforma del Titolo V. In forza del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione sono molto numerose le materie in ordine alle quali le Regioni verranno a disporre di potestà legislativa, subordinatamente o meno al limite dei principi fondamentali la cui determinazione compete alla legislazione nazionale. Se questa innovazione venisse letta attraverso il filtro di una formalistica interpretazione del nuovo art. 114 Cost. e – in particolare – la garanzia di una corretta implementazione di questo fosse fatta passare attraverso una espansione della competenza del legislatore statale, la dichiarata parità costituzionale degli enti territoriali potrebbe essere utilizzata per vanificare le possibilità di manovra delle Regioni nel governo delle materie loro affidate. In effetti, posto che la Costituzione ex art. 118 vuole attribuita ai Comuni la più parte delle funzioni amministrative, salve le correzioni da disporre sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, il legislatore regionale si troverebbe esposto al rischio di essere condizionato dalle scelte del legislatore nazionale ben al di là della determinazione dei principi fondamentali quando tale compito gli spetta.

Si potrebbe osservare che questo quadro è però fondato sul nuovo Titolo V che riguarda le sole Regioni ordinarie ed espressamente affida alla legge dello Stato la disciplina di una composita materia risultante da legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, e Città metropolitane. All'obiezione è agevole rispondere che si è, tuttavia, ritenuto opportuno partire proprio dalle norme del Titolo V in quanto è necessario individuare i tratti tipici del nuovo ordine costituzionale in cui va collocata l'interpretazione delle norme costituzionali che definiscono l'autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia. Orbene, nel quadro della Costituzione riformata, al legislatore statale compete sì di individuare le funzioni dei minori enti locali, ma la sua competenza è riservata alle sole funzioni fondamentali, salvo ulteriori trasferimenti di funzioni nelle materie conservate in capo allo Stato dall'art. 117. Il che significa che, se si vuole che sia data applicazione al dettato del primo comma del nuovo art. 118, e cioè all'appartenenza di regola delle funzioni amministrative ai Comuni ed ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non si può disconoscere alle Regioni ordinarie poteri di intervento nella disciplina delle attribuzioni degli enti locali per quanto ha tratto alle materie di loro competenza. Il loro intervento non può essere visto, quindi, come un elemento perturbatore del sistema delle autonomie locali, né vi è ragione di ritenere che solo al legislatore statale spetti di garantire il nuovo status degli enti locali minori e di disciplinarne la presenza

sul territorio. Proprio l'allargamento delle attribuzioni delle Regioni è un elemento decisivo per valutare la posizione che la Costituzione riserva ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane nell'atto stesso in cui apparentemente le colloca su una posizione di parità formale con le Regioni. L'interpretazione del primo comma dell'art. 118 non va, quindi, condotta in astratto, estrapolandola dall'intero contesto del nuovo Titolo V, ma deve essere portata a compimento tenendo nella giusta considerazione gli altri precetti della Costituzione che concorrono a disegnare la fisionomia relativa degli enti territoriali e con essa l'assetto complessivo dei poteri locali.

Non ha molto senso discorrere di parità formale di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane se non si considerano i poteri che a questi enti sono poi in concreto attribuiti da quella stessa Costituzione che la parità formale garantirebbe, così apparentemente innovando rispetto al passato. Non bisogna, del resto, dimenticare che a sensi dell'art. 118 le funzioni amministrative di cui gli enti locali sono titolari, possono essere conferite – in aggiunta delle funzioni c.d. proprie, di cui tratteremo più ampiamente in seguito – “con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”: il che costituisce un'esplicita conferma della tesi che in un'ingerenza regionale nella disciplina delle funzioni degli enti locali non può ravvisarsi un attentato alla garanzia della posizione costituzionale di questi.

Se queste conclusioni valgono per le Regioni ad autonomia ordinaria, non sembra consentito far valere contro l'esercizio della speciale competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali l'esigenza che resti riservata soltanto allo Stato la garanzia della posizione costituzionale degli enti locali minori. L'appartenenza di quella competenza alla Regione non può dunque essere contestata da questo punto di vista, il problema è semmai quello di valutare quali siano in concreto i limiti che la Regione è destinata ad incontrare nell'esercizio della competenza medesima.

Prima di affrontare questo problema conviene, però, valutare se le conclusioni raggiunte resistano ad almeno due ordini di obiezioni che potrebbero essere sollevate al riguardo partendo, da un lato, dall'esplicito disposto delle disposizioni in esame e, dall'altro lato, dalla considerazione dell'ordinamento delle autonomie locali alla luce del sistema politico – costituzionale complessivo della Repubblica italiana.

Anzitutto si potrebbe osservare che, mentre l'art. 4 – 1bis) dello Statuto, così come modificato nel 1993, riserva alla Regione la materia dell'ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni, il secondo comma dell'art. 117 Cost. alla lettera p) assegna allo Stato una materia composita fatta di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Non vi sarebbe, pertanto, puntuale coincidenza fra i due ambiti di competenza: apparentemente lo Stato avrebbe una sfera di competenza, per un verso, più ampia, in quanto riguardante sia gli organi di governo

che le funzioni fondamentali dei citati enti locali e, per altro verso, più ristretta in quanto comprensiva dell'ordinamento dei soli organi di governo (e della relativa legislazione elettorale) di quegli enti e non dell'intero ordinamento degli stessi. Quanto a questo secondo corno dell'obiezione conviene subito rammentare che oggi una qualsiasi potestà ordinamentale in materia di enti locali è chiamata a fare i conti con quanto disposto dal secondo comma del nuovo art. 114 Cost., per cui i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono "enti autonomi con propri statuti". Il che significa che, quali che siano le espressioni usate al riguardo dal legislatore, l'ordinamento eteronomo degli enti locali deve essere tale da lasciare adeguato spazio all'autonoma fonte statutaria. Una ripartizione della materia fra Stato e Regione per cui al primo si riconoscano poteri di intervento al livello degli organi politici di governo degli enti locali ed alla seconda resti aperta la possibilità di incidere sui rami bassi delle amministrazioni locali, potrebbe anche risultare ragionevole e comprensibile tenendo conto che sarà per lo più la Regione ad individuare quelle che potremmo definire le "altre" attribuzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, altre "perché distinguibili da quelle che la Costituzione definisce come" proprie. "Spettano, infatti, alla Regione attribuzioni legislative in materie in ordine alle quali per la loro rilevanza locale è probabile l'affidamento di funzioni amministrative agli enti locali in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Un intervento ordinamentale del legislatore regionale, seppure a livello tale da non escludere spazi di scelta a vantaggio degli Statuti degli enti locali, non è da escludere, ma anzi potrebbe risultare necessitato dall'esigenza di armonizzare e razionalizzare l'azione del governo locale sul terreno nei diversi ambiti territoriali.

D'altra parte, insistere su una netta contrapposizione fra disciplina delle funzioni e poteri ordinamentali per ricavarne una qualche conclusione in ordine alla titolarità delle rispettive attribuzioni legislative non sembra corretto. Se è vero che al titolare di poteri ordinamentali spetta la competenza di fissare in via preventiva gli assetti di massima della struttura di un ente destinato a ricevere determinate funzioni, è fuori discussione che la fonte autorizzata all'individuazione ed al conferimento di queste funzioni non può non intervenire sugli assetti organizzativi degli organi ed uffici preposti al loro esercizio, nella misura in cui voglia dettare indicazioni di principio sulle modalità di quell'esercizio medesimo. Se la funzione è anzitutto il dispiegarsi della relativa attività del suo titolare in procedimenti finalizzati al conseguimento di un determinato risultato, i modi di essere di questi procedimenti e i riflessi di questi sulle strutture che vi sono preposte non possono non interessare il legislatore regionale che nel quadro di una determinata normativa di settore provveda al conferimento delle funzioni agli enti locali minori.

Perciò dobbiamo necessariamente concludere che l'interpretazione in base alla quale al legislatore regionale, in base a quanto previsto dall'art. 4 – 1bis) dello Statuto, spettano ancor oggi poteri di ordinamento degli enti locali, anziché ri-

sultare indebolita dall'avvento della riforma, trae da questa maggior forza nella misura in cui ci è dato di constatare che, estendendosi il dettato della Costituzione riformata alla Regione Friuli–Venezia Giulia, questa vedrà allargata la sua sfera di intervento dall'estensione delle sue competenze a nuove materie per le quali sia poi richiesta una ulteriore operazione di riparto di funzioni al livello subregionale. La contrapposizione fra la competenza dello Stato ex art. 117, p) Cost. e il citato art. 4 – 1bis) dello Statuto perde di consistenza. E, del resto, giova rammentare che la riforma statutaria del 1993 è stata voluta dal legislatore costituzionale proprio per fare chiarezza sul fronte dell'implementazione di alcune disposizioni statutarie il cui chiaro dettato veniva troppo spesso vanificato da una rigida interpretazione dell'art. 128 Cost. volta a negare alla Regione il potere di derogare alle leggi generali della Repubblica cui si voleva affidata in via esclusiva o quasi sia la determinazione dei principi destinati a reggere l'autonomia degli enti locali che l'individuazione delle funzioni di questi. In effetti, mentre da un lato l'art. 11 dello Statuto imponeva ed impone alla Regione di esercitare normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province ed ai Comuni, ai loro consorzi ed agli altri enti locali, l'art. 59 della stessa carta di autonomia dispone che, ferma la qualifica di enti autonomi spettante alle Province ed ai Comuni della Regione, questi “hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione”. In definitiva, pare ragionevole sostenere che anche per il futuro la Regione Friuli–Venezia Giulia possa continuare sulla strada già praticata e delineata con la recente legge 15 maggio 2001, n. 15, adottata per introdurre disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali. Quella legge riprende e sviluppa spunti offerti dalle c.d. leggi Bassanini ma ha senza dubbio il merito rispetto a queste di avere, già al tempo della sua adozione, una copertura costituzionale che alle c.d. leggi Bassanini solo la riforma del Titolo V ha assicurato. E, d'altra parte, è interessante rilevare che all'art. 2 della legge ora ricordata compaiono alcuni principi che troviamo nel nuovo testo dell'art. 118 Cost. e vincoleranno senza alcun dubbio il legislatore regionale nell'esercizio delle sue competenze.

4. Competenza regionale, diversificazione degli assetti di governo degli enti locali ed unitarietà del sistema politico.

Fin qui la nostra attenzione si è concentrata sui rami bassi dell'ordinamento degli enti locali, cioè sulle strutture di questi alle quali sarà in particolare assegnato il compito di provvedere agli interventi nelle materie che la Regione chiamerà, con le sue leggi di ordinamento di settore, gli enti locali ad effettuare. Per questa parte si è ritenuto di concludere che ben difficilmente la competenza assegnata alla Regione con la revisione dello Statuto del 1993 risulterà dimidiata o rescata dal nuovo riconoscimento allo Stato di poteri ordinamen-

tali in materia di enti locali voluto dalla riforma del Titolo V. A ben vedere questa ha, però, voluto delimitare le attribuzioni del legislatore parlamentare assegnandogli il compito di dettare norme sia in ordine alle funzioni fondamentali che agli organi di governo delle autonomie locali soltanto. Con particolare riguardo agli assetti dell'amministrazione locale si potrebbe anche sostenere che, dopo la riforma, il legislatore regionale, per quanto precedentemente investito di più ampi poteri in materia di ordinamento degli enti locali, deve oggi restringere i suoi interventi appunto ai rami bassi dell'amministrazione di questi enti giacchè le scelte relative ai loro organi di governo spettano al legislatore nazionale. Questa assegnazione di competenza non consentirebbe deroghe in quanto finalizzata ad assicurare sull'intero territorio nazionale uniformità di governo degli enti locali in vista della necessità di assicurare una conforme e coerente espansione del sistema politico che assicuri, da un lato, l'unitarietà del sistema medesimo e, dall'altro lato, eguaglianza di partecipazione ed esercizio dei diritti politici a tutti i cittadini. Almeno da questo punto di vista la riformulazione dei poteri statali in materia di enti locali non avrebbe soltanto lo scopo di garantire il nuovo status costituzionale di questi nei confronti delle Regioni, viste come portatrici di un rinnovato e pericoloso centralismo, ma sarebbe anche giustificata dall'esigenza dell'instaurazione di un sistema di governo locale che si vuole unitario, coeso e ragionevolmente equilibrato.

È palese che questa interpretazione muove dalla preoccupazione di ovviare all'avvenuta abrogazione del previgente art. 128 con il quale si disponeva che l'autonomia delle Province e dei Comuni si estrinsecava "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni". È ben noto che proprio in quella disposizione concordemente la dottrina aveva ravvisato il fondamento della garanzia di parità di trattamento fra gli enti locali, a seconda della categoria di appartenenza, e, quindi, della unità del sistema politico del governo locale con i conseguenti riflessi in termini di eguaglianza di diritti e di partecipazione politica a vantaggio di tutti i cittadini della Repubblica.

Ma proprio l'avvenuta abrogazione dell'art. 128 Cost. lascia intendere che l'atteggiamento del legislatore costituzionale al riguardo è mutato e che la preoccupazione per l'uniformità della normazione ordinamentale in materia di enti locali è passata in secondo piano. In effetti, il testo dell'art. 117 p) del riformato Titolo V non riprende la formula del vecchio art. 128: cioè, viene attribuito al legislatore nazionale il potere di legiferare in materia elettorale e di organi di governo degli enti locali, ma non lo si vincola più all'adozione di leggi generali di principio. Il che significa che non si chiede più all'ordinamento nazionale degli enti locali di assicurare una disciplina uniforme e sempre eguale delle varie tipologie di enti locali, e si consentono anzi diversificazioni, che – purchè giustificate – possono rispondere alle più diverse ragioni politiche e sociali, fermo restando il vincolo a lasciare ampio spazio di esercizio al potere statutario che compete ad ogni ente locale.

Supremo regolatore di queste diversificazioni deve comunque restare il legislatore nazionale, o è pensabile che vi ponga mano anche il legislatore regionale? Cioè, la garanzia dell'unità politica del sistema consente o meno che alle diversificazioni pur consentite del sistema delle autonomie provveda, per quanto ha tratto agli assetti degli organi di governo degli enti locali, la Regione Friuli-Venezia Giulia sfruttando appieno l'art. 4 – 1bis) dello Statuto, nonostante l'intervenuta riforma del Titolo V? Per dare una risposta a questa questione conviene rammentare che con due successive riforme costituzionali del 1999 e del 2001 è stato previsto che sia le Regioni ad autonomia ordinaria che quelle ad autonomia differenziata adottino, le une con il proprio Statuto e le altre con una legge che la dottrina ha definito legge sulla forma di governo, normative sull'assetto dei loro organi di governo e sulle loro relazioni reciproche. Alle Regioni speciali è stato addirittura attribuito il potere di disciplinare "le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della regione e degli assessori", così ben precisando l'estensione delle loro competenze anche alla legislazione elettorale regionale. Questa scelta è di particolare interesse in quanto dimostra che nella riforma costituzionale la preoccupazione per l'uniformità del sistema politico ha ceduto, per quanto attiene al livello regionale di governo, i fronte alle preoccupazioni per la diversificazione delle strutture e dei modi di esercizio del potere politico. Ai Consigli regionali sono state rimesse scelte essenziali che avranno un'incidenza rilevante sulla fisionomia del sistema politico e sullo stesso assetto dell'arco dei partiti in competizione per la titolarità degli organi supremi delle singole Regioni. La spinta all'uniformità non è più un tratto caratteristico del nostro ordine costituzionale: il fatto che l'innovazione interessi tutta la fascia delle autonomie regionali, cioè un livello importante del sistema dei pubblici poteri in Italia, non consente altra conclusione che quella alla quale siamo pervenuti. L'unitarietà del sistema politico si estrinseca nella diversità degli assetti di governo, ed anzi – nelle intenzioni del legislatore – proprio nella valorizzazione della diversità sta la sua forza.

La svolta alla quale ora abbiamo accennato, consente, ad avviso di chi scrive, di ribadire le conclusioni già per più aspetti fatte trasparire che portano a considerare l'art. 4 – 1bis) dello Statuto speciale ancora in vigore. In effetti, se alla Regione Friuli-Venezia Giulia sono stati riconosciuti così ampi poteri in ordine alla conformazione del suo sistema di governo, dovrebbe ritenersi fuori discussione che essa possa intervenire, con altrettanta ampiezza delle scelte che le sono consentite, anche nella materia dell'ordinamento degli organi di governo (inclusa la legislazione elettorale) dei minori enti locali. Fra l'altro non dobbiamo dimenticare che fra i due ambiti di competenza può sussistere più di una ragione di interferenza sia per quanto ha tratto alla delimitazione delle relative circoscrizioni elettorali che per quanto concerne le ricadute sul sistema dei partiti della legislazione sugli enti locali e sull'organizzazione del governo regionale. Invero sembra più che ragionevole e coerente ai principi che in ambedue le materie sia riconosciuta competenza legislativa al legislatore regiona-

le. Nel caso del Friuli–Venezia Giulia una siffatta soluzione pare inoltre più che opportuna se si considerano le conseguenze che nel bene e nel male derivano al sistema politico – partitico dalla particolare collocazione geografica della Regione, dall’articolazione dei poteri territoriali in essa presenti e dalla peculiare composizione del suo elettorato.

5. Esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e limiti di questa.

È, dunque, consentito concludere che, pur dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Regione Friuli–Venezia Giulia è titolare di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Benchè la legge costituzionale n. 3 del 2001 attribuisca allo Stato potestà in materia di legge elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, è da escludere che – per quanto ha tratto agli oggetti della competenza di cui trattasi – la Regione abbia subito un ridimensionamento delle sue competenze. Sul punto è già stata data ampia dimostrazione con riguardo sia all’ordinamento in generale che all’assetto degli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane in particolare. Analoga conclusione pare doversi ricavare relativamente all’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti medesimi. Un utile parametro per l’individuazione della competenza materiale della Regione, con riguardo alle potestà amministrative, e per estensione di quelle legislative, è ancor oggi costituito dal d. lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, con norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Ma sul punto conviene spendere qualche considerazione in più.

Se la competenza della Regione resta intatta sotto il profilo materiale, altrettanto deve dirsi per quanto concerne il profilo funzionale. È, cioè, ragionevole ritenere che nell’esercizio delle sue attribuzioni legislative in materia di ordinamento degli enti locali la Regione incontri la stessa tipologia di limiti che essa incontrava in precedenza in forza del suo Statuto di autonomia, giacchè questo non è stato modificato o revisionato dalla legge di riforma del Titolo V.

Non a caso, però, si è limitato il discorso alla materia dell’ordinamento degli enti locali, poiché ben altre potrebbero essere le nostre conclusioni con riferimento ad altre e diverse materie.

Rifacciamoci ancora una volta all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. È evidente che quella disposizione – ogniqualvolta ne possa derivare un’espansione dell’autonomia della Regione medesima – consente alla Regione di appropriarsi di tutte quelle competenze ulteriori già ad essa negate dallo Statuto di autonomia ed oggi attribuite alle Regioni ad autonomia ordinaria. Avverrà così che il Friuli Venezia potrà legiferare in materie oggi devolute alle

Regioni ordinarie in competenza concorrente dal terzo comma del nuovo art. 117 Cost., ovvero in competenza residuale o esclusiva in forza del successivo quarto comma dello stesso articolo per cui “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Questa operazione potrà, al limite, interessare anche materie previste dallo Statuto negli elenchi delle competenze regionali allorchè, ad esempio, una materia già assegnata alla Regione in competenza integrativa o di attuazione oggi risulti assegnata in competenza concorrente alle Regioni ordinarie. Rispetto a quella materia la competenza regionale certamente passerà di grado.

Orbene, allorchè la Regione per giustificare un nuovo titolo di competenza dovrà fare appello al combinato disposto del citato art. 10 e della disposizione costituzionale concernente la materia di volta in volta interessata, la nuova competenza che essa rivendicherà sarà conforme alla competenza dalla Costituzione per nuovo conferita alle Regioni ordinarie, cioè incontrerà gli stessi limiti di quella, quando si tratti di competenza concorrente, vale a dire sarà sottoposta al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, ovvero godrà dell'ampiezza di spazi di autodeterminazione che sono oggi propri della competenza regionale residuale ed esclusiva.

Ma queste vicende non possono interessare la materia dell'ordinamento degli enti locali giacchè essa non è oggetto di una qualche attribuzione preferenziale a vantaggio delle Regioni ordinarie da estendere al Friuli-Venezia Giulia, ed anzi si tratta, semmai, di difenderne la titolarità della Regione nei confronti di possibili pretese dello Stato fondate sull'art. 117 p) Cost.. Restando sostanzialmente intatta, come intatta è la relativa norma statutaria, la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni deve ritenersi ancor oggi soggetta ai limiti ben noti della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali e degli obblighi internazionali dello Stato. È invece da escludere che vincoli ancora la Regione il limite degli interessi nazionali e delle altre Regioni: il Titolo V riformato non menziona più questo limite, non è pensabile che esso possa essere surrettiziamente introdotto in assenza di espressa autorizzazione costituzionale ed è palese che si tratta di uno di quegli aspetti di espansione dell'autonomia regionale di cui anche il Friuli-Venezia Giulia è chiamato a godere ai sensi del più volte citato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Se sulla base di questi elementi possiamo concludere che nulla è innovato quanto al tipo di competenza spettante alla Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di autonomie locali, è tuttavia opportuno sottolineare che i limiti che ora abbiamo elencati vengono ad assumere nel contesto del riformato Titolo V significati nuovi e diversi da quelli originariamente loro attribuibili nel sistema dello Statuto antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Così certamente è

mutata la normativa costituzionale di riferimento, e sono mutate le chiavi di lettura dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali nel senso che da ambedue i punti di vista la Regione non potrà trascurare le norme desumibili dalla legislazione che lo Stato adotterà o ha adottato in conformità a quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, p), almeno nella misura in cui appunto quelle norme si configurino come principi generali dell'ordinamento ovvero come norme fondamentali di riforma. Il che significa che, per quanto la disciplina di dettaglio della materia non potrà non spettare alla Regione, questa dovrà ispirarsi alle scelte di fondo della legislazione nazionale sia per quanto ha tratto alla legislazione elettorale ed all'assetto degli organi di governo degli enti locali che per quanto concerne l'individuazione delle funzioni fondamentali degli stessi. Altrettanto deve dirsi per quanto riguarda le innovazioni introdotte dalla stessa riforma del Titolo V, ma di questo si è ampiamente discusso nelle pagine che precedono.

6. La competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali nella prospettiva della riforma federale.

Alle considerazioni che precedono conviene, forse, far seguire una riflessione di ordine più generale sul significato delle conclusioni raggiunte dal punto di vista dello sviluppo futuro del nostro ordinamento costituzionale.

E da più anni che si parla della conversione dell'ordinamento repubblicano da Stato regionale a Stato federale. Il dibattito sul punto presenta per vero molti aspetti di ambiguità. Vi è chi sostiene la necessità di dare un'impronta federale alla Repubblica e, tuttavia, rifiuta modelli di federalismo cooperativo del tipo, ad esempio, di quello praticato nella Germania federale di Bonn. Altri canta le lodi del sistema svizzero, dimenticando che attraverso una serie continua di riforme costituzionali la Svizzera è venuta progressivamente riducendo gli spazi di autogoverno dei Cantoni. Si porta ancora a modello la devolution inglese e si mostra così di ignorare che l'ordinamento inglese è tutto tranne che un ordinamento federale. In questa confusione di idee non si può dire che la riforma del Titolo V abbia portato un grande contributo di chiarezza. Se è vero che un passo avanti nella direzione del federalismo è rappresentato dall'inversione dell'ordine della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, essendo enumerate quelle del primo e generali o residuali quelle della seconda, è anche vero che i poteri dello Stato sono cospicui ed estesi, forse – per più di un aspetto – più cospicui ed estesi di quelli spettanti allo Stato prima della riforma. Ciò è tanto vero che, pur prospettata come un primo passo verso l'avvento di un ordinamento federale, la riforma medesima rinuncia a definirsi federale e si prospetta come una mera revisione dell'ordinamento dello Stato regionale.

In particolare, per quanto ha tratto alle minori autonomie territoriali, la via seguita dal legislatore costituzionale è largamente divaricata rispetto alla modellistica tradizionale degli Stati federali, nei quali normalmente l'ordinamento degli enti locali spetta al legislatore degli enti intermedi, i quali si configurano, quindi, come veri e propri enti di governo rispetto all'ambito territoriale di competenza unificando in sé poteri ordinamentali delle autorità subordinate e poteri di disciplina delle materie e delle relazioni sociali di competenza locale. Lo strano ibrido disegnato dalla riforma della Costituzione per cui allo Stato dovrebbero spettare di norma le attribuzioni in ordine all'ordinamento degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, ed alle Regioni, almeno a quelle ordinarie, competerebbero solo poteri di normazione nelle materie loro conferite per quanto di spettanza degli enti locali, rivela in sostanza un atteggiamento di sfiducia nei confronti delle Regioni. Lo Stato sembra volersi conservare un ruolo di arbitro fra Regioni ed enti territoriali minori secondo il vecchio principio, caro ai monarchi asburgici, del divide et impera. Il che sembra contraddire gli obiettivi unificanti che stanno dietro ad ogni programma federalistico rettamente inteso.

Ovviamente il primo passo della riforma del Titolo V non esclude che altri possano fare seguito ad esso più conformi al modello recepito dello Stato federale e più adeguati al ruolo che si vorrebbe affidare agli enti intermedi in un ordinamento riformato. Se questo è l'obiettivo finale, la competenza che oggi la Regione Friuli-Venezia Giulia è in condizioni di rivendicare in materia di ordinamento delle autonomie, non è una bizzarria, non è una strano e peculiare deviazione dall'ordine naturale delle cose, ma può essere letta come un'anticipazione di innovazioni auspiccate ed attese. Il che non esclude che invece si insista di continuare sulla strada anomala di un federalismo pluralistico perché fatto di enti diversi di livello e dimensioni diverse, conservando in capo allo Stato il ruolo di supremo moderatore degli equilibri fra le parti componenti della Repubblica. È realistico avvertire che, se questa linea di tendenza dovesse prevalere e consolidarsi, anche le conclusioni oggi raggiunte potrebbero essere messe in discussione da una crescente presa di possesso ad opera dello Stato della materia dell'ordinamento degli enti locali in chiave di rinnovata riaffermazione del carattere fondamentali delle normative da esso adottate in materia. Spetta, quindi, agli organi regionali difendere le loro attribuzioni ed evitare che, almeno per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, un arretramento siffatto abbia a verificarsi.

II — LA POTESTÀ ORDINAMENTALE SUGLI ENTI LOCALI IN FRIULI-VENEZIA
GIULIA TRA STATUTO SPECIALE E RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA
COSTITUZIONE: GLI ORGANI DI GOVERNO E L'ORGANIZZAZIONE
AMMINISTRATIVA.

Sommario

1. Specificazione dell'oggetto della relazione.
2. Il riparto delle competenze legislative in materia ordinamentale prima della riforma del titolo V, parte II della Costituzione.
3. I limiti della competenza legislativa primaria delle Regioni ad autonomia speciale.
4. La revisione del titolo V della Costituzione. La rottura del principio dell'uniformità della disciplina dell'ordinamento degli enti locali. La riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato per le materie di cui all'art. 117, comma II, lett. p) e la competenza legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, comma IV. La posizione delle Regioni speciali.
5. La disciplina degli organi di governo degli enti locali tra competenza primaria delle Regioni speciali e autonomia statutaria degli enti locali.
6. La variazione delle circoscrizioni degli enti locali.
7. La disciplina generale dell'organizzazione amministrativa degli enti locali: rilevanza delle fonti di autonomia.
8. Il Consiglio o Assemblea delle autonomie locali.

1. Specificazione dell'oggetto della relazione.

Oggetto della relazione è valutare quale sia oggi la posizione delle Regioni, con particolare riferimento alle regioni speciali e in particolare al Friuli-Venezia Giulia, per quanto attiene alla possibilità di conformare l'ordinamento degli enti locali. In particolare l'attenzione sarà rivolta a configurare i margini di intervento regionale in materia di organi di governo e di definizione di modelli e regole generali della organizzazione amministrativa degli enti locali alla luce delle diverse normative incidenti sul tema, tenendo presente da un lato che con la legge cost. n.2 del 1993 alla Regione Friuli-Venezia Giulia era stata attribuita competenza primaria in materia, mentre dall'altro il nuovo titolo V attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato solo tre aspetti, peraltro significativi, della materia ordinamentale degli enti locali, vale a dire leggi elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali, lasciando alla competenza concorrente o residuale delle regioni tutti gli altri profili della materia.

Ma a parte il diverso riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni il profilo più dirimpante rispetto al passato è il nuovo ruolo che gli enti territoriali minori assumono nell'ordinamento della Repubblica, sicché lo stesso termine "conformazione", per indicare la possibilità di modulare secondo norme eterodirette tutti gli aspetti riguardanti la loro organizzazione sembra oggi non più riferibile né allo Stato né alle Regioni.

Come è noto il legislatore costituzionale è intervenuto a modificare il titolo V, parte seconda della Costituzione, che ha profondamente cambiato il quadro di riferimento complessivo. Delle molte novità, di non sempre facile interpretazione a dire il vero, alcune attengono proprio il tema che si affronta. Tra queste una deve essere messa subito in rilievo, per le conseguenze che comporta. Con l'art.114 Comuni, Province (Città metropolitane), Regioni e Stato, quindi tutti i livelli di governo, sono posti in condizione di parità istituzionale e tutti concorrono con pari dignità, si potrebbe dire, a costituire la Repubblica. L'autonomia politica degli enti locali, già prima fondata in Costituzione (artt.5 e 128), trova oggi nuovo vigore, rafforzata anche dalla previsione esplicita di una potestà statutaria (114, II comma) e regolamentare (117, VI comma), la prima per definire poteri e funzioni, la seconda per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni; sicché Stato o Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative non potranno non tener conto di questo dato. Così come non si potrà non tener conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni.

In secondo luogo a seguito della riforma lo Stato ha perso il ruolo di tutore in via generale degli interessi di dimensione nazionale e di tutela dell'ordinamento nel suo complesso; o meglio questo ruolo gli è assegnato

solamente dove si è prevista una riserva alla legge statale. Certo le materie in questione potranno essere interpretate in chiave estensiva, e giustificare interventi trasversali, ma in ogni caso l'intervento dello Stato in questa veste potrà esplicarsi solo dove esistano specifiche attribuzioni legislative, vale a dire per le materie in cui gli è attribuita competenza legislativa esclusiva o dove invece, come nella competenza concorrente, ha il potere di porre i principi fondamentali. Questa circostanza ha riflessi immediati sul nostro tema. In particolare, attraverso l'emanazione delle leggi generali previste all'art.128 Cost. lo Stato si faceva garante di una sostanziale uniformità e omogeneità degli elementi caratterizzanti e al contempo si poneva quale garanzia della stessa autonomia dei minori enti locali nei confronti di sempre temute tentazioni centralistiche delle Regioni. Oggi questo giudizio a priori è venuto meno; gran parte delle competenze ordinarie sono rilasciate dalla nuova articolazione del titolo V alle determinazioni legislative delle regioni, confermando, almeno sotto questo profilo, l'idea, più volte emersa nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte costituzionale che le autonomie locali siano una parte del sistema regionale e che le regioni svolgano una funzione propulsiva nei confronti della loro autonomia. Concetto questo che – anche se bisogna ammettere che vi sono nella riforma segnali contrastanti con esso e riconducibili piuttosto al modello che privilegia le autonomie municipali – sembra essere in linea con una visione di tipo federale dello Stato.

L'ordinamento complessivo si apre così alla differenziazione, rinunciando a priori a formule omologanti a livello nazionale, se non per alcuni aspetti. Più in particolare emerge l'interdipendenza tra autonomia regionale e autonomia locale e la filosofia per cui l'assetto delle autonomie deve corrispondere alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

Era questo del resto anche il senso dell'attribuzione nel 1993 con legge costituzionale alle regioni speciali che non ne fossero già provviste di una competenza di tipo primario in ordine alla legislazione ordinaria degli enti locali; la speranza di poter costruire un sistema delle autonomie locali tagliato secondo le esigenze particolari e diverse delle singole comunità territoriali, un sistema in cui le Regioni fungessero da volano più che da impedimento al dispiegarsi di strutture organizzative che alla soddisfazione di quelle esigenze fossero indirizzate e che già sembrava prendere corpo nella prima legge di riforma delle autonomie locali, la n. 142 del 1990. Non a caso erano le regioni speciali, per molti aspetti in posizione arretrata rispetto alla legge in questione, di cui avevano peraltro potuto beneficiare per la clausola di salvaguardia che estendeva nei loro confronti le norme non incompatibili con gli statuti di autonomia, a trovarsi in condizione sfavorevole.

Se ora si incrociano i dati appena esposti si intuisce che nel disegno costituzionale qualunque sia l'interlocutore degli enti locali, sia esso lo Stato (che non è più possibile ricondurre al concetto di Repubblica), ovvero la regione, questi

dovranno in ogni caso confrontarsi con la parità sostanziale di tutti gli enti che compongono la Repubblica; qualunque sia il legislatore competente ad intervenire, sarà posto di fronte alla necessità di rispettare l'autonomia di cui gli enti locali sono dotati e dunque dovrà lasciare spazi (diversamente calibrati a seconda dell'oggetto su cui interviene il legislatore) alle fonti normative che di quella autonomia sono espressione, mentre d'altro canto si dovranno sfruttare gli spazi e gli strumenti della collaborazione e della consultazione quando gli interventi siano di competenza statale o regionale, ma tocchino interessi locali.

2. Il riparto delle competenze legislative in materia ordinamentale prima della riforma del titolo V della Costituzione.

Il riparto delle competenze in materia ordinamentale prima della riforma del titolo V della Costituzione era definito, per quanto attiene alle Regioni ordinarie, dalla cornice offerta dagli artt. 128 e 5 della Cost. La legge dello Stato aveva il ruolo di determinare gli elementi uniformi e unitari dell'intero sistema delle autonomie locali sia per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali, sia per il profilo riconducibile alla disciplina dell'esercizio delle funzioni, anche se la loro posizione di autonomia trovava fondamento nell'art.5.

Nel tempo il modello ha subito notevoli torsioni nella realizzazione concreta dell'ordinamento regionale. Si è fatta strada l'idea, ribadita dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n.343 del 1991, e confermata nella legislazione ordinaria dello Stato a partire dalla l. n.142 del 1990 (nel momento in cui veniva riconosciuta una più ampia autonomia agli enti locali, con il riconoscimento agli stessi di poteri statutari e regolamentari), che la Regione avesse comunque una posizione di centralità nel sistema delle autonomie locali; ad essa doveva essere riconosciuto di essere il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema autonomistico, perché un assetto delle autonomie locali rispondenti alle caratteristiche di territorio e di popolazione e in grado di ricevere e svolgere efficacemente le attribuzioni ricevute non può estrinsecarsi se non in quadro organico elaborato a livello regionale, all'interno ovviamente di principi posti dalle leggi dello Stato e compatibilmente a quanto consentiva la disposizione costituzionale di cui all'art.128. Le leggi generali statali sull'ordinamento degli Enti locali hanno così finito per consentire alle Regioni di incidere sull'assetto del proprio sistema locale.

La posizione delle regioni speciali, a parte il caso della Sicilia, era sotto questo profilo, peggiore, nonostante l'art.1, II comma della legge n.142 del 1990 ribadisse "che le disposizioni... della legge non si applicavano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di esecuzione". Norma questa che poteva interpretarsi come possibilità per le Regioni suddet-

te di estendere la propria competenza, quando però non fossero già investite in materia di una qualche competenza. E infatti il tentativo fatto della Regione Friuli-Venezia Giulia con la l.r. n.15 del 1985 di interpretare in senso estensivo l'art.59 dello Statuto nel testo originario che prevedeva che "le Province e i Comuni hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della regione", nel senso che le consentisse di modificare alcune norme del procedimento elettorale della Provincia, anche se disponeva di una competenza legislativa concorrente soltanto con riferimento alla materia di ordinamento comunale (art. 5, Statuto.), era stato dichiarato illegittimo dalla Corte. Con la sentenza n.284 del 1993 il giudice costituzionale aveva infatti dichiarato l'illegittimità della legge in questione, dal momento che non era possibile rinvenire nello Statuto una norma espressa che consentisse alla Regione l'introduzione di un assetto ordinamentale delle Province diverso da quello previsto a livello nazionale, derogando così al principio generale espresso dall'art.128 Cost. il quale riservava alle leggi generali dello Stato la disciplina anche dei procedimenti elettorali degli enti locali. La Corte negava dunque che fosse possibile un'interpretazione estensiva delle norme statutarie.

Allo stesso modo, la Corte aveva negato la possibilità di estensione analogica di una norma di uno statuto speciale ad altra Regione ad autonomia differenziata, anche se altra sua giurisprudenza era nel senso opposto e cioè disposta ad ammettere la possibilità di integrazioni lacunose di uno statuto speciale con altre di statuti diversi, mediante il ricorso ai principi generali del sistema giuridico cui lo Statuto non può derogare.

Con la legge cost.n.2 del 1993 le competenze statutarie delle regioni speciali erano armonizzate, a tutte venendo attribuita una competenza di tipo primario in materia ordinamentale, eliminando così l'originale diversità di regime giuridico che le contraddiceva.

La circostanza che alle Regioni, seppur a quelle speciali soltanto, fosse attribuita la possibilità di conformare l'assetto dei propri enti territoriali a pochi anni di distanza dalla legge n.142 del 1990, sembrava voler ripercorrerne la filosofia di fondo: quella cioè di fare del sistema delle autonomie locali un sistema coeso che trovava nella Regione il centro propulsore di un assetto dei poteri locali corrispondente alle esigenze sociali e territoriali della popolazione sempre, naturalmente, nel rispetto dei principi costituzionali che ne tutelano l'autonomia.

La competenza che così è stata attribuita riguarda tutti gli aspetti ordinamentali, come precisa l'art.2 del decreto legislativo n.9 del 1997, contenente le nuove norme di esecuzione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, con riferimento all'assetto e il riordino territoriale, all'organizzazione, alle strutture, alle funzioni, alla disciplina delle forme associative e collaborative, e si estende anche alla disciplina dei controlli che, come ha sottolineato più volte la Corte cost. (vedi per es. la sent.360 del 1993) in quella competenza va ricompresa.

Anche di recente, con una sentenza, la n.229 del 2001, peraltro precedente l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, la Corte nel respingere il ricorso del Governo contro la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia soppressiva delle Comunità montane, ha avuto modo di ulteriormente confermare e precisare questi concetti; in particolare ha ribadito che l'attribuzione di competenza in materia di ordinamento degli enti locali è il riconoscimento per le Regioni speciali del loro ruolo quale "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali", ruolo che invece per le Regioni ordinarie trova espressione nell'art.4 del decreto legislativo n.267 del 2000, riproduttivo dell'art.3 della l.n.142 del 1990.

La c.d. "padronanza" del sistema delle autonomie locali non poteva dunque non significare "il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari, quali le comunità montane", le quali degli enti locali necessari sono proiezioni organizzative e funzionali, oppure anche la loro soppressione.

L'esempio della Regione Sicilia è significativo per alcuni interventi rivolti ad una più razionale gestione del territorio. Tra questi la l.r. n.9 del 1986, che in attuazione dell'art.15 dello Statuto di autonomia ha istituito la Provincia regionale, nuovo ente intermedio che viene a sostituire le competenze delle vecchie province; alla stessa, concepita come libero consorzio di Comuni per una più razionale gestione del territorio, sono stati trasferiti i compiti prima spettanti alle Comunità montane e ai consorzi di bonifica non irrigui, enti che sono stati soppressi, nonché le competenze degli enti provinciali del turismo, dopo la loro trasformazione in aziende provinciali. Di notevole interesse è poi la l.r. n.7 del 1992 che ha introdotto, anticipando la legge nazionale, l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco, concentrando i poteri dell'esecutivo sull'organo monocratico, che viene configurato come organo a competenza generale e residuale; quanto al Consiglio, vengono rafforzati i poteri di controllo politico sull'attività del Sindaco, per promuovere la rimozione del quale gli è anche conferita la legittimazione a promuovere una specifica consultazione elettorale.

La competenza primaria, assegnata alle regioni ad autonomia speciale con la l.c.n.2 del 1993 riguardava tutti gli aspetti dell'ordinamento locale, dalle elezioni, all'assetto del territorio e il riordino delle circoscrizioni, alle forme associative, agli organi di governo, all'organizzazione e al personale, al conferimento delle funzioni, ai controlli.

3. I limiti della competenza legislativa primaria delle Regioni speciali.

La competenza primaria delle Regioni speciali non è tuttavia priva di limiti. In particolare essa deve esercitarsi in armonia con la Costituzione e gli Statuti,

nel rispetto del limite dei principi generali della Repubblica, nonché quello, rivelatosi nella sua concreta applicazione assai penetrante, delle norme fondamentali delle norme delle riforme economiche e sociali.

Ma è soprattutto il limite che proviene dal quadro costituzionale ad incidere sulla reale consistenza dei poteri ordinamentali delle Regioni speciali ad essere fatto valere dalla Corte costituzionale, già prima della riforma del titolo V della Costituzione; esso veniva fondato sul carattere cogente ed espansivo del principio autonomistico espresso dall'art.5 Cost., prima ancora che nell'art.128. Proprio l'art.5 della Costituzione, col suo impegnare la Repubblica, e quindi anche le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie, costituisce l'implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla Regione e alle Province autonome e consente di affermare che là dove lo statuto parla di "ordinamento degli enti locali" presuppone in realtà la posizione di autonomia degli stessi, anche nei suoi riflessi organizzativi, che le regioni possono bensì regolare, ma mai comprimere fino a negarla (sent.n.83 del 1997). Il ragionamento della Corte è condotto nel caso con riferimento ai poteri organizzativi delle Regioni e ai riflessi che questi hanno sulle funzioni degli enti locali, ma non può non essere applicabile a maggior ragione agli aspetti più propriamente ordinamentali, i quali non possono non riguardare anche i profili organizzativi; anzi si può affermare che se il potere ordinamentale venisse inteso in senso molto generale, unicamente come potere di definire il ruolo generale e la collocazione nel sistema degli enti locali, di stabilire quella che Falcon chiama la loro 'vocazione fondamentale' non ci sarebbero margini per nessuna possibile differenziazione in termini ragionevoli da parte delle Regioni.

Peraltro distinzioni di questo tipo hanno un senso soltanto se riferite agli enti locali per così dire necessari a livello costituzionale (dunque Comuni e Province sino alla riforma del titolo V). Diversa è invece l'ipotesi degli altri enti locali, di cui all'art.118, primo e terzo comma e art.130 Cost. e che pur non essendo destinatari della generalità di compiti e delle funzioni amministrative che non ne richiedono l'esercizio a livello regionale sono peraltro stati creati e organizzati come strumenti organizzativi del sistema delle autonomie locali. Ebbene, è proprio sotto questo profilo che i poteri ordinamentali delle Regioni, le quali peraltro possono disporre fino a sopprimerli, come è avvenuto nel Friuli-Venezia Giulia nel caso delle Comunità montane, rischiano di entrare in collisione con l'originaria autonomia organizzativa e funzionale dei comuni interessati che è garantita dagli artt.5 e 128 della Costituzione, perché vanno a toccare il modo di organizzarsi in concreto del Comune, che di quell'autonomia costituisce il riflesso. Potere ordinamentale delle Regioni speciali e autonomia politica dei Comuni devono dunque trovare un criterio che funga da bilanciamento ragionevole, senza il quale l'esercizio di quel potere regionale diverrebbe espressione di prevaricazione autoritaria di una posizione anch'essa costituzionalmente fondata. Questo criterio, suggerisce la Corte, non può che essere ricercato nel coinvol-

gimento degli enti locali nelle decisioni regionali, con strumenti e modalità che spetterà alla Regione determinare con legge al fine di garantire una reale ed efficace partecipazione del livello comunale interessato alle conseguenze della determinazione regionale (sent.n.229 del 2001). Il principio è contenuto tanto nell'art.3 del decreto legislativo n.112 del 1998, quanto nell'art.4 del decreto legislativo n.267 del 2000, e seppur riferito al momento in cui le Regioni provvedono ad allocare le competenze tra i diversi livelli di governo, ha forza espansiva nei confronti di ogni determinazione regionale in tema di ordinamento degli enti locali, ponendosi come principio generale della complessiva organizzazione costituzionale.

La competenza primaria delle Regioni speciali in materia ordinamentale, è vincolata anche al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali; si tratta di un limite interno alla materia, che negli anni ha consentito alla legge statale di imporsi sulla legislazione regionale attraverso i principi posti dallo Stato nella materia. Il problema infatti è quello di identificare quali norme possano essere considerate principio e quali invece siano derogabili, con una complicazione ulteriore; che a limitare, quanto al contenuto, la fonte regionale che intenda incidere in materia di organizzazione degli enti locali, è intervenuto nel frattempo il riconoscimento di una nuova potestà normativa riconosciuta per i Comuni e le Province da esercitarsi mediante Statuti, alla cui competenza dovevano essere rilasciati gli aspetti dell'organizzazione generale degli enti corrispondenti agli spazi di autonomia ad essi riconosciuta dalla legge 142 del 1990 e da quelle che ad essa sono succedute sino al TU n.267 del 2000. Si tratta di una competenza che va ad incidere sulle stesse materie su cui legge statale e legge regionale si sommano, pur con ruoli diversi.

Il problema che ci si deve porre a questo punto è il seguente. Quanto dell'impianto qui delineato è stato travolto dall'approvazione delle modifiche al titolo V della parte II della Costituzione e fino a che punto quella ricostruzione può essere considerata ancora accettabile?

4. La revisione del titolo V della Costituzione. La rottura del principio della uniformità della disciplina dell'ordinamento degli enti locali. La competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, Il comma, lett. P) e la competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma IV. La posizione delle Regioni speciali.

La revisione del titolo V, parte seconda della Costituzione come si è visto, contiene, sotto il profilo che ci interessa, molte e rilevanti novità. Innanzi tutto non vi è più nessun riferimento ad una nozione unitaria dell'ordinamento degli enti locali; la materia è oggi divisa in due parti, essendosi separata l'organizzazione politica (riservata allo Stato) da quanto attiene alla identificazione delle regole

generali di organizzazione amministrativa degli enti (lasciata invece alla competenza regionale, ma legata alla costituzionalizzazione del principio di autonomia e di sussidiarietà che ne influenzerà il dispiegarsi quanto alle formule organizzative e i modi della legislazione), con una scelta discutibile e anche pericolosa che sembra trascurare i vari punti di contatto e la fitta rete di interferenze che intercorrono tra quanto invece si vuol separare con una linea netta. Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario l'abrogazione dell'art.128 Cost. ha provocato la rottura del principio per cui il sistema delle autonomie locali trovava nella legge generale dello Stato la garanzia di una disciplina di carattere generale uniforme per tutto il territorio nazionale, in qualche misura assecondando un processo che già era sembrato delinarsi a livello di legislazione ordinaria e che vedeva nelle Regioni il centro propulsore delle autonomie locali, pur con tutti i limiti dovuti alla necessità di non contraddire alla norma costituzionale di cui all'art.128 Cost. Non si può peraltro fare a meno di notare che oggi la competenza dello Stato, pur ricondotta alle sole tre submaterie di cui all'art.117, comma IV, lett.p, non è più vincolata alla formulazione di una disciplina di carattere generale, ma potrà coinvolgere ogni aspetto.

La riforma ha formalmente per destinatari le Regioni a statuto ordinario, giacché quelle speciali trovano nel loro Statuto di autonomia la disciplina delle proprie competenze, ma la relazione del prof. Bartole ha già messo in evidenza come anche le regioni speciali potranno avvantaggiarsene, in forza della norma transitoria contenuta all'art.10 per cui per le parti in cui sono previste forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite e "fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano"; d'altro canto si è anche concluso che continuano a poter essere applicate (il discorso è condotto per il Friuli-Venezia Giulia e nei limiti che si vedrà) le norme dello statuto, dove sia prevista una disciplina più favorevole per la Regione, in quanto norma speciale, rispetto a quella di carattere generale, seppur successiva, introdotta dalla riforma.

Si tratta di una soluzione per così dire tampone che non fa venir meno l'esigenza di porre mano ad una revisione dello Statuto di autonomia, la quale si rende necessaria anche perché lo stesso titolo V mantiene la distinzione, peraltro non da tutta la dottrina condivisa, tra i due tipi di Regioni che continuano ad essere previste all'art. 116 Cost., il cui tenore è del tutto identico alla formulazione precedente, tranne che per la presenza nel testo della denominazione bilingue per il Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, cui sono state aggiunte le denominazioni rispettivamente di Sudtirolo e Vallée d'Aoste.

Si tratta ora di stabilire quali conseguenze si determinano, una volta giunti a queste prime provvisorie conclusioni.

Procedendo secondo un ragionamento schematico, e per ciò privo delle necessarie sfumature, si può affermare che là dove la materia rientra nella com-

petenza esclusiva dello Stato, vale a dire per le ipotesi di cui all'art.117, II comma, lett.p (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) la Regione continua ad usufruire della vecchia competenza primaria; per tutti gli altri aspetti la sua posizione dovrebbe invece essere equiparata a quella delle regioni ordinarie, la cui competenza è, nelle altre ipotesi che attengono alla disciplina ulteriore dell'ordinamento locale, di tipo residuale. Non avrebbe ovviamente senso, infatti, ricomprendere la competenza in questione in quella prevista all'art.117, II comma, lett.g in tema di ordinamento e organizzazione dello Stato, che è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che il termine sta a significare lo Stato come ulteriore livello di governo e dunque fa riferimento allo Stato persona e non come ordinamento complessivo, come Repubblica.

Questo schema tuttavia si complica immediatamente una volta riconosciuto il nuovo ruolo che gli enti locali hanno assunto nel sistema costituzionale, in quanto elementi costitutivi della Repubblica in posizione pariordinata tra loro. Il principio di autonomia, peraltro già fondato sull'art.128 Cost. e soprattutto sull'art.5 Cost. trova infatti oggi nuova linfa anche nella previsione costituzionale di un potere normativo degli enti locali (statutario, ex 114, II comma e regolamentare ex art.117, VI comma), che di quella è la proiezione sul terreno delle fonti; sicché non soltanto la loro disciplina non è più nella disponibilità del legislatore, ma esso non è neppure libero di conformarli come crede, dovendo invece tener conto che sono costituzionalmente garantiti; in secondo luogo l'autonomia per così dire si coagula nella costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. Sono proprio questi due aspetti, principio di autonomia normativa e principio di sussidiarietà quelli più densi di conseguenze, quanto alle reali possibilità di dispiegarsi sia per la legge statale sia per la legge regionale, pur in materie che attengono, seppur con connotazioni diverse, alla loro competenza ed è dunque con l'attenzione a questi aspetti che sarà opportuno proseguire l'indagine.

5. La disciplina degli organi di governo degli enti locali tra competenza legislativa primaria delle Regioni e autonomia statutaria.

Per quanto riguarda gli organi di governo, si tratta della materia cui il TU del 2000, ultimo atto normativo contenente le leggi sull'ordinamento degli enti locali, dedica l'intero titolo III e concerne tutti gli aspetti concernenti la loro disciplina: individuazione degli organi necessari, loro composizione, competenze, modi di costituzione, funzionamento, garanzie e status giuridico dei componenti. Come si è detto questa materia rientra ancora nella vecchia competenza primaria delle Regioni ad autonomia speciale, sicché molte delle osservazioni già fatte potrebbero essere ripetute. Sennonché è il quadro che

viene dal nuovo assetto costituzionale ad essere cambiato, per la diversa dimensione che ha assunto la posizione degli enti locali alla luce degli artt.114, I e II comma, 117, VI comma e 118, II comma della Costituzione, in relazione all'art.5. Il panorama è ovviamente molto fluido e molto dipenderà dalla interpretazione che la Corte soprattutto darà dell'estensione concreta dell'autonomia locale. Certo ci sono segnali, in alcuni recentissimi rinvii del Governo di leggi regionali in materia di controlli (su cui vedi la relazione di Giangaspero) di un certo favore verso un'accentuazione dei margini dell'autonomia locale.

Così la legislazione regionale, già condizionata al rispetto delle norme fondamentali della legge 142 del 1990 e successive integrazioni, fino al TU n.267 del 2000 nonché ai principi generali dell'ordinamento giuridico, deve ora confrontarsi con la nuova dimensione costituzionale della autonomia locale.

Si tratta innanzi tutto di limiti che concernono gli spazi che devono essere rimandati alla potestà normativa degli enti locali. Infatti un conto è la dimensione della competenza legislativa regionale potenziale (di natura primaria, in questo caso); altra cosa è il rispetto dei principi che ne regolano l'esercizio, tra i quali, come si è detto vi è sicuramente il principio di autonomia e quello di sussidiarietà.

Il che significa, detto altrimenti, che questi due principi, quello di autonomia e quello di sussidiarietà costituiranno probabilmente il test di giudizio per valutare l'esercizio della potestà legislativa della regione che incidono e coincidono con gli ambiti di autonomia, e che questo test sarà tanto più stringente, quanto più gli interventi legislativi andranno ad incidere e coinvolgeranno interessi locali. La nuova connotazione della posizione degli enti locali e della potestà statutaria che di quella è la proiezione nel sistema delle fonti, non può dunque non influire sulle forme e sui metodi della legislazione, sia essa statale che regionale, come richiesto del resto dallo stesso art.5 della Costituzione.

La legislazione regionale che intervenga in materia di organi di governo degli enti locali sembrerebbe avere così non molti margini per organizzare a livello regionale la disciplina stessa degli organi di governo, ove si tengano presenti i limiti della potestà legislativa, pur primaria nella materia, schiacciata in qualche modo tra la necessità di rispettare i principi fondamentali del TU del 2000, cui si tende ad attribuire la qualità di legge di riforma e i nuovi principi costituzionali o se si vuole i nuovi principi generali della Repubblica.

Si potrebbe far presente che le l.cost.nn.1 del 1999 e 2 del 2001 hanno attribuito alle Regioni sia ordinarie che speciali la competenza alla definizione della propria forma di governo, con ciò privilegiando il principio di differenziazione per quanto attiene anche a decisioni fondamentali sull'assetto e i rapporti tra i massimi organi delle Regioni, per sostenere che l'applicazione dello stesso principio dovrebbe condurre a valorizzare le possibilità conformative delle

Regioni anche nei confronti degli organi di governo dei loro Enti locali; queste considerazioni si riallacciano, fra l'altro a quanto si è detto nelle pagine precedenti, quando si è ragionato della Regione come fulcro del sistema delle autonomie, della cui promozione può costituire il tramite e il volano, per la capacità di adeguare le proprie scelte alle particolari esigenze politiche e territoriali delle comunità locali e da questo punto di vista si è guardato alle molte riforme del sistema autonomistico che si sono succedute dal 1990 in poi.

Ma questo discorso non mi sembra oggi del tutto accettabile alla luce della nuova configurazione costituzionale dell'autonomia degli enti locali e della loro competenza statutaria che di quella autonomia è il riflesso.

Infatti per quanto attiene ai tratti che attengono alla configurazione di base dei soggetti che la stessa Costituzione direttamente riconosce come livelli di governo, non credo che rimangano molti margini di manovra alla legge regionale; mi riferisco alla individuazione degli enti necessari (Comuni, Province e Città metropolitane) e ai loro tratti essenziali, quelli che, si è detto, caratterizzano la vocazione naturale di questi enti territoriali (devo ammettere che ho una certa riluttanza ad inserire tra questi le città metropolitane) quali enti esponenziali delle comunità che rappresentano.

Così non sembrano possibili interventi che modifichino, quanto ai modi di costituzione dei loro organi fondamentali, il principio della elezione popolare diretta del Sindaco o del Presidente della Provincia e il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta da parte di questi, in quanto correlati al disegno teso ad un rafforzamento della posizione dell'organo monocratico, che è elemento qualificante della riforma elettorale, che a ragione credo possa essere qualificata riforma politico – sociale, come anche il principio che definisce il sindaco (o il Presidente della Provincia) responsabile della amministrazione (del Comune e della Provincia). Ancora, sarei propensa a considerare intangibile la definizione del Consiglio quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, chiamato a partecipare alla definizione prima e alla verifica poi dell'attuazione delle linee programmatiche ad opera dell'organo monocratico (Sindaco o Presidente della Giunta), mentre invece potrebbe probabilmente modificarsi l'elenco degli atti ora riservati allo stesso e anche la norma che, in relazione alla composizione delle giunte, nei comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti consente ai sindaci di scegliere gli assessori anche al di fuori dei componenti del Consiglio. Ma in questi casi la scelta dovrebbe essere lasciata alle determinazioni dei singoli Statuti degli enti locali. Allo stesso modo deve essere lasciata alla determinazione dello Statuto di decidere, tra il modello che vuole separata la figura del Sindaco da quella del Presidente dell'Assemblea, e quello invece che ne prevede l'integrazione, attribuendo quel ruolo al Sindaco medesimo, quando si tratti di comuni con popolazione inferiore ai 15000 abitanti (art.39 TU). Allo stesso modo deve essere lasciata allo Statuto dell'ente locale la competenza a stabilire i casi di decadenza per la mancata partecipa-

zione alle sedute e le relative procedure (art.43). E ancora, se resta immodificabile la definizione della Giunta come organo esecutivo, si può peraltro considerare derogabile il principio della Giunta quale organo titolare della competenza residuale e del Consiglio quale titolare dei soli atti ad esso assegnati e si può anche immaginare una distribuzione del potere regolamentare fra Consiglio e Giunta, purché non si perda la coerenza dei rispettivi ruoli; e si potrebbe inoltre pensare che la regione consenta di attribuire ad organi politici (sindaco o assessori) atti che secondo il principio di separazione tra competenze politiche e competenze gestionali dovrebbero essere di competenza dei dirigenti, quando si tratti di Comuni molto piccoli. Questa opportunità, tra l'altro oggi prevista dall'art.53, n.23 della legge finanziaria del 2001, consentirebbe di venire incontro alle esigenze degli abitanti di quei Comuni, che spesso vedono nel Sindaco o nell'assessore, piuttosto che nel dirigente burocrate, il naturale loro interlocutore.

Come si vede gli spazi di possibile differenziazione a livello locale ci sono e possono essere esaltati; anzi direi che vi è una presunzione in favore della possibilità di diversificazioni a livello locale, a meno che non ci siano ragionevoli e giustificati motivi per pretendere l'uniformità. Ma si tratta in questi casi d'imposizioni che vengono dai principi generali della Repubblica e che vincolano anche la stessa Regione.

Anche per quanto concerne un'altra materia che presenta punti di stretta correlazione con la forma di governo, la materia elettorale, le regioni speciali conservano la loro potestà primaria. Sicché anche nei confronti di questa competenza si pongono gli stessi problemi che già si sono incontrati a proposito degli organi di governo.

Così, proprio su questo tema, la Corte si è di recente pronunciata nei riguardi della legge regionale siciliana n.35 del 1997, contenente nuove norme per l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, impugnata in via incidentale dal TAR di Catania, laddove prevede che la mozione di sfiducia da parte del consiglio comunale comporti la cessazione dalla carica del sindaco direttamente eletto dal corpo elettorale comunale. Nel respingere la questione la Corte con l'ord.n. 306 del 2000 ha ribadito che per quanto attiene alla forma di governo dell'ente locale, "la costituzione non impone al legislatore (regionale) la scelta fra modelli astrattamente predefiniti e rigidi nella loro tipicità, bensì gli consente di scegliere forme e strumenti articolati di distribuzione fra i diversi organi del Comune della funzione di governo dell'ente locale, onde il principio dell'elezione diretta del sindaco non comporta necessariamente un rapporto di rigida separazione con il consiglio comunale, bensì è compatibile, secondo la discrezionalità del legislatore, con la previsione che intercorra con il predetto organo rappresentativo un rapporto di coesa collaborazione e di ininterrotto coordinamento." Tale previsione non contrasta con il principio della sovranità

popolare quando è previsto che la mozione di sfiducia abbia non soltanto l'effetto di far cadere il sindaco, ma determini anche lo scioglimento del consiglio comunale e il ricorso ad una nuova consultazione popolare che ristabilisca le forme della necessaria collaborazione fra i due organi di governo del comune. Ma non contrasta neppure con i nuovi principi generali della Repubblica, o con i nuovi principi costituzionali.

6. La variazione delle circoscrizioni degli enti locali e le città metropolitane.

Al di fuori delle tre submaterie riservate allo Stato (alla competenza primaria del legislatore regionale speciale) per tutti gli altri aspetti che riguardano l'ordinamento degli enti locali, si apre il campo alla competenza regionale di tipo residuale, che in teoria incontra il solo limite del rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Alla legge regionale è così demandato ogni intervento relativo alla variazione delle circoscrizioni territoriali degli enti minori. Per quanto riguarda le Regioni ordinarie la competenza si estende alle sole circoscrizioni comunali e con l'unico vincolo di sentire le popolazioni interessate, mentre per quanto attiene la competenza relativa al mutamento delle circoscrizioni provinciali, è rimasto in vigore l'art. 133, I comma Cost. che stabilisce sulla materia una riserva alla legge statale. Le Regioni speciali invece, estendono la loro competenza anche alle variazioni territoriali delle Province, in virtù delle norme statutarie contenute nell'art.4 bis. La materia è ora demandata interamente alle Regioni, con le precisioni che si sono fatte quanto alle modifiche delle circoscrizioni provinciali, e lo Stato ha dunque perso il potere di dettare criteri e procedure.

La questione delle città metropolitane resta invece alquanto confusa, soprattutto perché la Costituzione, con una scelta discutibile, le ha elevate, ove esistono, al rango di elementi costitutivi della Repubblica, alla stregua dei Comuni, delle Province e dello Stato. Sembrano dunque configurarsi come enti necessari laddove l'esperienza concreta, con pochissime eccezioni, è alquanto deludente. La competenza alla loro eventuale costituzione dovrebbe comunque essere regionale, secondo i principi della vecchia competenza primaria in tema di ordinamento degli enti locali, per le Regioni speciali come il Friuli-Venezia Giulia, riservata invece alla competenza dello Stato per tutte le altre regioni, sia per la riserva di cui all'art.117, II comma, lett p), sia per la competenza statale sulle circoscrizioni provinciali ex art.133, I comma Cost.

Si rientra ancora nel campo degli organi di governo quando si pensi, invece, all'opportunità di prevedere i criteri generali con cui procedere, per i Comuni con popolazione superiore ai 300000 abitanti, a forme di decentramento delle

funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale particolari e accentuate, ma anche in questo caso la regione dovrebbe limitarsi alla formulazione dei criteri generali, lasciando spazio a soluzioni concrete differenziate secondo il principio di sussidiarietà.

Si deve infatti ritenere, più in generale, che l'ambito di competenza regionale attenga a ciò che travalica il mero decentramento amministrativo degli enti locali, per coinvolgere l'assetto ordinamentale degli organi di governo. Quando invece si tratta di individuare organismi di partecipazione, di consultazione, e di gestione dei servizi, la scelta non può non essere rimessa alla determinazione autonoma degli statuti o dei regolamenti.

Allo stesso modo la Regione può intervenire a disciplinare gli aspetti essenziali e gli strumenti di raccordo utilizzabili per l'adempimento in forma associata delle competenze che i singoli enti ritengono esercitabili in modo più adeguato con il ricorso a tale formula organizzativa.

Per quanto riguarda invece il destino degli altri enti locali, quelli cioè diversi dagli organi politici necessari, si rinvia a quanto già detto a proposito delle Comunità montane e alle osservazioni allora svolte e a quanto si dirà poi a proposito dell'organizzazione amministrativa degli enti locali.

7. La disciplina generale dell'organizzazione amministrativa degli enti locali: lo spazio delle fonti di autonomia locale.

L'organizzazione amministrativa degli enti locali non è ricompresa tra le materie riservate allo Stato dall'art.117, II comma lett. P) e sembra dunque lasciata alla competenza residuale della regione; viene immediatamente da pensare che il legislatore costituzionale ha dunque optato in questo caso per il principio di differenziazione a livello regionale, sicché ogni regione potrà sperimentare modelli e forme dell'organizzazione amministrativa più rispondenti e commisurati alle particolarità e alle esigenze delle popolazioni e dei territori su cui va ad incidere, con il solo limite dell'armonia della Costituzione. Tuttavia, come già si è detto, è proprio questo limite ad aver assunto oggi una diversa, più stringente configurazione nei confronti del dispiegarsi della potestà legislativa delle Regioni quanto alla disciplina delle regole generali di organizzazione amministrativa dell'ente locale; il potere normativo sia statutario che regolamentare degli enti locali, ha oggi un riconoscimento costituzionale, così come anche è stato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà e di differenziazione. Sarà questo il metro, certo vago, dai contorni non giuridici, ma piuttosto politici a definire in concreto il quantum di normativa regionale compatibile con l'autonomia statutaria dei singoli enti. Non è infatti pensabile, né compatibile con il principio di autonomia e di sussidiarietà che la Regione stabilisca modelli univoci e univoci modelli di organizzazione amministrativa,

indipendentemente e a prescindere dalle caratteristiche strutturali del singolo ente locale. È evidente che un comune di grandi dimensioni ha esigenze e possibilità diverse rispetto ai comuni più piccoli.

È necessario precisare subito che quando si parla di organizzazione, vengono in rilievo due distinti profili: quello che attiene ai modelli e alle regole generali dell'organizzazione amministrativa e quello invece corrispondente all'organizzazione delle funzioni degli enti minori; ad essi corrispondono due diversi poteri normativi locali, correlati a due fonti locali; il primo infatti vede insistere sulla stessa materia attribuita alla regione la potestà statutaria degli enti locali contemplata all'art.114, II comma, della Costituzione, il secondo profilo invece ha a che fare con la potestà regolamentare attribuita agli enti locali per l'organizzazione e l'esercizio delle singole funzioni dall'art.117, VI comma Cost.. In questi casi il riparto di competenza tra la legge regionale competente sulla materia su cui le funzioni incidono e la fonte regolamentare locale non avviene sulla base del criterio norma generale – norma di dettaglio. Alle regioni spetta piuttosto la disciplina (tralascio qui l'aspetto dell'attribuzione delle funzioni fondamentali, ulteriore elemento di complicazione) della funzione quanto alla predisposizione degli aspetti strutturali (per esempio la legge regionale potrà prevedere la necessità di obblighi di prestazione con certi requisiti), mentre ai regolamenti locali spetta la disciplina degli aspetti operativi delle singole funzioni secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nel senso che vi è una presunzione di riserva alla fonte locale, che può essere contraddetta solo in presenza di giustificate ragioni.

Ma è in particolare il profilo che attiene all'organizzazione generale amministrativa ad interessare più da vicino il nostro tema, che ha ad oggetto la disciplina degli organi degli enti locali, perché in questa va ricondotta la disciplina degli organi diversi da quelli di governo, vale a dire gli organi di gestione amministrativa.

Non mi sembra di condividere, ma su questo le opinioni sono divaricate, l'idea che gli statuti degli enti locali trovino nella previsione costituzionale anche il fondamento per una disciplina della propria organizzazione amministrativa ad essi riservata e indipendente del tutto dalla legge. Mi sembra invece che legge regionale e fonti locali abbiano in comune l'area dell'organizzazione generale amministrativa, ma possano intervenire sulla stessa con modalità e poteri diversi. In particolare la Regione dovrà veramente ripensare al proprio ruolo, per essere da un lato il volano per la realizzazione dell'autonomia delle popolazioni del proprio territorio, consentendo agli enti locali che abbiano fantasia e capacità organizzative di sperimentarle, prevedendo intese e strumenti collaborativi fra gli enti locali per l'esercizio in comune di certe funzioni, ma al contempo svolgendo con la propria legislazione il ruolo di funzione unificante, ponendo le norme di principio in tema di organizzazione amministrativa a

presidio dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Se dunque l'intermediazione legislativa sembra necessaria, ritenendosi fondata la tesi di chi sostiene la perdurante connotazione di fonte secondaria degli Statuti, questi sono peraltro vincolati al solo rispetto delle norme di principio della fonte regionale. Anche ammesso che la Regione disciplini aspetti di dettaglio dell'organizzazione, i singoli Statuti potranno intervenire in chiave derogatoria con una propria normativa (statutaria, ma anche con altre fonti) e fra queste sono da ricomprendersi le norme che stabiliscono le attribuzioni degli organi e le loro relazioni (vedi l'art.6 del TU citato).

Credo comunque che il ricorso al vecchio sistema imperniato sul difficile e controverso rapporto norma di principio – norma di dettaglio sia per l'appunto vecchio e consenta di perpetuare schemi di ragionamento capaci di vanificare nel concreto i margini di autonoma determinazione degli enti locali, bloccando soprattutto lo slancio eventuale verso la sperimentazione di formule organizzative nuove. Ritengo del tutto preferibile, quando non addirittura necessario che la Regione si limiti a dettare pochi principi e anche questi volti piuttosto alla indicazione di possibili modelli e alla previsione di raccordi. Solo interpretandosi in questo senso mi sembra che si sia coerenti allo spirito della riforma.

L'oggetto della mia ricerca verte comunque, più propriamente sugli organi; sotto questo profilo un esempio significativo è dato dalla figura dei segretari comunali e provinciali. Il TU del 2000 li disciplina con una disciplina molto dettagliata, proprio per il rilievo che essi assumono quali figure professionali necessarie nell'organizzazione degli enti locali e dotate di compiti e funzioni specifiche a tutela della legalità dell'amministrazione. Inoltre prevede che essi siano posti alle dipendenze del Sindaco o del presidente della provincia e disciplina il ruolo dell'agenzia nazionale cui i segretari devono essere iscritti. Non ci sono dubbi che si tratta di una soluzione organizzativa, non potendo certo farli rientrare tra gli organi di governo. Ebbene, proprio con riferimento ai segretari, mi sembra che sia ragionevole sostenere che la disciplina di principio di tale figura resti alla regione; questa potrà decidere se mantenerli, modificarli, potrà anche decidere di sopprimerli, pur con i rischi che questa soluzione comporta, nel momento in cui vengono a mancare i controlli esterni, attribuendo magari agli statuti o a regolamenti locali il compito di sperimentare nuove e diverse formule organizzative in loro sostituzione, utilizzando anche lo strumento delle intese previste all'art.117, VI comma. Del resto si è invece fatto notare che l'eventuale soppressione della figura dei segretari non comporterebbe come soluzione inevitabile l'abbandono dell'idea di una organizzazione di tipo unitario, magari interregionale, sul tipo di quella che oggi è costruita intorno all'agenzia nazionale, che potrebbe essere ripensata per svolgere un analogo ruolo di coordinamento.

Un altro aspetto problematico dell'organizzazione locale è costituito dalla figura dei dirigenti. Ci si è chiesti infatti se il principio della separazione tra organi politici e organi di gestione amministrativa sia ancora opponibile alle regioni. Come è noto la materia è stata disciplinata da ultimo dal dlgs.n.165 del 2001, modificato di recente dalla l.n.145 del 2002. I principi informativi di quella riforma consistono da un lato nella distinzione tra indirizzo politico-amministrativo, affidato ai titolari degli organi di indirizzo politico e attività gestionale, attribuita invece alla dirigenza amministrativa, dall'altro nell'estensione della disciplina privatistica a tutte le categorie di dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alla dirigenza. Con la recentissima modifica del luglio 2002, peraltro, si è in parte derogato a quest'ultimo principio; si è infatti accentuata la pubblicizzazione del rapporto di lavoro con la dirigenza, mediante l'individuazione dell'atto di conferimento dell'incarico, quale atto di determinazione dell'oggetto dell'incarico medesimo e degli obiettivi da conseguire.

Il problema è di sapere se e in che limiti eventualmente la legge dello stato possa disciplinare il rapporto di lavoro anche con le Regioni e gli enti locali, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione e prima ancora se il principio della separazione tra attività politica e attività di gestione impegni anche le autonomie locali.

Nonostante il dlgs.165 del 2002 affermi espressamente che per amministrazioni pubbliche si intendono anche le regioni e gli enti locali e definisca le sue norme principi fondamentali, è necessario innanzi tutto verificare se alla luce del nuovo riparto di competenze legislative operato dalla costituzione, sia possibile ragionare nei termini di riserva allo Stato della materia in esame.

La risposta mi sembra debba essere negativa; la materia non può essere ricompresa tra quella 'organi di governo', di cui all 'art.117, II comma lett.p), ma neppure nella successiva lett.g) dello stesso articolo, che attribuisce alla competenza dello Stato le materie dell' 'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali', riferibili, come si è già detto all'amministrazione dello Stato, inteso come stato persona e non come Repubblica. Sembra dunque preferibile la tesi di chi ritiene che oggi la disciplina in questione sia affidata alla Regione come competenza residuale.

Ciò non significa affatto, neppure in questo caso, che la Regione non incontri limiti. In particolare sarà il limite dell'armonia con la Costituzione a vincolare la Regione, recuperandosi così il principio della separazione tra politica e amministrazione, che può essere fondato sull'art.97 della Costituzione e al principio di legalità, imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione; principio questo che non si applica nei soli rapporti tra Parlamento e Governo, ma si estende anche alle autonomie territoriali. Ma anche in questo caso le regioni dovranno confrontarsi con il principio di autonomia e quello correlato di sussidiarietà, non essendo impensabile, come già si è visto

nella norma della legge finanziaria del 2001 contenuta nell'art.53, comma 23 di cui si è già detto, che la regione preveda la possibilità di sperimentare regole organizzative nuove anche sotto questo profilo, quando siano determinate da ragionevoli motivazioni rapportate alle esigenze di buon governo e di tutela di interessi particolari della popolazione locale.

Per concludere su questo tema credo di concordare con chi ritiene che si possa affermare che il principio dell'autonomia normativa degli enti locali non preclude in realtà le possibilità di intervento della legge regionale sui temi dell'organizzazione amministrativa degli enti medesimi, quando questo sia sorretto da una ragionevole causa giustificatrice, che poi significa valutazione del principio di sussidiarietà, che come si sa significa assetto flessibile delle competenze e ricerca del modo più efficiente per esercitarle, che legittimi l'intervento in funzione unificante per la realizzazione di interessi che trascendono appunto la dimensione locale.

8. Il Consiglio delle autonomie, organo di consultazione permanente tra Regione ed enti locali.

Come si è visto il quadro che emerge dalla riforma sembra concepito come un sistema di competenze a coordinamento aperto, il che rende urgente la necessità di rafforzare le sedi istituzionali in cui determinare in via cooperativa i poteri e le funzioni. Come è noto, negli anni le sedi del confronto tra i livelli di governo regionale e locale sono andate istituzionalizzandosi; dal timido accenno contenuto nel D.P.R. n. 616 del 1977 che prevedeva l'ipotesi della partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale, si è così giunti al D. Lgs. n. 112 del 1998 il quale all'art. 3 prevede l'adozione in sede regionale di sedi e strumenti di raccordo e di concertazione anche permanenti al fine di garantire un'azione coordinata tra Regioni ed Enti locali. Norma questa ripresa dal T.U. del 2000. È anche noto, tuttavia, che negli anni le esperienze concrete sono state diverse, anche quanto alla logica che le ha ispirate; spesso il modello proposto è stato quello della concertazione volta all'emanazione di provvedimenti amministrativi regionali, solo talvolta come forma di partecipazione, per così dire esterna, all'attività anche legislativa della Regione (vedi il caso del Consiglio delle autonomie nella Regione Toscana).

Oggi la previsione di un Consiglio delle autonomie locali è contenuta nella nuova formulazione dell'art. 123; esso è dunque costituzionalizzato e la sua previsione assume caratteristiche di doverosità per i nuovi Statuti delle Regioni ordinarie, i quali sono tenuti a predisporre una apposita regolamentazione dell'organo in questione. Questa circostanza è già di per sé tale da conferire all'organo in questione un rilievo istituzionale del tutto diverse rispetto alle precedenti esperienze di organi di consultazione e di raccordo tra i diversi li-

velli di governo, spesso tra l'altro, solo rivolte alla dimensione amministrativa del suo intervento, se si eccettua, come si è detto, l'esperienza toscana. Si è così autorizzati a pensare che esso diventi, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, parte integrante della forma di governo regionale, organo necessario accanto al Consiglio, alla Giunta e al Presidente della Regione, dunque capace di incidere sul ruolo e sulla posizione di ciascuno di questi organi. Certo, la Costituzione lo definisce organo consultivo; spetterà dunque agli Statuti di determinare il contenuto sostanziale e il peso effettivo di tale funzione, senza che siano prefigurati limiti ai settori di intervento; peraltro anche se sembra di ritenere che esso, in quanto definito organo di consultazione, non possa essere dotato di poteri capaci di incidere in modo definitivo sulla volontà della Regione, la sua previsione tra gli organi costituzionali regionali dovrebbe portare a valorizzare al massimo la sua autonomia. Questo significa varie cose. In primo luogo per essere veramente il luogo della rappresentanza degli Enti locali presenti nella Regione e dunque espressione del pluralismo della Comunità regionale, si dovrebbe pensare al Consiglio come organo non a partecipazione mista, come avveniva nei tanti già sperimentati organi di consultazione; in secondo luogo dovrebbe essere composto dagli organi politici del governo locale, vale a dire dai Sindaci e dai Presidenti di Giunta; infatti solo così potrà essere bilanciato il ruolo meramente consultivo del Consiglio; infine esso dovrebbe trovare il suo interlocutore (ancora una volta si deve ricordare il caso della Toscana) nel Consiglio regionale. Il che significa che sia chiamato a partecipare all'attività legislativa delle Regioni, quando siano coinvolti interessi delle comunità locali. Le ipotesi immaginabili possono essere quelle di prevedere che il Consiglio sia titolare anch'esso in questi casi dell'iniziativa legislativa, favorendo in tal modo una presa di posizione unitaria da parte degli enti locali sui problemi che sono sul tappeto; e si potrà prevedere anche che il Consiglio sia chiamato ad esprimere obbligatoriamente pareri sui provvedimenti legislativi che li riguardano.

Ma è possibile estendere la previsione di questo organo anche alle Regioni speciali, e in particolare alla Regione Friuli-Venezia Giulia senza che sia necessario intervenire con una modifica dello Statuto di autonomia? Si potrebbe ritenere che avendo la l.cost. n. 2 del 2001 attribuito alla stessa la competenza all'emanazione della legge ordinamentale da adottarsi a maggioranza assoluta per la definizione della propria forma di governo, a quella sede possa essere demandata ogni decisione in proposito. E infatti la Regione ne aveva previsto l'istituzione con la legge n. 137 del 11 marzo 2001, definendolo peraltro con il termine di Assemblea delle autonomie locali, ma la legge, come è noto, non ha poi passato il vaglio del *referendum* popolare confermativo. Tuttavia se è vero che la giurisprudenza costituzionale ha acconsentito alla creazione di organi regionali diversi e ulteriori rispetto a quelli previsti negli Statuti, sembra di non potersi ammettere la costituzione di organi che si pongano come necessari e caratterizzanti la forma di governo regionale, senza intervenire sulle norme

dello Statuto. Tanto è vero che per quanto riguarda le Regioni ordinarie il legislatore in sede di revisione del titolo V ha provveduto direttamente, inserendo la previsione del Consiglio tra i contenuti necessari dei futuri Statuti.

La Costituzione dunque non dice come dovrà essere strutturato il Consiglio delle autonomie, né quali saranno i compiti ad esso demandati, lasciando la decisione agli Statuti regionali. Tuttavia è molto importante sapere chiaramente quale posto gli si vorrà conferire all'interno della forma di governo regionale, per evitare che il suo ruolo divenga inutile, se poche saranno le sue occasioni di intervento, oppure paralizzanti le decisioni del Consiglio regionale se le sue competenze saranno sovradimensionate. Inoltre se il Consiglio delle autonomie ha da essere espressivo degli enti in quanto proiezione delle diverse comunità regionali, il ruolo che esso deve assumere è proprio quello di rappresentanza degli enti territoriali non in quanto tali, ma quali enti esponenziali delle comunità locali e degli interessi concreti degli amministrati. Il Consiglio delle autonomie dovrà dunque essere inserito nel procedimento legislativo del Consiglio regionale, là dove si compiono le scelte fondamentali, sulle quali gli Enti locali hanno interesse a contrastare il sorgere o il manifestarsi di tendenze neo-centralistiche regionali in contrasto con i principi di autonomia e di sussidiarietà.

III — LA DISCIPLINA DELLE FUNZIONI E I CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI.

Sommaro:

1. Premessa: oggetto, impostazione e scelte di metodo.
2. La determinazione dell'assetto funzionale degli enti locali e la potestà ordinamentale della Regione Friuli–Venezia Giulia dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione: profili generali.
3. Segue: le conseguenze dei nuovi principi costituzionali sulla estensione della potestà ordinamentale delle Regioni speciali.
4. Segue: alcuni spunti per la ricostruzione dell'attuale assetto della competenza ordinamentale in materia di funzioni, in rapporto alla legislazione statale e alle garanzie costituzionali delle autonomie locali infraregionali.
5. La potestà ordinamentale ed il sistema dei controlli sugli enti locali: la disciplina regionale e l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione.
6. Segue: alcune posizioni dottrinali in ordine al complessivo sistema dei controlli, in rapporto alla potestà ordinamentale regionale: separazione vs collaborazione?
7. Segue: le leggi regionali in materia di controlli e la loro impugnazione da parte del Governo.
8. Conclusioni (interlocutorie): il difficile equilibrio tra sussidiarietà e garanzia costituzionale.

1. Premessa: oggetto, impostazione e scelte di metodo.

Oggetto di questa parte dello studio è il rapporto tra potestà ordinamentale sugli enti locali (art. 4, comma 1 *bis*, Statuto speciale del Friuli–Venezia Giulia, aggiunto dalla l.cost. n. 2 del 1993) e revisione del Titolo V, parte II Cost (l.cost. n. 3 del 2001), riguardato dal punto di vista dei poteri regionali nella determinazione dell'assetto funzionale del sistema degli enti locali e nella definizione del quadro normativo relativo ai controlli sugli enti locali stessi.

La connessione dei due oggetti dell'indagine risulta evidente già dalla loro prima enunciazione, ove si consideri che per un verso si tratta di stabilire quali siano i poteri regionali nella definizione dei compiti cui gli enti locali sono chiamati a far fronte; per un altro si intende indagare sulla disciplina di strumenti che – benchè si collochino più direttamente sul versante organizzativo – sono in grado di influire in via diretta e determinante sul modo in cui tali funzioni saranno disimpegnate.

Per altro verso, è da osservare che i due ambiti di analisi come appena indicati si presentano come tra loro distinti e danno luogo a problemi diversi, ed a differenti difficoltà nell'impostazione dell'indagine. Per quanto riguarda il problema della definizione degli spazi a disposizione della legislazione regionale nel disciplinare il complesso di funzioni del sistema degli enti locali nella Regione all'indomani dell'approvazione del nuovo titolo V, esso si caratterizza come una questione di enorme vastità e complessità, tanto che – quanto meno da alcuni punti di vista – mal si presta ad essere risolta integralmente in sede di analisi della potestà ordinamentale della Regione sulle autonomie locali.

Per converso, la questione della potestà regionale relativa alla disciplina del sistema dei controlli sugli enti locali si presenta come più definita nella sua estensione, ed è pacifica la sua integrale riconduzione all'ambito della competenza ordinamentale sugli enti locali (cfr. in materia l'art. 6 del d.lgs 2 gennaio 1997, n. 9). Il tema presenta peraltro notevoli tratti di interesse, anche perchè ha avuto immediate ricadute pratiche. Ciò in quanto – come è ampiamente noto – in alcuni suoi aspetti (in particolare quello del controllo preventivo sugli atti) il tema dei controlli sugli enti locali è stato al centro già immediatamente dopo l'entrata in vigore della l.c. n. 3/2001, che ha abrogato il vecchio art. 130 Cost., di un vero e proprio “caso” interpretativo del nuovo Titolo V. A ciò deve peraltro aggiungersi che – con riguardo proprio ad alcune leggi approvate da Regioni speciali e volte a ridisciplinare la materia – la nuova normativa regionale ha formato molto recentemente oggetto di impugnazioni statali di fronte alla Corte costituzionale: se da un lato, come è evidente, occorrerà aspettare le decisioni che sul tema assumerà la Corte, è tuttavia da rilevare che la lettura delle motivazioni di quei ricorsi può fornire alcune

indicazioni significative su talune scelte interpretative fatte proprie dall'esecutivo nazionale in materia di rapporti tra Regioni ed enti locali che sono potenzialmente gravide di conseguenze sulla definizione complessiva degli ambiti entro i quali la potestà ordinamentale della Regione sul sistema delle autonomie locali può ancora esplicarsi.

2. La determinazione dell'assetto funzionale degli enti locali e la potestà ordinamentale della Regione Friuli-Venezia Giulia dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione: profili generali.

Cominciando dall'analisi del primo dei due problemi appena prospettati, si può dire che esso è formulabile nei termini seguenti: quali sono gli spazi di cui oggi la Regione Friuli-Venezia Giulia, in forza della sua specialità, dispone nel conformare il sistema delle autonomie locali dal punto di vista della configurazione delle loro funzioni e delle soluzioni organizzative per esercitarle?

Come si è già accennato in precedenza, la questione – quanto meno in una sua certa declinazione – presenta tratti di autonomia rispetto all'analisi della attuale consistenza della potestà ordinamentale regionale sugli enti locali, che forma l'oggetto del presente studio. Valgono infatti ancora oggi le osservazioni di coloro che, all'indomani dell'approvazione della l.c. 2/1993 enfatizzavano particolarmente i risvolti soprattutto organizzativi della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Con ciò si poneva l'accento sulla circostanza che, dal punto di vista della Regione, il fatto di disporre di potere ordinamentale non può consentire di per sé solo di dettare una diretta disciplina di funzioni di cui la Regione non dispone, sicché la possibilità di influenzare l'assetto funzionale degli enti locali dipende dall'estensione delle competenze legislative delle Regioni.

Una tale impostazione può essere fatta propria anche oggi: non è infatti dubbio che il principio di sussidiarietà (in quanto principio cardine dell'allocazione delle funzioni amministrative tra le componenti della Repubblica, come definite dall'art. 114 Cost.) valga anche per le Regioni speciali, e debba permeare di sé l'esercizio di tutte le competenze legislative regionali, che devono svolgersi attraverso l'allocazione della grande maggioranza dei compiti di amministrazione in capo agli enti locali.

Ove fosse impostato in termini così generali, tuttavia, il problema avrebbe un'ampiezza tale da sfuggire del tutto ai limiti della presente indagine, in quanto la sua compiuta soluzione non potrebbe che dipendere da una valutazione globale – all'indomani dell'approvazione del nuovo Titolo V – del complesso di tutte le competenze legislative regionali statutariamente previste, anche alla luce di quella sorta di “clausola di salvaguardia” della specialità contenuta nell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001. E del resto, un compito così ambizioso dal

punto di vista ricostruttivo non sarebbe probabilmente perseguibile con qualche prospettiva di successo in questa fase di transizione, in cui ancora estremamente fluida risulta la trama dei rapporti a livello legislativo tra le competenze regionali e quelle statali, tanto profondamente ridisegnata dalla recente riforma.

Vi può peraltro essere un'altra via per impostare il problema delle potestà regionali in materia di individuazione delle funzioni degli enti locali, che vale a tradurlo (quanto meno in parte) in una questione di interpretazione dell'art. 4, n. 1 *bis* dello Statuto regionale.

I poli normativi attraverso i quali è possibile percepire la connessione tra estensione della potestà ordinamentale della Regione ed assetto funzionale degli enti locali possono essere – in maniera schematica – individuati nel modo seguente:

innanzitutto, ovviamente, occorre tenere in considerazione l'art. 4, n. 1 *bis* dello Statuto, introdotto dalla revisione del 1993, il quale – sulla base del decreto di attuazione – comprende non soltanto la competenza a fissare “i principi dell'ordinamento locale”, ma altresì a “determinarne le funzioni, per favorire la piena autonomia degli enti locali” (art. 2 d.lgs 9/1997).

Tra le norme del nuovo Titolo V, una posizione particolare non può che essere riconosciuta al nuovo art. 114 Cost., il quale – in connessione con l'abrogazione del vecchio art. 128 Cost. – ha ridefinito la posizione degli enti locali all'interno dell'ordinamento della Repubblica: non soltanto essi – accanto allo Stato e alle Regioni – sono identificati come “parte costitutiva” della Repubblica, ma sono altresì qualificati, al pari delle Regioni, come “enti autonomi titolari di propri statuti, *poteri e funzioni* secondo i principi fissati dalla Costituzione” (114, 2° comma). La disposizione (benchè in parte controversa nella sua interpretazione) ha indubbiamente introdotto tra le articolazioni della Repubblica quella che è stata definita una forte carica paritaria, rendendo più esplicito e maggiormente garantito che nel passato il riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale infraregionale non soltanto nei confronti del livello regionale, ma anche di quello statale. La rinnovata garanzia della posizione degli enti locali infraregionali, del resto, può apprezzarsi anche sul piano delle fonti normative, come risulta dal collegamento tra la disposizione appena citata e l'art. 117 Cost. e infatti l'art. 114 contiene l'espressa menzione della potestà statutaria degli enti locali, il 5° comma dell'art. 117 riconosce la loro potestà regolamentare in ordine “alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

In terzo luogo, va indicata come particolarmente interessante nella prospettiva che qui si adotta la disposizione della lettera *p* del secondo comma dell'art. 117 Cost. Come è ampiamente noto, con essa si riserva alla competenza statale la disciplina di “legislazione elettorale, organi di governo e *funzioni fondamentali* di

Comuni, Province e Città metropolitane”: non è dubbio che questa disposizione costituisca il riferimento costituzionale più importante e “diretto” per valutare le conseguenze della revisione del titolo V sull’estensione (e al limite sulla stessa perdurante vigenza) del potere ordinamentale delle Regioni speciali;

Infine il nuovo art. 118 Cost., che costituzionalizza il principio di “sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” con una norma che vorrebbe caratterizzare l’intera forma di Stato, e che comporta che le funzioni siano in principio “attribuite” ai Comuni (1° comma), salvo il loro “conferimento” a livelli di governo più ampi. Il 2° comma precisa le ricadute del principio medesimo con riguardo alle funzioni degli enti locali, attribuendo ad essi la titolarità di funzioni “proprie” accanto a quelle “conferite” da leggi statali o regionali. Dalla connessione dei primi due commi di questa disposizione con quella dell’art. 114 Cost. sembra potersi desumere una distinzione tra le funzioni “proprie” degli enti locali, quelle loro “conferite” e “attribuite”. Come è noto, peraltro, sulla distinzione tra queste differenti categorie di funzioni vi sono grandi disparità di valutazione tra gli interpreti, il che rende particolarmente problematica la valutazione delle conseguenze determinate dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà “verticale” sulla rilevanza (e sulla garanzia) costituzionale delle funzioni spettanti agli enti locali. Per ciò che qui per il momento interessa (e con riserva di tornare sul punto) è tuttavia sufficiente rilevare che è piuttosto diffusa negli interpreti la convinzione che esistano dei collegamenti tra le funzioni “proprie” degli enti locali e quelle che dall’art. 117, 2° comma, lett. *p* sono indicate come funzioni “fondamentali” degli enti stessi: il chiarimento dei termini di questo collegamento vale a condizionare l’estensione della potestà conformativa sul sistema delle autonomie locali spettante allo Stato.

3. Segue: le conseguenze dei nuovi principi costituzionali sulla estensione della potestà ordinamentale delle Regioni speciali.

Come risulta evidente da quanto appena precisato, anche se impostato in questi termini il problema del rapporto tra la vecchia potestà ordinamentale ed il nuovo Titolo V è estremamente complesso, in quanto coinvolge l’interpretazione di alcune delle disposizioni ad un tempo più caratterizzanti e più controverse della recente revisione costituzionale. Nondimeno questo approccio può consentire di trarre alcune indicazioni in ordine al rapporto tra le discipline della l.c. 2/1993 e 3/2001 che possano contribuire a verificare la attuale consistenza della potestà primaria ordinamentale.

In questa direzione, un primo punto fermo può essere individuato nell’asserzione (già ampiamente argomentata nella prima parte del presente studio) secondo la quale la norma statutaria introdotta dalla l.c. n. 2 del 1993

deve senz'altro considerarsi ancora vigente, dovendosene radicalmente escludere l'abrogazione per incompatibilità con il nuovo Titolo V, parte II, Cost. ed in particolare con la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, 2° comma, lett. *p* per i motivi già ampiamente evidenziati.

Questa prima conclusione, peraltro, non vale affatto a risolvere completamente il problema che qui interessa, in quanto altrettanto indiscutibile è la circostanza che la recente revisione costituzionale ha introdotto taluni principi rivolti a rimodellare complessivamente ed in modo innovativo il complessivo assetto della Repubblica. Tali principi non possono che applicarsi anche alle Regioni speciali, e sono pertanto destinati ad avere ripercussioni sui contenuti, sull'estensione e sulle modalità di esercizio di una competenza statutaria che pure deve ritenersi ancora sussistente.

Da questo punto di vista, un secondo punto fermo può essere costituito dall'osservazione secondo la quale, dalla interpretazione sistematica delle norme poco sopra citate, pare emergere dal nuovo Titolo V un modo fortemente diverso rispetto al passato di impostare la questione del rapporto tra normazione regionale (sia delle Regioni ordinarie che di quelle speciali), normazione statale ed estensione dell'autonomia locale. Con particolare riguardo ai poteri conformativi delle Regioni sul sistema delle autonomie locali, può in particolare dirsi che – vigente il vecchio art. 128 Cost. – era abbastanza agevolmente discriminabile la posizione delle Regioni ad autonomia ordinaria da quella delle Regioni speciali. Le prime infatti dovevano ritenersi del tutto vincolate a quella “legge generale” di competenza statale cui l'art. 128 confidava la fissazione dell'ambito di esplicazione dell'autonomia locale (recentemente confluita nel Testo unico sulle autonomie locali, d.lgs. 267 del 2000), che per esse costituiva un dato sostanzialmente intangibile. Nell'ottica che qui interessa non ha rilievo determinante l'osservazione che – a partire dalla l. 142/90 – si era innescato un processo di graduale crescita dei poteri conformativi sugli enti locali attribuita alle Regioni ordinarie: è infatti da rilevare che tali poteri erano pur sempre fondati su atti di legislazione ordinaria, e dunque la loro garanzia era di rango e qualità diversi rispetto quella della potestà primaria ordinamentale riservata alle Regioni speciali dai rispettivi statuti.

Queste ultime infatti, dopo l'attribuzione a tutte della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali per l'innanzi spettante alla sola Sicilia, erano sottratte alla gran parte delle disposizioni di cui alla legge generale prevista dall'art. 128 Cost., con l'eccezione di quelle che si potessero far rientrare nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (divenuto – con la l. c. 2/2001 “ordinamento giuridico della Repubblica”), delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché degli obblighi internazionali.

Sulla base di queste indicazioni normative, si poteva discorrere (ed in effetti si discorreva) in termini di “padronanza” sul sistema delle autonomie locali, spettante allo Stato per le autonomie ricomprese nelle Regioni ordinarie; nella

gran parte alle Regioni speciali con riferimento alle “loro” autonomie. Benchè il termine non fosse molto rigoroso dal punto di vista giuridico, esso era tuttavia molto espressivo nell’indicare la diffusa convinzione che (ancorchè l’art. 128 Cost. la menzionasse) l’autonomia di Comuni e Province fosse del tutto diversa per “qualità” da quella regionale, poichè la sua garanzia era in definitiva demandata a scelte legislative statali o regionali.

Con la riforma del Titolo V, parte II, Cost., questa “filosofia organizzativa” è sensibilmente mutata, e ciò si riflette tanto sul rapporto tra Regioni ordinarie e speciali, quanto sui caratteri fondamentali dell’autonomia locale.

Con riguardo al primo punto, può affermarsi che le Regioni ordinarie paiono aver guadagnato terreno sul piano della garanzia costituzionale dei loro poteri conformativi sulle autonomie locali. Appare infatti abbastanza consolidata nei commentatori la convinzione che il recente Testo unico sugli enti locali abbisogni di un’estesa opera di revisione per le parti in cui risulti ancora applicabile, non soltanto per i suoi contenuti, ma anche (e forse soprattutto) per l’estensione della sua disciplina. Ciò in quanto una normazione dettagliata come quella di recente confluita nel d.lgs. 267 del 2000 parrebbe travalicare gli ambiti riservati alla potestà esclusiva statale desumibili da una lettura sistematica del nuovo art. 117 Cost. e per tale via lederebbe da un lato il nuovo assetto delle competenze legislative delle Regioni e – dall’altro – la stessa estensione costituzionalmente garantita ai poteri di organizzazione degli enti locali. E del resto, nel medesimo senso sembra spingere la stessa consacrazione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà. Questo infatti comporta come suo necessario corollario un processo di differenziazione (anche) tra autonomie locali che deve essere demandato – secondo le rispettive competenze – a decisioni di tutti i legislatori, compresi quelli delle Regioni ordinarie (cfr. l’art. 118, 2° comma, Cost.).

D’altra parte, tuttavia, vi è da rilevare che risulta oggi molto problematica (ed anzi, dovrebbe ritenersi esclusa) la possibilità di continuare a giovare del vecchio concetto di “padronanza” sul sistema degli enti locali, sia essa riferita allo Stato ovvero alle Regioni. Secondo le letture che più enfatizzano il distacco tra il vecchio art. 128 Cost. ed il nuovo testo dell’art. 114 Cost., in realtà, una vera disponibilità del sistema degli enti locali ed in particolare del suo assetto funzionale deve essere radicalmente esclusa in capo a chiunque, dovendo le autonomie infraregionali essere titolari – dal punto di vista del loro assetto funzionale – di competenze costituzionalmente “proprie”. Se è da un lato è vero che queste devono essere individuate in atti di legislazione statale o regionale, il carattere costituzionalmente “proprio” di queste funzioni (artt. 114 e 118, 2° comma), la circostanza che agli enti locali sia demandata la normazione sulle modalità organizzative dell’esercizio delle funzioni ad essi attribuite (art. 117, 5° comma), e lo stesso principio di sussidiarietà le renderebbe in principio intangibili tanto da parte della normazione ordinaria dello Stato che

da parte delle leggi regionali, in quanto tali funzioni formerebbero oggetto di una serie di specifiche norme di garanzia di livello costituzionale.

A rendere ancora più complesso il quadro costituzionale entro nel quale va inserito il problema dell'attuale estensione della potestà ordinamentale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni delle autonomie locali, concorrono inoltre le già citate incertezze interpretative relative al rapporto tra le "funzioni fondamentali" degli enti locali affidate alla competenza statale (art. 117, 2° comma, lett. *p* Cost.), le funzioni "proprie" degli enti stessi cui si riferisce il 2° comma dell'art. 118 Cost e l'art. 114 Cost.; le funzioni loro "attribuite" (art. 117, 5° comma Cost.) e quelle "conferite" ad essi (art. 118, 2° comma, ma di "conferimento" – ad enti territoriali sovracomunali – parla anche l'art. 118, 1° comma).

Come si vede, le funzioni degli enti locali formano oggetto di una serie di qualificazioni costituzionali intricatissime (e probabilmente un po' disordinate), sul significato delle quali si è ben lontani, in sede di riflessione dottrinale, dall'acquisizione di posizioni univoche. In questa sede, peraltro, non sembra necessario dare compiutamente conto delle linee del dibattito in materia, in quanto le osservazioni che seguono sono orientate soprattutto a delineare il quadro di riferimento in cui inserire la potestà primaria del Friuli-Venezia Giulia in materia di determinazione delle funzioni dei livelli di governo infraregionali.

Relativamente a questo profilo, ci si può limitare a segnalare che ai fini che qui interessano alcune delle controversie emergenti su questo punto in dottrina hanno una connotazione sostanzialmente "nominalistica", e ciò in particolare vale per quello che riguarda la possibilità o meno di identificare come "proprie" degli enti locali le sole funzioni fondamentali (e dunque quelle di competenza statale) oppure anche altre.

Sul punto ci si può infatti limitare a sottolineare che le differenti ricostruzioni del rapporto tra i vari "tipi" di funzioni degli enti locali contenuti in Costituzione può avere delle conseguenze in ordine all'estensione che si intenda riconoscere alla potestà esclusiva statale fondata sull'art. 117, 2° comma, lett. *p*, Cost.

Secondo una prima linea ricostruttiva (che è la più restrittiva per le competenze statali) le "funzioni fondamentali" di competenza dello Stato sarebbero riducibili esclusivamente a quel nucleo essenziale di funzioni che avrebbero lo scopo di formare un limite al libero e completo dispiegarsi della differenziazione naturalmente insita nel principio di sussidiarietà. In altri termini, la legge statale sarebbe chiamata – dal punto di vista delle funzioni – a indicare quel (ristretto) gruppo di competenze che fungerebbero da criterio di riconoscibilità di ciascuna categoria di enti locali e che pertanto non potrebbero in ogni caso essere intaccate, pena la vanificazione della stessa identità dei differenti livelli di governo che l'art. 114 Cost. indica tra le articolazioni necessarie della Repubblica. Al di là di quest'ambito, la sola possibilità concessa alla legge dello

Stato sarebbe quella di disciplinare legislativamente affidandole agli enti locali funzioni rientranti nelle proprie sfere di competenza come delineate dall'art. 117 Cost..

Secondo una diversa visione (in certo senso più “continuista” rispetto al passato), oltre a questa funzione, la legge dello Stato potrebbe essere in grado di contenere una disciplina ulteriore, tale da influire – se non altro attraverso la fissazione di principi fondamentali – sull'opera di allocazione delle funzioni da parte delle Regioni in materie rientranti nelle competenze legislative di queste ultime: ciò avvicinerrebbe per taluni versi l'ambito della futura disciplina statale a quello oggi coperto dal Testo unico sugli enti locali.

4. Segue: alcuni spunti per la ricostruzione dell'attuale assetto della competenza ordinamentale in materia di funzioni, in rapporto alla legislazione statale e alle garanzie costituzionali delle autonomie locali infraregionali.

Le osservazioni che precedono possono servire da base per inquadrare (sia pure problematicamente) la collocazione nel nuovo contesto costituzionale della potestà primaria ordinamentale delle Regioni speciali (e del Friuli-Venezia Giulia in particolare) in materia di determinazione delle funzioni degli enti locali. Il tentativo procederà da una parte (per così dire “verso l'alto”) con riferimento ai suoi rapporti con la competenza legislativa statale; dall'altra con riguardo alla nuova posizione costituzionalmente garantita alle autonomie locali (e dunque “verso il basso”).

Con riguardo al primo dei due profili (e dunque sul piano dei rapporti con la legislazione di competenza statale), pare di poter senz'altro affermare che l'introduzione della competenza statale di determinazione delle “funzioni fondamentali” degli enti locali non può sostanzialmente intaccare la precedente estensione delle competenze regionali.

Richiamando quanto si è detto al termine del paragrafo precedente, infatti, può dirsi che se la legge statale di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *p* – nel determinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali – si dovesse limitare ad una disciplina per così dire “minimale”, rivolta unicamente a indicare il ristretto nucleo di funzioni irrinunciabili di ciascun ente locale, che costituiscono sul piano funzionale il criterio di identificazione minimo di ciascun livello di governo, la potestà primaria ordinamentale dovrebbe considerarsi vincolata alla legge statale.

Un vincolo di tale genere, peraltro, non pare affatto più stringente di quelli precedentemente stabiliti, ed anzi può essere agevolmente ricondotto, per restare sul piano dei limiti statutari, al rispetto dei principi generali

dell'ordinamento o alle norme fondamentali di riforma, ma a ben guardare troverebbe prima ancora fondamento nel nuovo criterio ordinatore dell'allocazione delle funzioni costituito dal principio di sussidiarietà. Di tale principio, infatti, una tale disciplina costituirebbe il necessario risvolto "negativo", poichè servirebbe a porre un argine (sia pur minimo) alla differenziazione ad esso immanente, allo scopo di preservare un livello minimo di "compatibilità" tra le autonomie locali, imposto anche dalle esigenze unitarie proclamate dall'art. 5 Cost..

Semmai è da rilevare che – a fronte di una legge statale che intenda in questo modo i suoi ambiti di intervento – si potrebbe discorrere di un forte aumento delle competenze delle Regioni ordinarie in materia di assetto funzionale delle autonomie locali, e dunque di un "riassorbimento" della specialità regionale, che tuttavia una volta tanto non si determinerebbe per un appiattimento "in basso" della potestà legislativa primaria, ma per un allargamento delle competenze delle Regioni ordinarie. E del resto, non è un caso che di "crisi" della specialità nel senso appena precisato (e cioè attraverso una sua "diffusione" anche alle Regioni ordinarie) si sia incominciato a parlare anche prima dell'entrata in vigore della l.c. 3/2001, proprio in connessione con l'affermazione del principio di sussidiarietà da parte delle leggi ordinarie di trasferimento di competenze agli enti locali della fine degli anni 90.

Se all'opposto dovessero prevalere letture più estese della competenza esclusiva statale, e se dunque questa dovesse comprendere nella propria disciplina anche profili ulteriori del processo di allocazione da parte delle Regioni di funzioni agli enti locali, queste ultime disposizioni non dovrebbero comunque risultare applicabili alle Regioni speciali, che conserverebbero intatti i propri margini di scelta autonoma e differenziata, con il solo limite di quelle norme o principi riportabili ai limiti propri della competenza primaria e tuttora presenti in Statuto (ossia ai principi generali dell'ordinamento o alle norme fondamentali di riforma).

È evidente che in questo secondo caso la potestà ordinamentale regionale – con riguardo in particolare all'allocazione delle funzioni – conserverebbe i suoi tratti di differenziazione rispetto alle competenze nella stessa materia esercitabili dalle Regioni ordinarie.

Maggiori tratti di complessità, invece, sono rilevabili con riguardo al secondo dei profili citati, ossia al rapporto della potestà ordinamentale in materia di funzioni con la posizione costituzionalmente garantita agli enti locali. Sotto questo profilo, i poteri regionali nel conformare l'assetto funzionale delle autonomie locali situate nel Friuli-Venezia Giulia non potranno che risentire in primo luogo del riconoscimento *ex artt.* 114 e 118 Cost. di funzioni che la Costituzione considera "proprie" degli enti e fornite di una garanzia tale da porre – almeno sul piano dei principi – Regioni e autonomie locali su un piede di parità; in secondo luogo della affermazione del principio di sussidiarietà, ai

sensi del quale l'allocazione di competenze amministrative in capo ad enti diversi dai Comuni deve ritenersi in qualche misura una "eccezione"; infine dell'attribuzione costituzionale agli enti locali del potere statutario e regolamentare in ordine al complesso delle funzioni ad essi attribuite, e dunque di un potere di autoorganizzazione (ancorchè non ancora pacificamente inquadrato in tutti i suoi aspetti dalla dottrina).

Su questo punto, non è dubbio che la Regione potrà con proprie leggi contribuire al massiccio processo di trasferimento di funzioni agli enti locali che si rende necessario in sede di attuazione del Titolo V, ma non si potrà più predicare la sua "padronanza" sul sistema delle autonomie, che deve ritenersi esclusa dal principio di sussidiarietà e dalle altre norme appena richiamate.

Se quanto affermato è fondato, ne dovrebbero risultare in larga parte modificate le esigenze a cui l'ordinamento degli enti locali di spettanza della Regione dovrà far fronte dall'ottica del riparto delle funzioni.

In particolare, quando si deciderà a metter mano all'approvazione di una legge generale sul sistema regionale delle autonomie locali, essa non potrà porsi come una sorta di "duplicato" (o di "traduzione in sede regionale") dell'attuale Testo unico, nè come un "aggiornamento" dell'impianto della l.r. 10/1988, che ancor oggi costituisce il quadro di riferimento in materia.. Essa dovrà all'opposto trovare il suo baricentro piuttosto nell'esigenza di dare adeguati strumenti per garantire un corretto dispiegarsi dei meccanismi (di confronto e collaborazione tra autonomie) che sono la sostanza (politica, ma anche giuridica) del principio di sussidiarietà: tale principio non si concilia con una fissazione rigida e uniforme di ambiti di competenza legislativamente determinati, nè con una imposizione da parte della Regione di moduli organizzativi uniformi tra autonomie locali, ma richiede il moltiplicarsi di sedi di cooperazione e di raccordo tra i soggetti del sistema delle autonomie, finalizzate a conformare il sistema amministrativo (e quindi le rispettive funzioni) secondo le esigenze della differenziazione e dell'adeguatezza.

A ben guardare, è solo attraverso la predisposizione ed il corretto funzionamento di strumenti di questo genere che potranno trovare una soluzione non soltanto le questioni relative alla distribuzione delle competenze amministrative tra Regioni ed enti locali, ma anche quelle concernenti la competenza a decidere circa l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni stesse.

Con riguardo a quest'ultimo punto, in particolare, è ben difficile che i reciproci rapporti tra la legislazione regionale di attribuzione di funzioni agli enti locali e gli ambiti di autonomia normativa (statutaria e – per quanto qui interessa – soprattutto regolamentare) che la Costituzione riconosce a questi ultimi possano trovare una soluzione ricercando "in astratto" una linea di demarcazione tra le rispettive competenze che le disegni come nettamente separate e reciprocamente garantite nella loro estensione.

In realtà, infatti, per un verso alle Regioni che disciplinino ambiti di azione amministrativa riconducibili alla loro competenza legislativa non può essere negata la possibilità di regolamentare (quanto meno in termini di principi generali) le modalità di esercizio delle funzioni; per altro verso, è altrettanto indiscutibile che una tale disciplina non debba di fatto porre nel nulla i margini di autoorganizzazione che agli enti locali sono riconosciuti dalla stessa Costituzione.

Come può notarsi, dunque, la trama delle relazioni tra fonti normative regionali e locali in ordine alla disciplina delle funzioni presenta per sua natura elementi di flessibilità e indeterminatezza, che mal si prestano ad essere circoscritti attraverso il ricorso a strumenti di reciproca garanzia di sfere di competenza nettamente separate e distinte, e difese attraverso il ricorso a un giudice esterno (e poi: quale giudice?). Essa può invece trovare una sistemazione soddisfacente soltanto immaginando forme di “garanzia” diverse a favore degli enti locali, attraverso il loro coinvolgimento nei processi decisionali della Regione.

E del resto, in parte in questa direzione si muovono le recenti leggi regionali 15 maggio 2002, n. 13 (della quale si tornerà a parlare) e 15 maggio 2001, n. 15. Il primo e più recente dei due provvedimenti normativi, all’art. 3, 8° comma, tenta di dare una prima sistemazione – peraltro non ancora molto definita – al rapporto tra fonti regionali e locali in materia di organizzazione delle funzioni degli enti locali. La norma citata, infatti, modificando l’art. 3 l.r. 10 del 1988, demanda alla legge regionale la fissazione dei soli “principi fondamentali” in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali, rimettendo agli statuti e ai regolamenti degli stessi l’ulteriore disciplina: con l’approvazione di questi ultimi cesserà di trovare applicazione la normativa regionale di cui alla l.r. 10 del 1988.

Per altro verso, utili indicazioni circa gli spazi che il futuro esercizio della potestà ordinamentale sarà chiamato a ricoprire sono forniti dalla l.r. 15 del 2001. Vero è che questo provvedimento legislativo è precedente rispetto alla l.c. 3/2001, e che è esclusivamente finalizzato ad un’opera di trasferimento di funzioni in conseguenza delle leggi ordinarie che – prima della riforma del Titolo V – hanno concorso a delineare quello che è stato definito il “federalismo a Costituzione vigente”. E tuttavia, dal punto di vista dell’esercizio delle potestà regionali relative all’allocazione delle funzioni, quest’atto normativo può costituire per taluni aspetti un esempio da seguire e una strada da continuare a percorrere. Ciò in quanto con esso non si persegue l’obiettivo di individuare le funzioni degli enti locali in modo rigido, ma si tenta di indicare snodi procedurali ed organizzativi rivolti a guidare il processo di riallocazione delle funzioni tra livelli di governo nella Regione. Non è del resto un caso che a tale legge risalga l’istituzione in Regione dell’Assemblea delle autonomie locali (art. 9 l.r. 15/2001 cit.), cui è attribuito potere di intervento, tra l’altro, in

materia di ordinamento delle autonomie locali e di conferimento di funzioni agli enti locali (lett. *a* e *b* art. cit.)

L'opportunità di discipline di questo contenuto si può del resto percepire anche tenendo conto del fatto che è universalmente riconosciuto che uno dei tratti di debolezza della riforma del titolo V consiste proprio nella scarsità di indicazioni sui raccordi organizzativi rivolti a "dare gambe" alla sussidiarietà. In quest'ambito la potestà primaria regionale può trovare ampi spazi di intervento, non solo modellando la composizione e la costituzione dell'organo di raccordo con le autonomie locali, ma anche – e forse soprattutto – affiancandogli ulteriori raccordi organizzativi relativamente ai singoli ambiti materiali di esplicazione delle competenze legislative ed amministrative regionali.

5. La potestà ordinamentale ed il sistema dei controlli sugli enti locali: la disciplina regionale e l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione.

Come si è avuto modo di precisare nella premessa a questa parte della ricerca, il problema della potestà regionale in ordine ai controlli sugli enti locali si presenta come per vari aspetti più definito e circoscritto rispetto a quello delle potestà regionali relative alla definizione delle funzioni degli enti locali.

A conferire contorni più facilmente definibili al tema concorrono non soltanto la circostanza che sulla persistenza di talune forme di controllo sugli enti locali si è discusso moltissimo già nell'immediatezza dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, ma altresì il fatto che – a differenza di quanto accade per il complessivo ordinamento degli enti locali – la Regione aveva effettivamente disciplinato la materia dei controlli utilizzando gli spazi ad essa riconosciuti dalla competenza primaria attribuitale dalla l.c. n. 2 del 1993 e dall'art. 6 d.lgs. 9 del 1997.

Al momento dell'entrata in vigore del Titolo V, parte II, Cost., infatti, la materia risultava disciplinata, con riguardo al controllo sugli atti, dalla l.r. 12 novembre 1991, n. 49 (precedente alla riforma statutaria, ma ampiamente rimaneggiata in momenti successivi, in part. con l.r. 4 luglio 1997, n. 23, e con altri interventi posteriori); per quanto attiene al controllo sugli organi, dalla stessa l.r. 4 luglio 1997, n. 23, sia pure attraverso ampi rinvii alla legislazione statale) Ne risultava una normativa regionale che – rispetto alle linee della disciplina dei controlli come definita dal Titolo VI del Testo unico sugli enti locali – copriva le due principali fattispecie di controllo (sugli atti e sugli organi), con l'eccezione soltanto dei controlli connessi all'ordine pubblico (del resto espressamente sottratti alla competenza regionale dalla riserva di competenza statale *ex* art. 6 d.lgs. 9/1997), dei controlli successivi di gestione (di cui alla l.s. 14 gennaio 1994, n. 20), nonché degli strumenti di controllo interno degli enti locali (Titolo VI, capo III del Testo unico cit.).

Su questo quadro normativo è intervenuta la riforma del Titolo V, le cui ripercussioni immediate sull'assetto dei controlli sono state percepite in particolare in relazione all'abrogazione dell'art. 130 Cost., disposta dall'art. 9 l.c. 3/2001, e dunque con riferimento ai controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali.

La vicenda è ampiamente nota: benchè le posizioni in dottrina non si presentassero come del tutto univoche, la tesi di gran lunga prevalente è stata nel senso di considerare non più applicabili le leggi ordinarie che davano seguito ai controlli preventivi necessari di legittimità. A ciò hanno fatto seguito (anche sulla base di un confronto tra le Regioni in sede di Conferenza dei Presidenti) delle "prese d'atto", generalmente provenienti dagli esecutivi regionali, dell'avvenuta abrogazione delle norme sub-costituzionali in materia di controlli preventivi necessari di legittimità e si è pertanto determinata la cessazione generalizzata di tali controlli. Con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in particolare, la "presa d'atto" dell'avvenuta abrogazione dei controlli citati si è avuta con una semplice lettera dell'Assessore per le autonomie locali del novembre 2001, a seguito di una presa di posizione della Giunta regionale.

A questa vicenda si è fatto riferimento in questa sede soprattutto per segnalare che le ragioni che hanno fatto prevalere la convinzione dell'avvenuta abrogazione dei controlli preventivi di legittimità non hanno lasciato alcuno spazio a soluzioni differenziate in ragione della specialità regionale. Benchè la soluzione della "abrogazione" delle norme ordinarie anteriori alla riforma costituisse il recepimento in sede pratica di impostazioni differenziate in dottrina (la disapplicazione delle leggi sui controlli era ricondotta da taluni a motivi diversi, quali la sopravvenuta carenza di potere o altri), sta di fatto che il fondamento costituzionale ultimo delle impostazioni che negavano la perdurante applicabilità della normativa sui controlli era tale da applicarsi in modo uniforme a tutte le Regioni, speciali ed ordinarie. Tale fondamento era infatti ravvisato non soltanto nell'abrogazione dell'art. 130 Cost., ma in ultima analisi nella nuova posizione degli enti locali fondata sull'art. 114 Cost., che si considerava radicalmente in contrasto con qualunque forma di subordinazione dell'autonomia locale a quella regionale.

È peraltro da soggiungere che il problema era percepito soprattutto con riferimento alle fattispecie (per la verità abbastanza limitate, seppure molto importanti) di controllo preventivo necessario sugli atti, mentre una qualche maggiore "apertura" poteva riscontrarsi in ordine ad altre forme di controllo, a loro volta tradizionalmente connesse all'art. 130 Cost.

In primo luogo, era abbastanza consolidata, anche tra i primi commentatori della riforma, la convinzione che gli argomenti citati non potessero applicarsi ai controlli sugli organi, che erano abbastanza diffusamente considerati compatibili con il nuovo assetto costituzionale, anche per la loro preordinazione a garantire la possibilità stessa di funzionamento degli enti locali.

D'altra parte, la totale incompatibilità di ogni forma di controllo preventivo con l'affermazione della autonomia degli enti locali poteva essere messa in dubbio anche per alcuni controlli sugli atti.

In particolare, non tutti i controlli "a richiesta" potevano essere risolti semplicemente come forme di pura subordinazione degli enti locali alla Regione, poiché essi potevano adempiere anche a funzioni diverse (la tutela del libero esplicarsi del processo politico nel caso di controlli su richiesta delle minoranze; le esigenze di "autocontrollo" nel caso dei controlli a richiesta del controlato), la cui radicale incompatibilità con l'art. 114 poteva fondatamente essere messa in dubbio.

A ciò va aggiunto che una posizione ancora diversa era riconosciuta ai controlli (quali quelli connessi all'omissione di atti obbligatori, quali l'approvazione del bilancio) rivolti ad evitare paralisi nel funzionamento enti locali.

Quanto appena segnalato rendeva evidente la necessità di interventi legislativi tali da dare soluzione a problemi che la semplice "presa d'atto" di un'avvenuta abrogazione non era di per sé sola in grado di risolvere; e tuttavia sembravano delinearsi con sufficiente chiarezza gli spazi a disposizione delle Regioni (ed in particolare delle Regioni speciali nell'esercizio della loro potestà ordinamentale): se infatti residuava qualche dubbio in ordine a taluni controlli preventivi di legittimità, per il resto gli ambiti da riconoscersi alla competenza delle Regioni speciali apparivano sostanzialmente ricalcare gli spazi di disciplina già in qualche modo "coperti" dalla normativa regionale.

Prima di dare brevemente conto dei provvedimenti legislativi della Regione in quest'ambito e delle reazioni del Governo, è tuttavia opportuno fare qualche riferimento alle linee dell'ulteriore riflessione dottrinale in materia di controlli.

6. Segue: alcune posizioni dottrinali in ordine al complessivo sistema dei controlli, in rapporto alla potestà ordinamentale regionale: separazione vs. collaborazione?

Come si è detto, la cessata applicazione delle norme legislative sui controlli poteva dare una soluzione soddisfacente (e largamente accettata dalle Regioni) sul tema dei controlli preventivi necessari di legittimità, ma lasciava spazi di apertura nei confronti di altre forme di controllo: ciò del resto risulta anche dall'esame delle delibere giuntali con le quali si prendeva atto dell'abrogazione limitatamente all'*obbligo* di invio ai Comitati regionali di controllo, si facevano talora salvi (in attesa di ulteriori interventi normativi) i controlli sostitutivi e quelli a richiesta, e non si ponevano in discussione i controlli sugli organi.

È peraltro da sottolineare che in tempi recenti si sono manifestate in dottrina posizioni sensibilmente diverse da quella appena sintetizzata sulla compatibili-

tà dei controlli esterni il nuovo assetto della Repubblica come delineato dalla riforma del titolo V.

In particolare, recenti contributi scientifici estendono molto al di là delle risposte fornite dalla prassi le conseguenze che deriverebbero sul sistema dei controlli dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost.. Secondo queste letture, la condizione di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e la affermazione della loro piena equiordinazione rispetto alle Regioni (e in genere a tutte le articolazioni della Repubblica) non soltanto renderebbe del tutto inapplicabili le disposizioni relative ai controlli sugli atti, ma si dimostrerebbe incompatibile con tutte le ipotesi di sindacato esterno sull'operato delle autonomie locali, a meno che queste non siano fornite di un puntuale fondamento in altre norme della Costituzione.

Applicando questi criteri alle fattispecie di controllo vigenti al momento dell'entrata in vigore della l.c. 3 del 2001 ne deriverebbero – schematizzando e limitando l'analisi ai soli controlli che in qualche modo coinvolgono le Regioni – queste conseguenze:

sarebbero destinati a non trovare più applicazione tutti i controlli sugli atti, siano essi necessari oppure eventuali;

per quanto concerne i controlli sostitutivi, riconnessi alla omissione da parte degli enti locali di atti obbligatori, essi dovrebbero essere tolti alle Regioni, e rientrerebbero invece nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della l. 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), che disciplina i ricorsi contro il silenzio dell'amministrazione;

identica sorte dovrebbe spettare anche ai controlli sugli organi, con la sola eccezione di quelli puntualmente fondati sull'art. 120 Cost. o su altre norme costituzionali (in sostanza, si tratterebbe dei soli controlli attualmente disciplinati dall'art. 141, 1° comma, lett. *a* del Testo unico, relativo alle ipotesi di scioglimento dei Consigli comunali o provinciali “quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonchè per gravi motivi di ordine pubblico”: questi controlli, peraltro, formerebbero oggetto di una riserva di disciplina statale, che del resto è confermata anche dall'art. 6, 2° comma, d.lgs. 9/1997);

sarebbero invece destinati a sopravvivere i controlli successivi di gestione affidati alla Corte dei conti, in ordine ai quali, del resto, la dottrina è – a quanto risulta – assolutamente univoca, anche in ragione della perdurante attualità dei fondamenti costituzionali di tale forma di controllo esterno come indicati dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 29 del 1995;

per quanto concerne infine la disciplina dei controlli interni agli enti locali, essi sarebbero oggi in qualche modo “ripartiti” tra norme fondamentali (di com-

petenza statale) e riserva di potere regolamentare degli enti locali stessi, e sarebbero dunque del tutto al di fuori delle competenze regionali.

Se si traduce questo tipo di impostazione in termini di valutazione della potestà ordinamentale regionale (e in particolare di estensione della competenza primaria del Friuli–Venezia Giulia in materia di enti locali) se ne dovrebbe desumere che in sostanza la competenza primaria delle Regioni speciali in materia dovrebbe ritenersi del tutto svuotata di ogni contenuto.

Tutte le fattispecie di controllo rientranti nell'ambito della competenza regionale dovrebbero infatti ritenersi o direttamente travolte dalla riforma del Titolo V, oppure comunque incompatibili con essa; per converso, le sole forme di controllo tuttora conciliabili con il nuovo assetto della Repubblica dovrebbero essere considerate o di esclusiva spettanza statale (si pensi ai controlli di gestione indicati al punto d) e a quelli relativi a gravi violazioni costituzionali o motivi di ordine pubblico, punto c), ovvero oggetto di una riserva normativa a favore degli enti locali, (quanto ai controlli interni di cui al punto e), del tutto fuori della disponibilità della legislazione regionale.

In termini più generali, può osservarsi che questo tipo di lettura ha implicazioni di grande rilievo sul modo complessivo di intendere la riforma del Titolo V. Essa pare infatti essere fondata su una presa di posizione molto decisa in ordine a un nodo irrisolto (forse il principale) della riforma costituzionale della fine del 2001, sul quale si tornerà al termine di queste note: quello del rapporto tra garanzia costituzionale dell'autonomia da una parte, e necessità di collaborazione tra livelli di governo imposta dal principio di sussidiarietà dall'altra.

L'interpretazione della “filosofia” generale della revisione del titolo V dalla quale opinioni come quella appena descritta prendono le mosse, infatti, paiono nettamente enfatizzare il profilo della garanzia costituzionale delle sfere di autonomia, attraverso il tentativo di limitare quanto più possibile le ingerenze tra sfere di competenza che si vorrebbero reciprocamente “impermeabili”, e di dare conseguentemente grosso peso alle sedi giurisdizionali nel risolvere questioni che per l'innanzi erano demandate ai rapporti tra Regioni ed enti locali che si instauravano in sede di controllo; per converso, tuttavia, così facendo rischiano di diminuire sensibilmente i margini per la creazione di spazi di confronto e negoziazione tra gli attori istituzionali coinvolti nell'esercizio di funzioni amministrative.

7. Segue: la l.r. 13/2002 e la sua impugnazione da parte del Governo.

Gli orientamenti dottrinali sintetizzati nel paragrafo precedente (sui quali peraltro l'accordo dei commentatori non è affatto generalizzato) possono servire a sviluppare alcune annotazioni sulla vicenda dell'approvazione, da parte del

Friuli–Venezia Giulia, di norme in materia di controlli sugli atti degli enti locali e della loro impugnazione da parte del Governo di fronte alla Corte costituzionale.

Nella materia dei controlli è infatti di recente intervenuta la l.r. 15 maggio 2002, n. 13, il cui art. 3 (“disposizioni in materia di enti locali”) ha modificato la già citata l.r. 49/1991, ed in particolare il suo art. 28. L’intervento normativo regionale in esame in primo luogo sancisce anche legislativamente (in modo per la verità molto opportuno) l’abrogazione delle parti della l.r. 49 del 1991 relative ai controlli preventivi necessari, che aveva formato oggetto della comunicazione dell’esecutivo con la quale si erano tratte le conseguenze dell’abrogazione dell’art. 130 Cost. La parte più innovativa dell’intervento legislativo, tuttavia, è costituita da una ridisciplina in termini nuovi dei c.d. “controlli a richiesta” (su iniziativa dell’organo deliberante, ovvero di una minoranza consiliare), nonché delle procedure concernenti il bilancio degli enti locali.

Per quanto riguarda il primo dei due punti segnalati, la competenza allo svolgimento dei controlli eventuali viene conservata in capo al Comitato regionale di controllo, ma la fisionomia dell’istituto ne esce profondamente modificata rispetto alla disciplina precedente. Se infatti i controlli a richiesta possono riguardare potenzialmente ogni atto deliberato dagli enti locali (e dunque essi hanno possibilità applicative di grande estensione) è tuttavia da dire in primo luogo che la sottoposizione ad esame – a differenza di quanto accadeva nel passato – non sospende l’efficacia del provvedimento (salva un’esplicita decisione dell’organo dell’ente locale deliberante); inoltre che il Comitato dispone di un termine di 15 giorni per procedere all’esame delle delibere; infine che le eventuali osservazioni in punto di legittimità che il Comitato abbia a formulare sono rimesse alla valutazione dell’ente deliberante, cui dunque va integralmente ascritta la responsabilità circa gli atti adottati.

Per quanto invece attiene alla materia del bilancio, l’articolo in esame si limita a disporre l’obbligo per gli enti locali di dare informazione al Co.Re.Co “dell’avvenuta adozione del bilancio preventivo, del rendiconto della gestione e dell’accertamento degli equilibri di bilancio, entro 5 giorni dalla data di adozione delle relative deliberazioni”, e ciò – a quanto pare – al fine di consentire l’esercizio eventuale dei poteri regionali sostitutivi in caso di mancata approvazione di questi atti obbligatori.

Benchè estremamente succinta, e benchè nata sotto il segno dell’urgenza (come è attestato dalla sua inclusione tra le disposizioni collegate alla finanziaria) questa normativa, a parere di chi scrive, si muove nel senso di tentare di “piegare” i tradizionali strumenti del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali a esigenze ben diverse da quelle che tradizionalmente sono ascritte alle funzioni di controllo, e per tale motivo va valutata positivamente. Ed infatti le disposizioni elencate paiono voler trasformare “dall’interno” i vecchi istituti del controllo sugli atti, allo scopo di farne una sorta di canale di “comunicazione” (e per talu-

ni aspetti di collaborazione) tra enti locali e Regioni. La scelta di far sopravvivere solo i controlli “a richiesta” e di escludere che la loro instaurazione valga a sospendere la efficacia degli atti che ne sono oggetto, infatti, per un verso appare preordinata a enfatizzare i compiti di tutela del corretto svolgimento del processo di decisione politica degli enti locali (già peraltro presente nelle vecchie norme); per un altro sembra orientare i nuovi istituti verso istanze che – sia pure impropriamente – potrebbero qualificarsi come di “garanzia”, o “di assistenza” degli enti locali, ed in questo senso a rispondere a esigenze che taluni degli enti stessi potrebbero percepire come urgenti.

D'altra parte, la previsione di un obbligo “di informazione” a carico degli enti locali circa le decisioni di bilancio sembra presupporre la sopravvivenza in capo alla Regione di poteri sostitutivi nell'ipotesi di omissione di atti obbligatori, e – in quest'ottica – tenta di assicurarne il corretto funzionamento, introducendo un “canale di comunicazione” tra Regione ed enti locali che rischiava di essere interrotto dalla soppressione dei controlli necessari.

Nel loro complesso, dunque, le disposizioni esaminate paiono poter precludere ad un ripensamento e una riforma complessiva dei vecchi istituti tale da svincolarli dal legame con il principio di sovraordinazione della Regione agli enti locali. Una riforma siffatta, per essere completa, richiederebbe peraltro interventi di ben altro impegno normativo (si pensi, ad esempio, alla possibilità di affidare i compiti descritti a organi di composizione mista, sottraendoli dunque al Co.Re.co., la cui composizione è invece lasciata intatta dalla l.r. 13/2002).

Come si è segnalato, tuttavia, la disciplina descritta è stata oggetto di un ricorso da parte del Governo, depositato alla Corte nel luglio scorso (il testo del ricorso è pubblicato nel B.U.R. del 14 luglio 2002, n.33). I termini dell'impugnazione governativa dell'art. 3 l.r. 13 del 2002 sono per la verità esposti in modo sorprendentemente sintetico, e consistono nel rilievo secondo il quale la circostanza che l'art. 3 cit. abbia mantenuto in vita alcuni controlli di legittimità sugli atti “si pone in contrasto con l'art. 114 Cost. che sancisce il principio di equiordinazione tra Comuni e Regioni”, nonché “con il principio, espresso dal legislatore, della cancellazione di tale tipologia di controllo concretizzata con l'abrogazione dell'art. 130 Cost. operata con la legge costituzionale n. 3/2002”. In aggiunta, il ricorso porta il richiamo ad un precedente atto di impugnazione, avente ad oggetto la l.r. Sardegna 22 aprile 2002, n. 7, (cfr. B.U.R. Sardegna 29 luglio 2002, n. 22) che conteneva disposizioni ben più sommarie, demandando all'Assessore agli enti locali la determinazione delle modalità di svolgimento dei controlli sostitutivi fino all'approvazione di una legge regionale in materia, e che nella sostanza veniva censurata per identici motivi.

Come dovrebbe risultare evidente da quanto fin qui detto, questa posizione governativa pare potersi avvicinare alle impostazioni dottrinali descritte nel paragrafo precedente, anche in ragione del fatto che da essa trapela una “lettura” dei rapporti tra Regione ed enti locali estremamente rigida e in definitiva incompa-

tibile con qualunque forma di sopravvivenza di istituti che – seppure derivanti dal passato – hanno subito profonde trasformazioni. È naturalmente necessario attendere su questo punto la pronuncia della Corte costituzionale, e tuttavia si può già ora segnalare che una posizione di tal genere è orientata verso una lettura eccessivamente “sbilanciata” del sistema del nuovo Titolo V, parte II Cost., che – nell’enfatizzarne forse oltre misura le esigenze “garantistiche” – potrebbe finire per penalizzare le esigenze di collaborazione che sono necessariamente ricollegate al principio di sussidiarietà.

Ove trovasse applicazione anche ad altre forme di controllo (o addirittura fosse estesa all’interpretazione complessiva dei rapporti tra livelli territoriali di governo), questa impostazione non solo svuoterebbe di fatto la potestà ordinamentale della Regione, ma finirebbe per rendere eccessivamente esigui gli spazi riservati alla legislazione regionale per l’elaborazione di strumenti che integrino le carenze del nuovo Titolo V nella progettazione di istituti connessi alla collaborazione tra livelli di governo, che è essenziale al corretto dispiegarsi della sussidiarietà “verticale”.

8. Conclusioni (interlocutorie): il difficile equilibrio tra sussidiarietà e garanzia costituzionale.

Pur trattando due profili diversi dell’impatto della riforma del Titolo V, parte II, Cost. sulla potestà primaria della Regione Friuli–Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali, il presente capitolo della ricerca ha avuto modo di imbattersi (sia per quanto attiene al problema dell’allocazione delle funzioni, che per quanto riguarda la questione dei controlli) in quella che potrebbe essere considerata la “doppia anima” della riforma costituzionale dell’ottobre del 2001.

La l.c. n. 3 del 2001 vede infatti convivere in sé due principi che – pur entrambi essenziali ad una corretta attuazione della riforma – sono in parte in reciproca “tensione dialettica”: da una parte infatti vi è l’aumento delle garanzie costituzionali a favore di ciascun livello di governo locale; dall’altra quel principio di sussidiarietà che pare al contrario richiedere rapporti quanto più possibile “flessibili”, “differenziati” e “negoziati” tra livelli di governo.

Non è del resto un caso che tra i commentatori del nuovo Titolo V, parte II, Cost. siano riscontrabili letture anche profondamente diverse del “senso” complessivo della riforma nel delineare non soltanto i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, ossia tra le articolazioni che, ai sensi del nuovo art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica. E non è casuale, in particolare, che una delle principali linee di divisione tra le posizioni dottrinali sia quella che da una parte vede coloro che ravvisano nella nuova disciplina delle autonomie territo-

riali un ritorno del “regionalismo duale” e coloro che invece di tale filosofia organizzativa celebrano il completo tramonto.

A ben guardare, tuttavia, l’equilibrata armonizzazione delle istanze di garanzia dei livelli di governo e di libero dispiegarsi del principio di sussidiarietà può essere indicata come la sfida più importante in sede di attuazione della riforma, cui i destini della stessa (e in definitiva di un funzionamento soddisfacente del complessivo sistema amministrativo) sono inestricabilmente legati.

In questa direzione è necessario che si impegnino tutte le componenti della Repubblica, e l’esercizio della potestà primaria ordinamentale in materia di enti locali che compete alla Regione può essere un ottimo banco di prova per la progettazione e per la realizzazione di soluzioni fortemente innovative rispetto al passato.

*La finanza locale alla luce delle nuove
competenze delle autonomie locali*

La finanza locale alla luce delle nuove competenze delle
autonomie locali.

Professor Andrea GARLATTI*

Sommario

1. Introduzione
2. Relazioni tra autonomia istituzionale, autonomia finanziaria e patto interno di stabilità negli enti locali.
3. Decentramento e controllo della finanza pubblica: il patto interno di stabilità.
4. Prospettive e proposte.

* Università degli Studi di Udine – Facoltà di Economia – Straordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

1. Introduzione.

Nel presente contributo si presentano alcuni approfondimenti e riflessioni sul sistema della finanza locale alla luce delle nuove competenze assegnate alle Autonomie Locali dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha riformato, in senso federalista o, comunque, in chiave di forte decentramento funzionale, il capo V della Costituzione Repubblicana. In particolare, l'analisi si sviluppa attorno alle relazioni tra autonomia istituzionale ed autonomia finanziaria, che vengono indagate anche alla luce del patto di stabilità interno introdotto per la prima volta dall'art. 28 della legge 448/98 (finanziaria per l'anno 1999) e successivamente riproposto nelle leggi finanziarie per gli anni successivi. L'obiettivo è quello di:

- ⇒ approfondire le relazioni tra decentramento funzionale, autonomia finanziaria e patto interno di stabilità;
- ⇒ esaminare gli aspetti di coerenza del patto interno di stabilità;
- ⇒ indicare alcune prospettive e proposte per il sistema delle Autonomie Locali.

I temi richiamati vengono analizzati nell'ambito di uno schema concettuale di tipo economico aziendale, in cui la Pubblica Amministrazione viene considerata come sistema di aziende pubbliche composte (di produzione e consumo) aventi ognuna propri gradi di autonomia, che derivano dal carattere autonomo di ciascun istituto pubblico territoriale¹. In questa prospettiva l'equilibrio – economico finanziario della pubblica amministrazione nel suo insieme dipende dall'equilibrio delle singole aziende che la compongono. L'equilibrio non è quindi una condizione che può essere semplicemente imposta dall'esterno, come prescrizione astratta, ma è la risultante di un complesso di condizioni, che possono concretamente realizzarsi soltanto mediante adeguate scelte di gestione, assunte a livello aziendale. L'approccio qui adottato è quindi profondamente diverso da quello macroeconomico (o di economia generale) con cui si affronta tradizionalmente il tema del controllo della spesa pubblica, intesa come aggregato unico e indistinto e non come aggregato composto dalla spesa di molteplici istituzioni pubbliche autonome. Strumenti tipici dell'approccio macroeconomico sono la fissazione di tetti di spesa, l'imposizione di correlazioni biunivoche tra date tipologie di entrate e date tipologie di spese, la previsione di vincoli al *turnover* del personale e di vincoli vari di composizione strutturale della spesa: tutti strumenti che si

¹ Sul concetto di pubblica amministrazione come sistema di aziende, cfr. Borgonovi E., *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984, pp.3-82. Per un approfondimento ulteriore dell'impostazione adottata si veda anche, dello stesso Autore, *La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, EGEA, Milano, 1993, tomo I, pp.39-55.

basano su una concezione della pubblica amministrazione come sistema unitario ed indistinto al suo interno, governabile e, quindi, controllabile agendo sui fattori di carattere generale in ingresso (tipicamente risorse finanziarie e norme di legge) in rapporto ai fattori finali in uscita (risultati delle politiche pubbliche). L'ipotesi di fondo è perciò quella che siano riconoscibili (sul piano positivo) ed utilizzabili (sul piano normativo) relazioni variamente rigide tra i primi e i secondi, valide a livello di sistema nel suo insieme.

In realtà il moderno sistema delle pubbliche amministrazioni non si presenta affatto uniforme al suo interno, ma presenta, al contrario, un elevato livello di varietà, che è tanto più accentratò quanto maggiore è il livello di autonomia istituzionale riconosciuto ai singoli enti: di qui l'interesse ad affrontare il tema della finanza locale secondo un approccio economico aziendale, che si qualifica dunque in relazione a due aspetti costitutivi di fondo²:

- l'equilibrio generale è possibile a condizione che si creino le condizioni idonee a conseguire l'equilibrio delle singole unità (aziende) che lo compongono;
- l'equilibrio delle singole unità può essere conseguito solo se si ha una corretta comprensione dei principi di funzionamento delle aziende.

2. Relazioni tra autonomia istituzionale, autonomia finanziaria e patto interno di stabilità negli enti locali.

2.1 Relazioni generali tra autonomia istituzionale e autonomia finanziaria.

Nel recente passato gli Enti Locali sono stati interessati da un incessante susseguirsi di riforme di ampia portata³. Appare oggettivamente difficile tracciare un quadro preciso della situazione attuale, dato che l'effettiva attuazione – l'effettivo stato dell'arte – delle riforme legislative è condizionata da diversi importanti fattori quali:

- ⇒ difficoltà, ritardi e resistenze al cambiamento, riconducibili ad una tradizione storica di forte immobilismo;
- ⇒ contraddizioni interne alle riforme stesse, verosimilmente dovute ad una perdurante dicotomia tra l'esigenza di innovare rispetto al passato e la

² Cfr. Borgonovi E., *Il contenimento del disavanzo e della spesa pubblica*, in Borgonovi E. (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali, di politica economica e di sistemi contabili*, EGEA, Milano, 1995, p.23.

³ Senza considerare la riforma costituzionale, interesse primario del presente lavoro, basti pensare alla riforma delle autonomie locali del 1990 (Legge 142/90); alla legge 241/90 in tema di trasparenza e responsabilità dei procedimenti amministrativi; al D. Lgs. 29/93 in tema di pubblico impiego, alla legge 81/93, sulla revisione dei meccanismi di elezione e nomina degli organi istituzionali, al D. Lgs. 77/95 in materia di ordinamento finanziario e contabile; al D. Lgs. 286/99 in materia di controlli; all'art. 35 della legge 448/2001 in materia di forme di gestione dei pubblici servizi, oltre alle normative di riforma dei singoli settori di servizi pubblici locali.

difficoltà di abbandonare alcuni schemi logici più direttamente legati al modello classico di amministrazione pubblica⁴;

- ⇒ elevata diversificazione del contesto politico ed organizzativo – gestionale degli enti locali, in forza della quale, a parità di quadro giuridico vigente, i livelli di attuazione sostanziale delle riforme risultano nei fatti assai diversi all'interno del panorama nazionale.

Pur nell'ambito delle limitazioni interpretative sopra richiamate ed utilizzando quale dato empirico di riferimento la produzione normativa, appare possibile riconoscere un percorso, sufficientemente evidente, verso una maggiore autonomia riconosciuta agli Enti Locali, sia dal punto di vista istituzionale, che dal punto di vista finanziario.

Per autonomia istituzionale si intende, in questa sede, il riferimento ai seguenti aspetti:

- ⇒ gradi di libertà, consentiti agli enti, nell'interpretazione del proprio ruolo, all'interno di uno schema di riferimento generale definito a livello centrale (libertà nell'interpretazione delle funzioni pubbliche assegnate al livello locale);
- ⇒ gradi di libertà relativi alle scelte sui bisogni da soddisfare, sulle priorità da assegnare ai vari bisogni, sul tipo di risposta da rendere, sulle modalità di organizzazione della produzione ed erogazione dei servizi nonché sulla concezione e l'organizzazione di interventi pubblici diversi dai servizi.

Analogamente, l'autonomia finanziaria è da intendersi in funzione:

- ⇒ della discrezionalità nelle decisioni relative ai tributi locali, ai prezzi dei servizi e al ricorso al prestito, ossia nella definizione delle politiche di reperimento delle fonti finanziarie territoriali;
- ⇒ della discrezionalità consentita nell'impiego di risorse trasferite, su base certa, da Stato e Regione.

Il diverso combinarsi dell'autonomia istituzionale e dell'autonomia finanziaria, la quale, a ben vedere, non è che una forma specifica di espressione dell'autonomia istituzionale così come sopra definita, influenza la concezione stessa ed il ruolo degli Enti Locali, come schematicamente rappresentato nella Figura 1.

⁴ Un esempio macroscopico al riguardo consiste nella contraddizione tra autonomia organizzativa e gestionale assegnata agli enti locali, da un lato, e persistente vigenza di meccanismi e procedure vincolistiche in tema di acquisti ed appalti pubblici, che limita fortemente i gradi di libertà nei rapporti con il mercato dei fornitori.

Fig. 1: Correlazioni tra autonomia istituzionale e autonomia finanziaria



Rispetto allo schema presentato in figura, la tradizione degli Enti Locali italiani appare collocabile in corrispondenza al modello dell'ente locale “esecutore”, con scarsa autonomia istituzionale e scarsa autonomia finanziaria. In effetti, gli enti locali italiani sono stati per lunghi anni alle dipendenze del potere centrale, di cui si può dire, forzando in parte il concetto, rappresentassero una diramazione amministrativa. Ciò, preme sottolineare, non significa affermare che gli enti locali non sono stati in passato dotati di importanza effettiva, quanto sottolineare il fatto che tale importanza era primariamente legata all'esercizio di compiti stabiliti da una forte ed autorevole autorità centrale, che ne garantiva il finanziamento e ne disciplinava minuziosamente le modalità di esercizio. Con il tempo, il campo d'azione degli Enti Locali è stato significativamente ampliato, mediante un arricchimento delle funzioni assegnate ed il riconoscimento di più ampie responsabilità di indirizzo. Tale aumento nei livelli di autonomia istituzionale, al presente in verità non ancora coerentemente definito, non è stato accompagnato da un corrispondente ampliamento dell'autonomia finanziaria, talché si è andati nella direzione del modello dell'ente “finanziariamente condizionato”, vale a dire di un ente locale sufficientemente autonomo nell'operare e nell'impostare le proprie strategie, ma fortemente dipendente dal potere centrale e/o regionale dal punto di vista economico, nel duplice senso di:

- ⇒ non disporre di gradi di libertà significativi a livello tributario e tariffario;
- ⇒ essere ancora fortemente condizionato, nell'impiego di risorse derivate, da vincoli di destinazione esogenamente definiti.

Se, pur con le approssimazioni derivanti dalla forte schematizzazione concettuale proposta, si accetta il posizionamento attuale degli Enti Locali in corrispondenza del modello dell'ente "finanziariamente condizionato", si prefigurano per il futuro due scenari:

- ⇒ quello dell'ente locale "eterodiretto", in cui rimane in capo all'ente la responsabilità del proprio equilibrio economico – finanziario, ma l'azione effettiva è fortemente condizionata dalle relazioni di sistema pubblico⁵, con conseguente deresponsabilizzazione degli organi di governo locali;
- ⇒ quello del "ente locale autonomo e responsabile", nel quale si combinano elevati di responsabilità istituzionale/funzionale ed elevati livelli di autonomia e responsabilità finanziaria.

Ora, entrambi gli scenari sono possibili, dato che il nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, introdotto dalla Legge Costituzionale 3/2001, se, da un lato, stabilisce che, in linea generale, le funzioni di amministrazione sono attribuite ai Comuni, fa salva, dall'altra, la possibilità che le stesse siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario⁶. In sostanza, il futuro assetto ed il ruolo effettivo degli Enti Locali dipenderanno molto dalle scelte compiute in sede di attuazione del dettato costituzionale, le quali, a loro volta, saranno certamente influenzate dai livelli di efficienza e funzionalità che i vari enti saranno effettivamente in grado di esprimere.

Di certo le recenti modifiche alla Costituzione pongono le premesse, dal punto di vista istituzionale, per la formazione di scenari assai diversificati in relazione alle modalità di riequilibrio dei poteri e delle competenze all'interno del sistema pubblico complessivamente inteso e prefigurano di conseguenza, dal punto di vista aziendale, un grado di differenziazione tra gli enti ancora più accentuato rispetto al recente passato. A fronte quindi di una classe di istituto unica, quella dell'ente locale, si potranno avere strutture e dinamiche aziendali sempre più diverse e mutevoli. Ciò del resto è insisto nel concetto stesso di azienda e nella funzione strumentale propria della stessa. A seconda delle condizioni esterne e del contesto interno i processi economici si ordinano in

⁵ Sul concetto di "relazione di sistema pubblico" cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, pp. 115 – 129.

⁶ Il nuovo articolo 118 della Costituzione recita infatti:

«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme d'intesa e coordinamento nella materia di tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

aziende tra loro diverse ed è proprio da questa capacità di adattamento che dipende la possibilità di conseguire un equilibrio economico destinato a valere nel tempo. Ciò non significa perdere di vista le interdipendenze che caratterizzano le relazioni di sistema pubblico, ma coglierle in termini adeguati, promuovendo, da un lato, la convergenza su assetti strutturali e soluzioni gestionali più funzionali in relazione a dati problemi tipici e sostenendo, dall'altro, a livello di sistema, le opportunità di sviluppo e miglioramento per tutte le aziende del sistema.

2.2 L'autonomia finanziaria degli Enti Locali nel nuovo quadro costituzionale.

La Legge Costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato l'art. 119 della Costituzione, che ora riconosce agli Enti Locali e alle Regioni l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa sulla base di risorse autonome, stabilendo ed applicando tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disponendo altresì di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e fruendo di un fondo perequativo, istituito dallo Stato, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Lo stesso art. 119 prevede inoltre a favore degli Enti Locali e delle Regioni, risorse aggiuntive ed interventi speciali per lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per finanziare spese di investimento; il patrimonio assegnato alle Regioni e agli Enti locali sarà definito e regolamentato per legge. E' stabilito inoltre che le risorse assegnate alle Regioni e agli Enti Locali devono consentire loro di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite⁷.

⁷

Si riporta, per comodità, il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione:

«I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare investimenti. E' esclusa la garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Ai fini dell'individuazione dei livelli legislativi e regolamentari chiamati a conferire concretezza al dettato costituzionale giova ricordare che l'art. 117 della Costituzione stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e in materia di perequazione delle risorse finanziarie, mentre sono materia di legislazione concorrente (Stato e Regioni) l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ne discende che il principio di fondo dell'attribuzione dei tributi alle Regioni e agli Enti Locali è quello dell'armonia con la Costituzione e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La Legge Costituzionale n. 3 del 2001 non ha infatti modificato interamente il quadro definito dall'originario testo della Costituzione repubblicana: il disposto del nuovo art. 119 della Costituzione va infatti raccordato con l'art. 23 della Costituzione stessa, in base al quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. In linea generale, il principio di armonizzazione e coordinamento dovrebbe dunque prevalere su ogni iniziativa di carattere locale, per cui non pare al riguardo ammissibile ogni iniziativa legislativa unilaterale delle Regioni o di ordine regolamentare da parte degli Enti Locali.

Ancora, la nuova disciplina costituzionale introduce alcuni principi decisamente innovativi:

- ⇒ il principio in forza del quale le Regioni e gli Enti locali si reggono con finanza propria, il che, si ritiene, significa che le spese di funzionamento, intervento ed amministrazione debbono essere finanziate con i mezzi prelevati dalla propria collettività;
- ⇒ il principio della territorialità dell'imposta, in forza del quale, in linea di principio generale, il gettito prelevato da un territorio, in base a determinate norme di legge statale, dovrà rimanere, almeno in parte, nel territorio di produzione.

Ne consegue che il sistema tributario italiano deve essere riformato con una legislazione nazionale e di coordinamento dell'intera materia. In assenza di ciò non vi sarà né riforma delle finanze comunali e provinciali, né dei tributi loro propri, né delle compartecipazioni e del fondo perequativo. Ovviamente senza una riforma di ordine generale non si attiverà nemmeno la legislazione concorrente delle Regioni e la potestà regolamentare degli Enti Locali.

Vero è che anche in questo caso, come nel caso delle relazioni generali tra autonomia istituzionale e autonomia finanziaria illustrate nel precedente paragrafo, lo scenario a tendere si presenta decisamente aperto, da vari punti di vista.

a) Assetto complessivo della finanza locale.

L'assetto complessivo della finanza locale potrebbe essere sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale oppure presentare differenziazioni significative tra regione e regione qualora la legislazione concorrente tra Stato e Regioni consenta a queste ultime margini di intervento locale significativi e gli stessi vengano effettivamente utilizzati⁸.

b) Disciplina del fondo perequativo statale.

Il nuovo art. 119 della Costituzione introduce al comma 2 un fondo perequativo statale, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Questo fondo rappresenta uno strumento per rafforzare gli aspetti cooperativi, a parziale bilanciamento della differenziazione implicita in un impianto costituzionale orientato ad una logica federale. L'impatto reale del fondo perequativo sul sistema della finanza locale dipenderà dall'entità, assoluta e relativa, dello stesso e dalle modalità secondo le quali verrà impiegato. Al riguardo si possono immaginare due alternative di base, una di impostazione gerarchica, in base alla quale lo Stato provvede autonomamente a finanziare gli enti dotati di minori risorse ed una di carattere più partecipativo, per cui la competenza a governare il processo redistributivo è demandata agli enti territoriali.

c) Disciplina delle risorse statali aggiuntive.

Il quinto comma del nuovo articolo 119 della Costituzione prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. L'intervento statale aggiuntivo non si rapporta dunque unicamente a finalità di promozione dello sviluppo, ma anche a finalità perequative, con particolare riferimento alla rimozione degli squilibri. L'effetto reale di questa previsione costituzionale dipenderà, così come nel caso del fondo perequativo di cui al comma due dello stesso art 119, dall'entità delle risorse effettivamente attivate e dai criteri (gerarchici o partecipativi) del loro impiego. Da un altro e collegato punto di vista, preme sottolineare come questa previsione, faccia emergere la volontà del legislatore di recuperare il concetto di uniformità, reinterpretandolo in maniera più moderna. Tradizionalmente infatti l'uniformità di trattamento dei cittadini veniva a sovrapporsi con l'uniformità dei modelli organizzativi e di funzionamento degli enti. Venuta meno, per

⁸ Sui vantaggi e gli svantaggi rispettivamente attribuibili ad un sistema di finanza pubblica accentrata e decentrata cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi ...*, cit, pp. 143 – 158.

effetto dei fattori in precedenza richiamati, la possibilità di mantenere un'astratta omogeneità organizzativa per realtà completamente diverse, la questione dell'uniformità si sposta a valle dell'organizzazione, ovvero sull'esigenza di garantire comunque un'equità di trattamento a tutti i cittadini, in maniera relativamente indipendente dalla comunità locale a cui appartengono⁹.

2.3 Autonomia finanziaria e patto interno di stabilità.

Le nuove disposizioni costituzionali, orientate all'autonomia e al decentramento funzionale si basano certamente su forti motivazioni politiche, ma hanno anche ragioni di ordine economico¹⁰. Assegnare infatti le competenze della gestione di servizi ed interventi pubblici al livello di governo che corrisponde all'area in cui gli stessi sono forniti o realizzati favorisce certamente un migliore adeguamento dell'offerta ai bisogni e alle preferenze dei cittadini, consentendo inoltre un maggiore controllo del comportamento degli amministratori locali e lo sviluppo di forme diverse di concorrenza tra governi locali, a beneficio dei cittadini. In termini corrispondenti è più agevole, a livello di governo centrale, l'esercizio di funzioni di redistribuzione e di stabilizzazione macroeconomica. E' chiaro peraltro che la spinta all'efficienza determinata da un sistema decentrato è tanto più forte quanto maggiore è il collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento. In questo contesto la stabilità delle condizioni finanziarie e monetarie rappresenta un bene comune alla cui produzione concorrono tutti gli enti decentrati. Dal punto di vista del singolo ente esiste peraltro un incentivo a comportarsi in maniera opportunistica, nella prospettiva di trarre vantaggio dalla disciplina altrui senza contribuirvi con la propria.

Di qui il rafforzamento di forme di controllo, da parte dello Stato centrale, sulle gestioni locali. Nel caso italiano la necessità di introdurre controlli appare rafforzata dall'esigenza di garantire il rispetto della normativa europea, definita nel trattato di Maastricht di stabilità e crescita. Il trattato all'art. 104 prevede infatti che gli stati membri della Comunità europea debbano evitare disavanzi pubblici eccessivi e che a tal fine la Commissione sorveglierà l'evoluzione della situazione di bilancio e l'entità del debito pubblico negli stati membri. Lo stesso art. 104 prevede inoltre che la conformità della disciplina di bilancio venga esaminata sulla base di due criteri:

⇒ il rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo;

⁹ Cfr. Valotti G., *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*. Angeli, Milano, 1996, p. 116.

¹⁰ Cfr. Balassone F., Degni M., Salvemini G., *Regole di bilancio, patto di stabilità e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, luglio/settembre, anno XLIV, pp. 720 -721.

⇒ il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo¹¹.

Nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea, si precisa che i valori di riferimento ai fini della verifica della disciplina di bilancio sono rispettivamente il 3% per il rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e il 60% per il rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

L'impegno a non incorrere in disavanzi eccessivi riguarda il complesso delle amministrazioni pubbliche e non soltanto il Governo centrale, benché sia unicamente quest'ultimo a rispondere in sede europea. Appare quindi comprensibile che il processo di decentramento delle funzioni in capo alle Regioni e agli Enti Locali sia stato accompagnato da un progressivo sforzo, da parte dello Stato, di potenziare il controllo sui saldi di bilancio degli enti decentrati. In concreto ciò si è tradotto (nel 1998) con l'adozione del cosiddetto patto di stabilità interno, che si configura essenzialmente come una regola che impone un miglioramento del saldo di bilancio di ciascun ente.

La filosofia di fondo del patto di stabilità interno è quella di rendere compartecipi e corresponsabili gli enti diversi dallo Stato degli obblighi internazionali assunti da quest'ultimo. Si tratta di una filosofia coerente con il principio dell'autonomia finanziaria, che, si sottolinea, deve sempre essere correlata con la responsabilità, atteso che, in un sistema decentrato, è necessario il contributo di tutti i livelli di governo per il mantenimento della stabilità, intesa quale connotato centrale dell'architettura di politica economica dell'Unione monetaria europea. Preme, per completezza, aggiungere che la rigidità delle regole europee è comparativamente superiore rispetto alle configurazioni tipiche degli stati federali, in quanto il contesto in cui esse operano è di tipo multinazionale, dove manca un potere politico centrale: ciò rende più difficile una estensione meccanica delle regole europee ai livelli di governo locale.

¹¹ Si riportano, per comodità, i vigenti commi 1 e 2 dell' art. 104 del trattato che istituisce la comunità europea:

«Gli stati membri devono evitare disavanzi eccessivi.

La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:

- a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:
 - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento;
 - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;
- b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

3. Decentramento e controllo della finanza pubblica: il patto interno di stabilità.

La disciplina contenuta nel patto interno di stabilità è intesa fondamentalmente a:

- ⇒ fissare un obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario degli enti;
- ⇒ definire le poste di bilancio che concorrono a formare il disavanzo a cui è riferito l'obiettivo;
- ⇒ prevedere un sistema di monitoraggio e controllo dei flussi di cassa;
- ⇒ stabilire meccanismi di incentivazione per gli enti che conseguono gli obiettivi.

Data la situazione, ad oggi prevalente, di finanza derivata, lo squilibrio finanziario della finanza pubblica si concentra nei conti dell'amministrazione centrale. Ciò rende poco significativo il saldo netto registrato dalle amministrazioni locali per cui, ai fini del patto di stabilità definito nel collegato alla finanziaria per il 1999 si è adottato un saldo programmatico depurato dei trasferimenti dello stato e, quindi, rappresentativo dello squilibrio tra le entrate proprie degli enti e le spese finali, al netto delle spese in conto capitale e per interessi. Il saldo è stato calcolato in termini di cassa e non in termini di competenza, così come definita dalle norme SEC della contabilità nazionale. A partire dal 1998, la disciplina operativa del patto è stata costantemente revisionata. Infatti nella versione iniziale del patto il saldo di bilancio degli enti decentrati veniva calcolato come differenza tra il totale delle entrate al netto dei trasferimenti statali, delle imposte di nuova istituzione e delle entrate per partite finanziarie e il totale delle spese, al netto di quelle in conto capitale, degli interessi e per partite finanziarie. Con la legge finanziaria per il 2000 (L. 448/1999) e le circolari applicative è stata modificata la definizione del saldo, prevedendo l'esclusione dalle entrate dei trasferimenti ricevuti dagli altri enti pubblici coinvolti nel patto e dall'Unione Europea, delle entrate di natura eccezionale e delle entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e dalla dismissione di beni immobiliari e finanziari. Dalle spese sono state dedotte quelle aventi carattere eccezionale e quelle sostenute a fronte di trasferimenti a destinazione vincolata. La legge finanziaria per il 2001 (L. 388/2000) pur mantenendo la validità della definizione ha modificato altri aspetti rilevanti della normativa, ossia il valore del saldo tendenziale: per il 1999 il patto poneva come obiettivo un saldo pari al disavanzo 1998, aumentato del 3,6%. Ai comuni e alle province si richiedeva un miglioramento pari al maggior valore tra l'1,1 % della spesa corrente primaria del 1998 e il 3% del saldo tendenziale dell'anno. Il criterio per la determinazione del contributo richiesto ad ogni ente è rimasto uguale anche per il 2000, ma sono stati cambiati ancora i valori degli obiettivi. Per il 2001 la legge ha cambiato ulteriormente il metodo di definizione dell'obiettivo, disponendo che il saldo di riferimento non debba

registrare un peggioramento superiore al 3% rispetto al valore registrato nel 1999. Per il 2002 infine il saldo di bilancio di riferimento non può peggiorare di più del 2,5% rispetto al risultato 2000, inoltre le spese correnti, al netto di quelle per interessi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non possono crescere di un ammontare superiore al 6% dei corrispondenti impegni assunti nel 2000: al vincolo sul saldo di bilancio se ne affianca un altro sul livello delle spese correnti, riducendo così i margini di manovra dell'ente locale, che non può agire per il miglioramento del proprio equilibrio sull'incremento delle entrate.

È agevole notare che il patto interno di stabilità si è progressivamente trasformato da un obiettivo sintetico e relativamente credibile (seppur migliorabile), ad un sistema di vincoli di impostazione classica, la cui coerenza interna, ai fini della funzionalità della gestione, appare limitata da una serie di fattori, tra i quali si segnalano i seguenti:

a) Il rapporto con la normativa europea.

La definizione di saldo utilizzata per il patto è molto diversa da quella adottata in sede europea. Secondo quest'ultima, il saldo è dato dalla differenza tra il totale delle entrate e il totale delle spese escluse le partite finanziarie. Inoltre, il saldo definito dal patto e quello adottato in sede europea differiscono per i criteri di contabilizzazione delle transazioni: nel caso del patto di stabilità interno si fa riferimento al criterio di cassa, mentre la disciplina europea, basata sul SEC 95, adotta prevalentemente il criterio della competenza economica. Ne discende che l'aver scelto come obiettivo per le amministrazioni locali un saldo diverso da quello adottato in sede europea non consente di valutare a preventivo le implicazioni degli obiettivi assegnati ai governi decentrati per il rispetto delle regole europee.

b) La nozione di saldo adottata.

La nozione di saldo adottata nel patto di stabilità viola il principio per cui solo gli investimenti possono essere finanziati con l'indebitamento. Infatti dalle spese finali rilevanti ai fini della determinazione del saldo di bilancio vengono tolte sia le spese di investimento che le spese per interessi.

c) La determinazione dei saldi.

La normativa ha previsto più opzioni per la determinazione dei saldi e ciò ha ridotto l'efficacia del vincolo normativo stesso. Inoltre le modalità di calcolo definite nelle circolari emanate nel 1999 possono condurre ad un saldo diverso da quello che si sarebbe calcolato sulla base della sola legge n. 448/1998: ciò ha probabilmente influito in maniera negativa sull'efficacia della normativa nel primo anno di applicazione.

d) Gli effetti sugli enti.

Le versioni del patto in vigore nel 1999 e nel 2000 non tengono conto del livello iniziale del saldo di riferimento nel definire il contributo che ciascun ente deve fornire al raggiungimento stabilito per l'insieme delle amministrazioni pubbliche. Infatti dati due enti, uno in pareggio o in avanzo e l'altro in disavanzo, se il primo ha una spesa superiore a quella del secondo, esso deve fornire paradossalmente un contributo superiore a quello richiesto all'altro. Inoltre la finanziaria per il 2001 ha cambiato il metodo di definizione dell'obiettivo fissato per il saldo, talché gli enti che erano meno virtuosi nel 1999 sono stati autorizzati a registrare i disavanzi più consistenti.

e) Controlli e sanzioni.

Il controllo degli andamenti infrannuali e dei risultati finali è stato reso difficile dai ritardi e dall'incompletezza delle informazioni disponibili. Inoltre non sono state previste sanzioni per il mancato rispetto degli obiettivi nel caso in cui l'Italia non sia oggetto di sanzione in sede europea (eccetto quelle introdotte dalla finanziaria per il 2002 per le province e i comuni): questo aspetto ha potuto indurre gli enti decentrati ad assumere comportamenti opportunistici. Va inoltre aggiunto che la scarsa precisione dei principi contabili che disciplinano la contabilità degli Enti Locali italiani consente a questi ultimi di porre in essere "politiche di rappresentazione" finalizzate al rispetto soltanto formale dei vincoli, basti pensare alla possibilità di imputare alla spesa in conto capitale le manutenzioni ordinarie o gli incarichi esterni di consulenza. Un altro modo tipicamente riscontrabile di soddisfare la normativa sul patto consiste nel ricorso all'esternalizzazione dei servizi: eliminando dal bilancio degli enti sia le entrate che le spese, si attenua infatti il vincolo sulle somme impegnabili in conto della spesa pubblica corrente. Che ciò significhi necessariamente un incremento nei livelli di efficienza è tutto da dimostrare.

4. Prospettive e proposte.

Lo scenario che si apre per la finanza locale alla luce delle nuove competenze dei Comuni e delle Province è ricco di elementi problematici, che andranno chiarendosi progressivamente soltanto in relazione all'effettivo percorso di decentramento funzionale. Nonostante ciò si ritiene che alcune prospettive e proposte possono comunque essere delineate.

a) Trasparenza e omogeneità dei conti.

L'autonomia deve sempre accompagnarsi alla responsabilità. I benefici del decentramento sono infatti più elevati per i cittadini quando gli stessi sono in grado di controllare effettivamente l'operato degli amministratori. Inoltre questa forma di controllo deve essere disponibile anche per le comunità residenti in altri territori, dato che, in un sistema decentrato, ciascuna autorità locale ha una responsabilità diretta non solo nei confronti dei cittadini residenti nel proprio territorio, ma anche nei confronti delle altre comunità collegate. Ecco allora che l'adeguamento a regole di trasparenza e a standard minimi di rendicontazione non rappresenta in alcun modo una riduzione della sovranità e/o autonomia degli enti, ma costituisce, al contrario, un prerequisito di legittimazione ed autorevolezza.

b) Flessibilità.

Più volte si è affermato che, per raggiungere gli obiettivi europei, è necessario sottolineare la corresponsabilità di tutti i livelli di governo. Le regole di bilancio stabilite per le amministrazioni locali non possono essere meno stringenti di quelle stabilite in sede europea per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Le regole europee non richiedono il pareggio di bilancio a prescindere dalle condizioni dell'economia, al contrario possono essere interpretate come un obbligo di pareggio al netto degli effetti del ciclo economico. Il trattato di Maastricht impegna infatti i paesi membri firmatari a rispettare l'obiettivo di bilancio nel medio termine senza mai superare la soglia del 3% del prodotto interno lordo. L'adattamento alle regole europee pone due problemi:

- ⇒ quello della valutazione degli effetti del ciclo economico a livello decentrato;
- ⇒ quello del finanziamento delle spese di investimento.

La numerosità degli enti e, molto spesso, le ridotte dimensioni degli stessi, rendono difficile procedere alla misurazione delle grandezze economiche di riferimento, per cui si potrebbe limitare il ragionamento alle sole Regioni o ad aggregazioni di esse, tanto più se si considera che, a livello locale, gli effetti del ciclo economico sono molto limitati (in realtà è solo la compartecipazione all'IRPEF a risentirne). Per quanto concerne gli investimenti, occorre evitare che si riducano gli incentivi alla realizzazione di grandi opere, il che può essere perseguito stabilendo un massimale complessivo di spesa per investimenti (e quindi di disavanzo consentito alle amministrazioni locali) che dovrebbe essere compensato dallo Stato in maniera da mantenere in equilibrio il bilancio aggregato delle amministrazioni pubbliche.

c) Autonomia gestionale.

Più volte si è ribadito che autonomia e responsabilità costituiscono i termini di un binomio inscindibile. Se è bene insistere sul concetto di responsabilità è altresì doveroso porre gli enti nella condizione di essere responsabili. Ciò implica il necessario riconoscimento di una effettiva autonomia gestionale, in assenza della quale gran parte dei vincoli finanziari sono destinati a fallire in un complicato intreccio di disposizioni puntuali tra loro anche contraddittorie, come ha dimostrato, in molti aspetti, la disciplina del patto interno di stabilità. I bilanci degli enti pubblici sono stati infatti troppo spesso utilizzati più per influenzare le decisioni degli enti che per rappresentare fedelmente le condizioni di equilibrio della gestione. Occorre decisamente uscire da questo stato di contraddizione e restituire libertà autentica agli enti, in modo che gli stessi dispongano delle leve per poter al meglio e responsabilmente conseguire i propri obiettivi di equilibrio. Ciò significa procedere all'abolizione o, quantomeno, alla drastica riduzione, delle correlazioni esplicite tra determinate entrate e determinate spese, dei vincoli di destinazione non giustificati su base oggettiva, di procedure amministrative obsolete e costose. In questa prospettiva l'azione della Regione può essere preziosa per semplificare la vita amministrativa degli enti e renderne meno costosa, farraginosa e più funzionale la gestione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Balassone F., Degni M., Salveini G., *Regole di bilancio, patto di stabilità e autonomie locali*, in *Rassegna parlamentare*, n.3, luglio–settembre, anno XLIV.

Borgonovi E., *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in Borgonovi E. (a cura di) , *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.

Borgonovi E., *La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, EGEA, Milano, 1993, tomo I.

Borgonovi E., *Il contenimento del disavanzo e della spesa pubblica*, in Borgonovi E. (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali, di politica economica e di sistemi contabili*, EGEA, Milano, 1995.

Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2000.

Garlatti A., *La funzione strumentale delle aziende pubbliche di produzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, EGEA, Milano, 1993.

Garlatti A. – Pezzani F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego*, ETAS, Milano, 2000.

Valotti G., *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*, Angeli, Milano, 1996.

Zangrandi A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994.

Il quadro della finanza locale in Friuli–Venezia Giulia.

Professor Stefano MIANI*

Sommario:

1. Introduzione
2. Gli aggregati complessivi
3. Le spese del personale
4. Le fonti di finanziamento
5. Le politiche di spesa

Allegati:

Grafici

* Università degli Studi di Udine – Dipartimento di Finanza dell’Impresa e dei Mercati Finanziari – Associato di Economia degli intermediari finanziari.

1. Introduzione.

Dopo l'esposizione introduttiva del prof. Garlatti sull'evoluzione della Finanza locale in Italia, alla luce delle modificazioni normative interne (modifiche costituzionali) e dei vincoli esterni (patto di stabilità), si tratta ora di verificare la situazione a livello regionale.

Prima di presentare i dati frutto di una rielaborazione dei consuntivi contabili prodotti dai 219 Comuni presenti nel Friuli–Venezia Giulia è però opportuno ricordare due ben note questioni.

1. La Regione Friuli–Venezia Giulia ha recentemente ricevuto la potestà normativa primaria in materia di ordinamento delle autonomie locali. Tale prerogativa, non ancora significativamente attuata¹, pur non incidendo direttamente sulla finanza locale, sicuramente potrà produrre effetti indiretti, conseguenti ai diversi modelli organizzativi che potranno essere adottati (ad es. attraverso l'adozione o meno di forme consortili obbligatorie per la prestazione di servizi).
2. Già prima dell'attribuzione della potestà legislativa in materia di enti locali il peso della Regione Friuli–Venezia Giulia nel finanziamento degli enti locali regionali era notevole, collocando tale voce di spesa (complessivamente) su valori prossimi al 30% del bilancio regionale, posizione, questa, seconda solo alla spesa sanitaria. Specularmente, come si avrà modo di vedere dai dati che saranno successivamente esposti, si ha che anche dal punto di vista dei beneficiari (enti locali) il peso dei trasferimenti provenienti dalla Regione è prevalente rispetto alle altre tipologie di entrate.

Dall'insieme di questi due elementi si può dedurre che le prospettive di finanziamento delle autonomie locali saranno sempre più condizionate da due fattori:

- ✓ ruolo che la normativa regionale attribuirà ai diversi attori (Comune, Provincia, eventuali altri soggetti);
- ✓ risorse che la Regione avrà a disposizione e margini di manovra che la stessa Regione riuscirà a garantirsi tra spese vincolate (o, comunque, non evitabili) e disponibilità complessive.

In tale contesto si inserisce la problematica del *patto di stabilità interno* che, come evidenziato da Garlatti, incide sulla spesa “tout court”, senza considerare i saldi. Inoltre tale patto non considera, a livello di soggetti diversi dallo Stato, la

¹ Ed ora soggetta a possibili vincoli interpretativi conseguenti alla revisione del Titolo V della Costituzione che ha elevato il rango delle autonomie locali

situazione debitoria, determinando una asimmetria con il vincolo imposto a livello comunitario. L'allocazione di risorse agli enti locali potrebbe, pertanto, essere ulteriormente vincolata, rispetto ai due fattori sopra evidenziati, dal trascinarsi delle scelte passate (il vincolo è infatti espresso in termini di tasso di variazione della spesa, senza elementi compensativi e/o di riequilibrio). Peraltro, la non ancora chiara individuazione di esclusioni dal *patto interno* degli enti locali di minore dimensione potrebbe comportare, nel contesto regionale, una applicazione del vincolo ad un numero estremamente limitato di enti, ancorché gli stessi siano i più importanti sotto il profilo dimensionale.

Un ulteriore elemento di riflessione può essere dato dalla attuale indisponibilità di strumenti di verifica dell'utilizzo dei fondi da parte degli enti locali, sia in termini di efficienza gestionale che di efficacia nel perseguimento degli obiettivi. È evidente che la Regione, per ottimizzare il processo di erogazione di servizi sul territorio, attraverso l'attività strumentale degli enti locali, dovrà dotarsi di adeguati strumenti di valutazione che consentano una efficiente allocazione dei fondi/prestazione dei servizi.

Si presentano ora una serie di dati frutto delle elaborazioni svolte sui bilanci consuntivi dei Comuni regionali per l'anno 2000.

Lo scopo è quello di fornire elementi conoscitivi sotto il profilo della provenienza delle entrate e della destinazione delle uscite.

L'analisi è svolta su dati aggregati, considerando da principio tutti i 219 Comuni, e poi delle sottoclassi articolate per Provincia e per gruppo dimensionale (riferito alla popolazione).

2. Gli aggregati complessivi.²

A livello regionale, l'entità complessiva della spesa (impegni) per l'anno 2000 si è attestata a 3.585.845.919 migliaia di Lire (Tab. 6), in aumento rispetto all'anno precedente di oltre 9 punti percentuali. Tale aumento è stato comunque sostenuto da un poco più che proporzionale incremento del gettito dell'entrata, attestatosi anch'esso, per il periodo in questione, attorno al 10%.

La composizione della spesa per l'anno 2000 viene illustrata nella fig. 9, ove si distingue nettamente la significativa rilevanza delle spese correnti rispetto al resto dei titoli: in particolare, l'incidenza del Titolo I si attesta al 52% del totale generale della spesa, in leggero calo rispetto al 1999 (55%), nonostante un effettivo incremento, in termini assoluti, di 4 punti percentuali. Un rialzo più concreto viene registrato dal Titolo II, che passa da un peso relativo del 31%

² I dati, le tabelle ed i grafici qui richiamati si riferiscono all'Allegato 1 – 219 Comuni.

del 1999 al 36% del 2000, incremento dovuto totalmente all'impennata (+32%) riportata appunto dalla spesa in conto capitale rispetto all'anno precedente. Le spese per il rimborso di prestiti, infine, incidono nell'anno 2000 per una percentuale pari all'8% circa, percentuale in leggero ribasso rispetto al 1999 (10%) a causa del decremento del 9% circa del titolo stesso.

Le fonti di finanziamento (accertamenti) della spesa pubblica dei Comuni sono elencate nella Tab. 1 ed ammontano a complessive 3.533.799.608 migliaia di Lire per l'anno 2000, in aumento del 10% circa rispetto al 1999, come già evidenziato in precedenza.

La suddivisione per titoli (fig. 1) indica un pressoché sostanziale equilibrio della distribuzione delle entrate fra le diverse fonti. In particolare, il Titolo II risulta essere quello di maggior incidenza sul complessivo delle entrate, seguito a ruota dal Titolo IV e dal Titolo I. Le percentuali di rilevanza sul totale, rispetto a quelle dell'anno precedente, sono rimaste sostanzialmente inalterate; l'unica variazione degna di nota è quella relativa al Titolo IV, registrando un discreto incremento (+ 5%) del proprio peso relativo, dovuto principalmente al rialzo delle entrate da alienazione di beni patrimoniali (cat. 1), da trasferimenti di capitale dalla Regione (cat. 3) e da riscossioni di crediti (cat. 6).

Dal confronto tra i due aggregati d'insieme si evidenzia, per l'anno in questione, un saldo negativo di competenza di circa 52 miliardi di Lire, leggermente superiore a quello registrato nel 1999 (Tab. 8).

3. Le spese del personale.

Le spese per il personale, nell'anno 2000, ammontano complessivamente a poco meno di 600 miliardi di Lire, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (- 2,5% circa). In particolare, l'incidenza globale di tali spese sul totale delle spese correnti ("rigidità") si è leggermente contratta, passando dal 34% circa del 1999 al 31% dell'anno successivo, ridimensionamento dovuto principalmente al già accennato incremento del Titolo I (+ 4%).

Le medesime analisi possono essere compiute inoltre, con riferimento alle singole quattro Province ed in relazione alle diverse classi dimensionali considerate in questo lavoro.

Tutte e quattro le Province (compresi i capoluoghi) registrano, in un anno, un generalizzato decremento dell'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente. In particolare, le percentuali passano approssimativamente dal 39% al 36%, per la Provincia di Gorizia; dal 29% al 27% per la Provincia di Pordenone; dal 40% al 37% per la Provincia di Trieste; infine, dal 30% al 29% per la Provincia di Udine.

Per quanto riguarda l'analisi di questo indice con riferimento alle diverse aree dimensionali, i dati approssimativi vengono di seguito elencati, rispettivamente per il 1999 e per il 2000:

- ✓ A (0 – 1.000 ab.): inc. 35%, inc. 34%;
- ✓ B (1.001 – 5.000 ab.): inc. 32%, inc. 29%;
- ✓ C (5.001 – 10.000 ab.): inc. 33%, inc. 31%;
- ✓ D (10.001 – 50.000 ab.): inc. 30%, inc. 28%;
- ✓ E (solo i capoluoghi): inc. 36%, inc. 34%.

Dati che confermano con ulteriore chiarezza il calo del peso relativo delle spese del personale per l'anno analizzato.

4. Le fonti di finanziamento.

In precedenza sono state già descritte le varie fonti di finanziamento della spesa pubblica, articolate per macroclassi ed analizzate, nel loro complesso, a livello regionale.

Un livello più avanzato di analisi consiste nel considerare l'articolazione delle differenti categorie in cui i vari titoli vengono suddivisi. A tal proposito, le Tab. 3, 4 e 5 ed i connessi grafici, ne illustrano chiaramente la diversa composizione, sempre a livello aggregato.

Per quanto riguarda le Entrate Tributarie (Titolo I), la fig. 4 mette in evidenza la posizione di assoluta rilevanza occupata da imposte e tasse proprie (tra cui soprattutto ICI e TARSU), posizione che è andata ulteriormente rafforzandosi tra il 1999 e il 2000: complessivamente, fra ICI e TARSU, il carico medio per abitante in Friuli-Venezia Giulia è stato di L. 466.077 nel 2000 contro L. 440.118 dell'anno precedente, con un incremento di quasi 6 punti percentuali.

Questo aumento generalizzato del carico tributario sul contribuente friulano si è distribuito in maniera difforme a seconda della Provincia analizzata: il rialzo del prelievo fiscale pro capite è stato, rispettivamente e approssimativamente, di + 8% per Gorizia, + 6% per Pordenone, di quasi 7% per Trieste e di poco più di 4% per la Provincia di Udine. Sulla base di queste osservazioni, si può affermare che i Comuni più grandi hanno in realtà mantenuto un comportamento più moderato rispetto a quelli minori, intensificando in misura inferiore il relativo prelievo tributario.

Il medesimo comportamento, inoltre, viene confermato anche dalle analoghe indagini compiute sugli aggregati dimensionali così come definiti in precedenza.

Le entrate extra tributarie (Titolo III) vengono invece analizzate nella fig. 5, dove si può notare come la voce “proventi dei servizi pubblici” risulti essere la categoria quantitativamente più corposa, rappresentando il 59% circa del totale del Titolo III, percentuale che sostanzialmente non si modifica dall'anno precedente. All'interno di questa prima classe, poi, le sottovoci che incidono in maggior misura sono quelle relative alle “strutture residenziali e di ricovero per anziani”, al “servizio idrico integrato” e alla “polizia municipale – risorse finalizzate codice della strada”, sia per il 1999 che per il 2000. Infine, l'ammontare pro capite delle entrate extra tributarie è aumentato in un anno di quasi 9 punti percentuali, passando da L. 385.939 nel 1999 a L. 419.790 nel 2000.

L'esame delle medesime quantità a livello di singola Provincia, offre una situazione abbastanza diversificata. In particolare, la Provincia di Trieste presenta, ad esempio, contemporaneamente le entrate extra tributarie pro capite più elevate (L. 588.928) e la percentuale di incidenza della categoria dei “proventi dei servizi pubblici” più bassa (47%). Per le altre Province, i valori delle entrate extra tributarie pro capite e il peso relativo della prima categoria risultano essere rispettivamente: L. 421.666 e 66%, per Gorizia; L. 388.162 e 70%, per Pordenone; e L. 356.380 e 60%, per Udine.

Se si passa ad un'indagine di tipo dimensionale, i dati che si ottengono sono i seguenti:

- ✓ A (0 – 1.000 ab.): L. 406.822 e 33%;
- ✓ B (1.001 – 5.000 ab.): L. 277.831 e 52%;
- ✓ C (5.001 – 10.000 ab.): L. 312.492 e 64%;
- ✓ D (10.001 – 50.000 ab.): L. 413.583 e 76%;
- ✓ E (solo i capoluoghi): L. 589.949 e 54%.

La fig. 7 illustra la distribuzione dei contributi e dei trasferimenti correnti (Titolo II) con riferimento a ciascuna controparte. Come si può facilmente notare, la categoria dei “Trasferimenti dalla Regione” gioca un ruolo di primaria importanza, rappresentando circa l'85% del totale delle entrate correnti stesse. Il confronto con l'anno precedente conferma essenzialmente tale situazione, registrandosi pur tuttavia, una leggerissima diminuzione dell'incidenza di tali contributi, nell'arco di un anno.

La distribuzione pro capite del totale dei trasferimenti correnti, per l'intero aggregato dei 219 Comuni, ammonta a L. 711.523, in leggero rialzo (+ 5,7%) rispetto all'anno precedente, dove invece raggiungeva la cifra di L. 672.871.

A livello di singola Provincia, le percentuali di incidenza dei trasferimenti dalla Regione sul Titolo II classificano la Provincia di Trieste al primo posto con l'88% circa, seguita da Gorizia con quasi l'86%, da Pordenone con l'85% circa

ed infine da Udine con oltre l'83% (vedi allegati...2, 3, 4, 5). Le distribuzioni pro capite del totale delle entrate correnti, a livello provinciale, rispecchiano grosso modo la situazione appena descritta, ammontando rispettivamente a L. 767.603 per Trieste, a L. 741.878 per Gorizia, a L. 705.334 per Udine e a L. 659.145 per la Provincia di Pordenone.

Se si passa ad un'analisi per aree dimensionali, la situazione in termini di rilevanza dei contributi dalla Regione sul totale dei trasferimenti correnti, risulta essere la seguente (vedi allegati...7, 8, 9, 10, 11):

- ✓ A (0 – 1.000 ab.): 88,3%;
- ✓ B (1.001 – 5.000 ab.): 82,8%;
- ✓ C (5.001 – 10.000 ab.): 82,9%;
- ✓ D (10.001 – 50.000 ab.): 83%;
- ✓ E (solo i capoluoghi): 89%.

L'indagine successiva, inoltre, mette in evidenza come i Comuni con meno di 1.000 abitanti siano quelli con i più alti trasferimenti correnti pro capite (area A: L. 1.374.365) a differenza, ad esempio, dei Comuni di grandezza media (area C: L. 581.280). I quattro capoluoghi (area E), invece, registrano un ammontare medio pro capite dei trasferimenti correnti pari a L. 790.757, di poco superiore ai Comuni medio – piccoli (area B: L. 693.636) e ai Comuni medio – grandi (area D: L. 652.366), rispettivamente.

La fig. 8 analizza infine la scomposizione del Titolo IV nelle corrispettive categorie. In particolare, le due categorie “riscossione di crediti” e “trasferimenti di capitale dalla Regione” rappresentano le voci di maggior rilievo all'interno di questo titolo (34% e 31%, rispettivamente). Esse sono rimaste sostanzialmente inalterate rispetto all'anno precedente (33% e 30%), così come la cat. 4 “trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico” e la cat. 5 “trasferimenti di capitali da altri soggetti”. Una variazione da evidenziare, invece, è quella subita contemporaneamente dalla cat. 1 “alienazione di beni patrimoniali”, che passa da un livello di quasi 9% ad una percentuale più che doppia nel 2000 (quasi 20%) e dalla cat. 2 “trasferimenti di capitali dallo Stato”, che in un anno quasi si azzerava (0,9%) dal precedente 11% circa.

La distribuzione pro capite delle entrate non correnti, a livello aggregato, risulta essere pari a L. 652.913 per l'anno 2000 e a L. 467.209 per l'anno 1999, con un cospicuo incremento, pari a quasi 40 punti percentuali. È possibile giustificare questo considerevole rialzo attraverso l'analisi del relativo *trend* annuale pertinente ciascuna Provincia. Esclusa Gorizia, per la quale si registra addirittura un decremento dei trasferimenti non correnti pro capite (– 18,5% circa), per le altre

tre Province infatti si evidenziano aumenti anche notevoli: Udine + 24% circa, ma soprattutto Pordenone + 81% e addirittura Trieste + 103%.

Passando in ultimo alla consueta analisi per aree dimensionali, la situazione in termini di contributo pro capite del Titolo IV, risulta essere la seguente:

- ✓ A (0 – 1.000 ab.): L. 2.121.458;
- ✓ B (1.001 – 5.000 ab.): L. 697.112;
- ✓ C (5.001 – 10.000 ab.): L. 542.039;
- ✓ D (10.001 – 50.000 ab.): L. 720.989;
- ✓ E (solo i capoluoghi): L. 541.817.

5. Le politiche di spesa.

Nel primo paragrafo si è già fatto cenno all'ammontare complessivo della spesa e alla rispettiva ripartizione in Titoli; in questa sede si analizzerà invece la composizione funzionale della spesa corrente e della spesa in conto capitale, sia a livello aggregato che a livello provinciale che per classi dimensionali.

La tab. 7 e la fig. 10 dell'allegato 1 illustrano chiaramente l'articolazione dei due Titoli nelle 12 Funzioni, che presentano distribuzioni piuttosto differenti tra loro.

Se si prende inizialmente spunto dall'ammontare complessivo delle spese (Titolo I + Titolo II), si può osservare come in realtà, la Funzione 1 "amministrazione, gestione e controllo", sia la categoria che impiega più risorse sia in termini assoluti (33%) che in termini relativi, cioè anche all'interno delle singole spese correnti e per quelle in conto capitale. Sempre a livello aggregato, al secondo posto in questa speciale graduatoria si posiziona, ben distanziata, la Funzione 9 "gestione del territorio e dell'ambiente" (circa 17%), seguita immediatamente dopo dalla Funzione 10 "settore sociale" (15%). Seguono, "viabilità e trasporti", "istruzione pubblica", "cultura e beni culturali" e via dicendo. Fanalino di coda, le risorse assegnate alla "giustizia", vedi Funzione 2 (0,3%).

L'analisi dell'andamento periodale della destinazione delle risorse in relazione alle diverse funzioni e con riferimento ai due singoli Titoli (Tabella I) non evidenzia variazioni importanti; eventualmente, si può rilevare la modifica subita dalla Funzione 9, "gestione del territorio e dell'ambiente", il cui peso relativo nelle spese in conto capitale decresce in un anno di circa 5 punti percentuali, risultando in questo modo sorpassata dalla Funzione 8, "viabilità e trasporti".

Tabella I:
**andamento periodale delle diverse funzioni delle spese correnti
e in conto capitale a livello aggregato.**

	Corr. 1999	Corr. 2000	C/Cap. 1999	C/Cap. 2000
Funzione 1	31,667%	31,055%	33,651%	35,800%
Funzione 2	0,373%	0,346%	0,183%	0,172%
Funzione 3	<u>3,455%</u>	<u>3,633%</u>	<i>0,167%</i>	<i>0,188%</i>
Funzione 4	11,544%	9,565%	6,906%	7,940%
Funzione 5	4,409%	4,859%	3,223%	4,127%
Funzione 6	<u>2,621%</u>	<u>2,819%</u>	<i>5,196%</i>	<i>6,978%</i>
Funzione 7	0,242%	0,262%	0,455%	0,621%
Funzione 8	<u>5,658%</u>	<u>5,499%</u>	<i>16,546%</i>	<i>17,166%</i>
Funzione 9	16,493%	16,542%	22,691%	17,080%
Funzione 10	<u>20,461%</u>	<u>22,502%</u>	<i>8,193%</i>	<i>4,223%</i>
Funzione 11	<u>1,044%</u>	<u>0,815%</u>	<i>2,481%</i>	<i>3,054%</i>
Funzione 12	2,034%	2,103%	0,309%	2,651%

Le stesse osservazioni compiute per le quattro Province confermano sostanzialmente il quadro globale, in termini di distribuzione delle risorse fra le diverse funzioni, presente a livello aggregato. Isolatamente comunque, si evidenziano alcune particolarità nel comportamento delle diverse Province (si veda la Tabella II): ad esempio, Pordenone presenta una percentuale molto elevata e decisamente anomala rispetto alle altre Province, per la Funzione 1 nelle spese in conto capitale (58% circa) oppure Trieste, che a differenza di tutte le altre, destina maggiori risorse in conto capitale alla Funzione 8 (25% circa) rispetto alla Funzione 1 (22,5% circa).

Tabella II:
distribuzione delle spese correnti e in conto capitale tra le diverse funzioni per ciascuna provincia.

	GORIZIA		PORDENONE		TRIESTE		UDINE	
	Correnti	C/Cap.	Correnti	C/Cap.	Correnti	C/Cap.	Correnti	C/Cap.
Funz. 1	33,907%	30,150%	30,291%	58,358%	27,420%	22,527%	33,023%	26,154%
Funz. 2	0,341%	0,000%	0,269%	0,012%	0,417%	0,000%	0,343%	0,443%
Funz. 3	<u>3,099%</u>	<u>0,123%</u>	<u>3,189%</u>	<u>0,074%</u>	<u>4,502%</u>	<u>0,488%</u>	<u>3,459%</u>	<u>0,134%</u>
Funz. 4	<u>6,892%</u>	<u>12,418%</u>	<u>9,462%</u>	<u>4,905%</u>	10,855%	9,653%	9,568%	8,288%
Funz. 5	<u>4,462%</u>	<u>1,498%</u>	3,833%	2,137%	5,993%	6,631%	4,781%	5,074%
Funz. 6	3,544%	3,743%	2,820%	4,215%	<u>2,970%</u>	<u>14,611%</u>	2,500%	5,892%
Funz. 7	0,167%	0,544%	0,109%	0,781%	0,064%	0,000%	0,504%	0,852%
Funz. 8	<u>4,057%</u>	<u>16,985%</u>	<u>5,743%</u>	<u>13,163%</u>	<u>3,403%</u>	<u>24,889%</u>	<u>7,188%</u>	<u>16,233%</u>
Funz. 9	16,383%	17,028%	15,935%	12,700%	16,885%	9,895%	16,691%	24,645%
Funz.10	<u>25,142%</u>	<u>4,267%</u>	<u>22,968%</u>	<u>2,782%</u>	<u>24,328%</u>	<u>4,909%</u>	<u>20,246%</u>	<u>5,014%</u>
Funz.11	0,548%	2,236%	0,400%	0,677%	<u>1,748%</u>	<u>6,385%</u>	<u>0,502%</u>	<u>3,381%</u>
Funz.12	1,457%	11,008%	4,982%	0,195%	1,415%	0,013%	1,195%	3,891%

Infine, la consueta analisi delle diverse aree dimensionali offre le medesime conclusioni raggiunte in precedenza (Tabella III).

In particolare, si sottolinea la significativa porzione destinata, nell'area A, alla Funzione 1 delle spese correnti (la maggiore in assoluto), a differenza di quella assegnata nell'area E (la più bassa in assoluto). Nell'area D, poi, la Funzione 1 delle spese in conto capitale presenta il valore relativo più alto (49%), mentre di nuovo l'area E quello più contenuto (27% circa). Degno di nota è anche l'11% circa delle risorse in conto capitale assegnate nell'area E alla Funzione 6 "Settore sportivo e ricreativo", quando a livello aggregato tale categoria si attestava attorno al 4% circa. Un'ultima notazione viene riservata, sempre con riferimento all'area E, all'incidenza della Funzione 12 ("Funzioni relative ai servizi produttivi") sul totale della spesa in conto capitale (7% circa), incidenza che non si riscontra in nessuna delle altre aree analizzate e che a livello globale risulta essere pari al 3% scarso. Il contributo deriva, in questo caso, strettamente dal Comune di Udine e di Gorizia.

Tabella III:
distribuzione delle spese correnti ed in conto capitale
tra le diverse funzioni per area dimensionale

	A		B		C		D		E	
	Corr.	C/Cap.	Corr.	C/Cap.	Corr.	C/Cap.	Corr.	C/Cap.	Corr.	C/Cap.
F. 1	52,10%	34,10%	40,20%	34,78%	32,90%	37,74%	27,63%	49,33%	26,30%	26,80%
F. 2	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,09%	0,16%	0,17%	0,05%	0,71%	0,42%
F. 3	2,10%	0,00%	3,01%	0,03%	3,80%	0,26%	3,15%	0,08%	4,17%	0,36%
F. 4	8,33%	1,96%	11,01%	8,02%	10,03%	7,09%	8,41%	8,11%	9,35%	9,39%
F. 5	2,06%	3,12%	3,12%	1,53%	3,25%	3,50%	4,06%	4,06%	6,90%	6,63%
F. 6	1,14%	4,08%	2,59%	6,77%	2,43%	4,93%	2,48%	4,21%	3,36%	10,71%
F. 7	0,45%	4,46%	0,32%	0,92%	0,58%	0,68%	0,08%	0,08%	0,17%	0,00%
F. 8	8,76%	21,76%	7,64%	12,59%	6,46%	18,21%	4,45%	12,44%	4,39%	22,16%
F. 9	13,36%	20,62%	14,87%	26,06%	20,05%	21,14%	15,68%	17,61%	16,39%	7,09%
F. 10	11,11%	2,14%	16,63%	5,46%	19,73%	5,04%	26,67%	3,21%	25,18%	3,90%
F. 11	0,49%	6,80%	0,36%	2,54%	0,60%	1,21%	0,55%	0,67%	1,26%	5,38%
F. 12	0,08%	0,95%	0,25%	1,30%	0,08%	0,05%	6,67%	0,13%	1,83%	7,16%

In ultimo, l'indagine pro capite a livello aggregato e con riferimento al relativo *trend* globale (Tabella IV), evidenzia come il totale delle spese correnti ed in conto capitale per abitante abbia subito in un anno un discreto incremento (13% circa). Il contributo di ciascuna funzione a questo generalizzato rialzo è piuttosto disomogeneo: in particolare, si passa da uno scarso +2% della Funzione 9 ad un sorprendente +86% circa fatto registrare dalla Funzione 12.

Tabella IV:
ammontare pro capite delle spese correnti ed in conto capitale
a livello aggregato e relativo trend globale.

	Anno 1999			Anno 2000			99/00
	Corr.	C/Cap.	Totale	Corr.	C/Cap.	Totale	
F. 1	L. 477.191	L. 281.433	L. 758.623	L. 485.064	L. 392.833	L. 877.897	15,72%
F. 2	L. 5.621	L. 1.528	L. 7.149	L. 5.406	L. 1.886	L. 7.292	2,00%
F. 3	L. 52.059	L. 1.396	L. 53.455	L. 56.751	L. 2.065	L. 58.815	10,03%
F. 4	L. 173.950	L. 57.753	L. 231.703	L. 149.399	L. 87.125	L. 236.524	2,08%
F. 5	L. 66.437	L. 26.954	L. 93.392	L. 75.890	L. 45.280	L. 121.170	29,74%
F. 6	L. 39.490	L. 43.454	L. 82.944	L. 44.024	L. 76.564	L. 120.588	45,38%
F. 7	L. 3.649	L. 3.806	L. 7.455	L. 4.085	L. 6.809	L. 10.894	46,14%
F. 8	L. 85.262	L. 138.380	L. 223.642	L. 85.888	L. 188.361	L. 274.249	22,63%
F. 9	L. 248.529	L. 189.773	L. 438.302	L. 258.379	L. 187.421	L. 445.800	1,71%
F. 10	L. 308.334	L. 68.521	L. 376.855	L. 351.462	L. 46.340	L. 397.802	5,56%
F. 11	L. 15.731	L. 20.753	L. 36.483	L. 12.736	L. 33.510	L. 46.246	26,76%
F. 12	L. 30.653	L. 2.581	L. 33.235	L. 32.853	L. 29.090	L. 61.943	86,38%
	L. 1.506.905	L. 836.333	L. 2.343.239	L. 1.561.936	L. 1.097.284	L. 2.659.221	13,48%

ALLEGATI

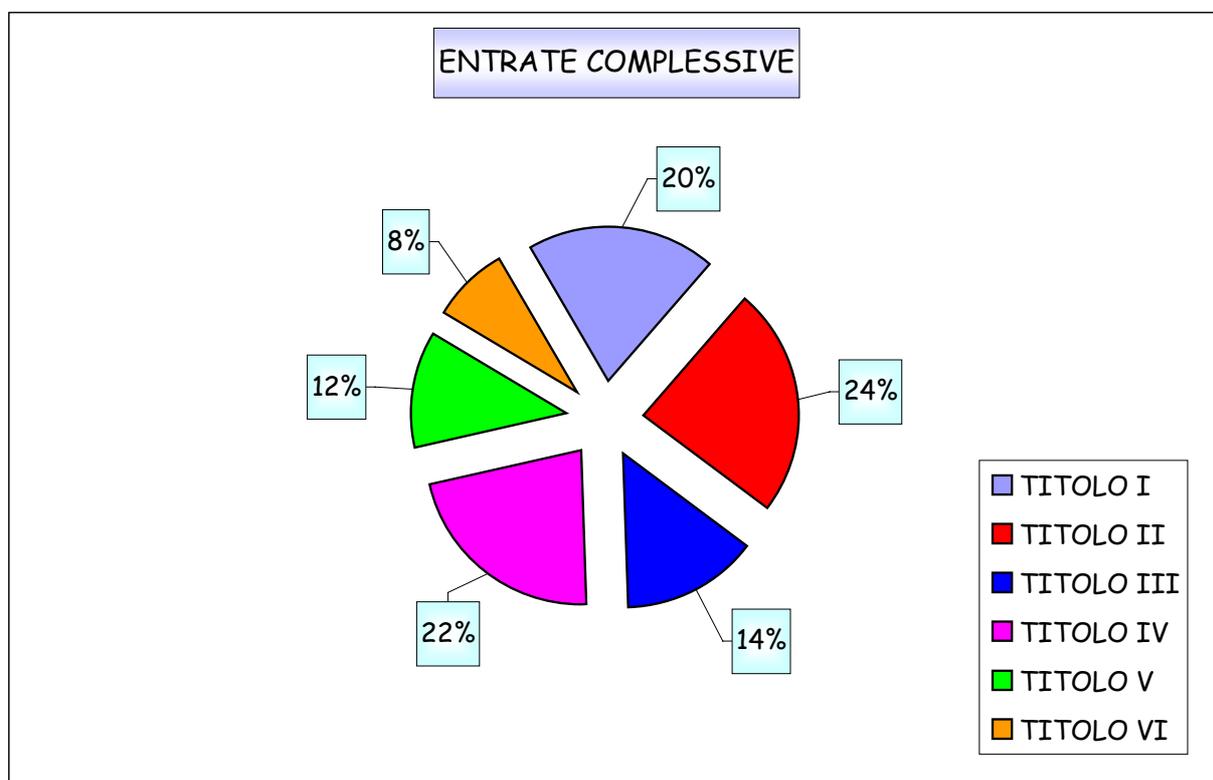
SOMMARIO GRAFICI

- Allegato 1 – 219 Comuni – anno 2000
- Allegato 2 – La Provincia di Gorizia – anno 2000
- Allegato 3 – La Provincia di Pordenone – anno 2000
- Allegato 4 – La Provincia di Trieste – anno 2000
- Allegato 5 – La Provincia di Udine – anno 2000
- Allegato 6 – Riepilogo Province – anno 2000
- Allegato 7 – L'area A (47 Comuni) – anno 2000
- Allegato 8 – L'area B (115 Comuni) – anno 2000
- Allegato 9 – L'area C (35 Comuni) – anno 2000
- Allegato 10 – L'area D (18 Comuni) – anno 2000
- Allegato 11 – L'area E (solo i Capoluoghi) – anno 2000
- Allegato 12 – Aree Dimensionali – anno 2000

Tab. 1 - LE ENTRATE COMPLESSIVE (219 Comuni): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	TOTALE	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	698.589.375
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	845.710.859
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	499.321.898
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	776.047.174
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	431.511.244
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	282.619.058
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	3.533.799.608

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE COMPLESSIVE: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	TOTALE
TITOLI: I - III		L. 1.197.911.273
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 1.621.758.033
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 416.140.443
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 48.988.695
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 962.157.721
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 29.470.808
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI		L. 84.579.266
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 80.421.100
dalle Province		L. 29.793.587
TITOLI: V - VI		L. 714.130.302
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 3.533.799.608

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

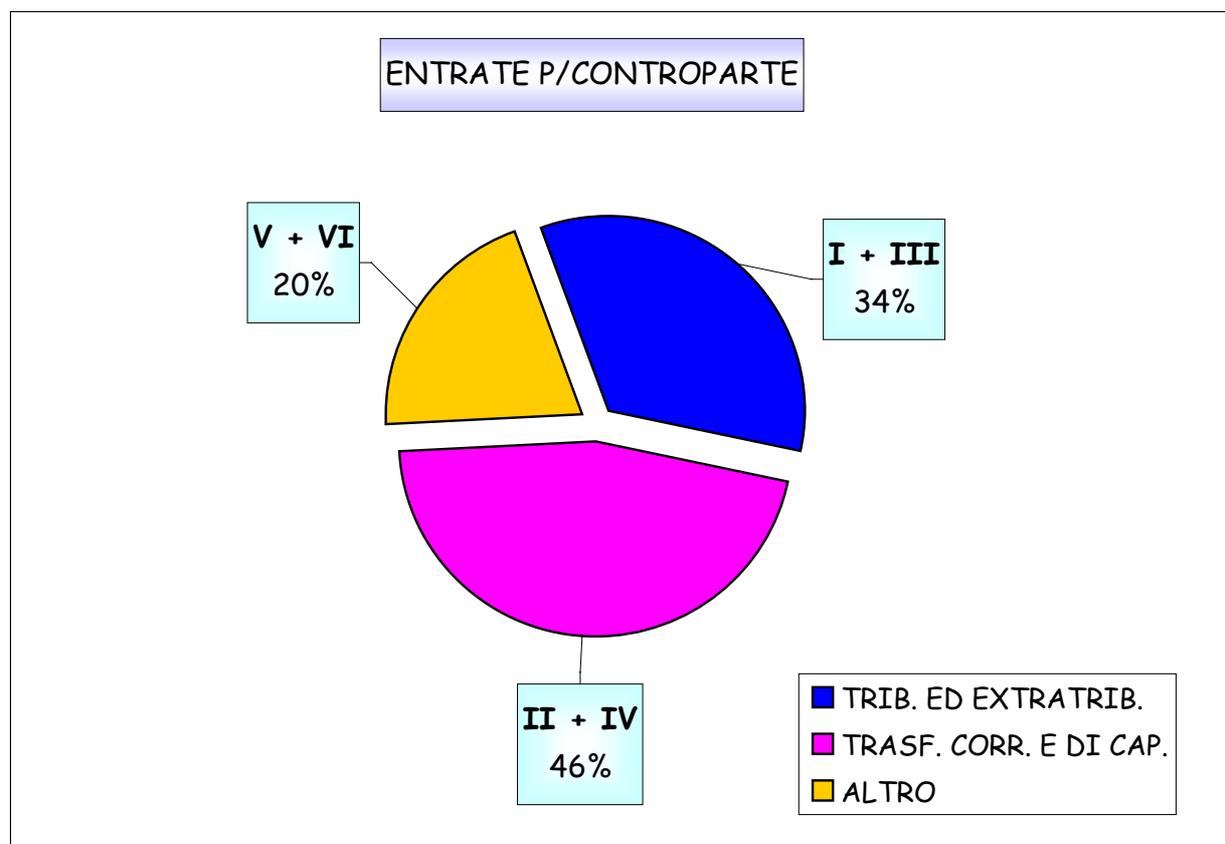


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

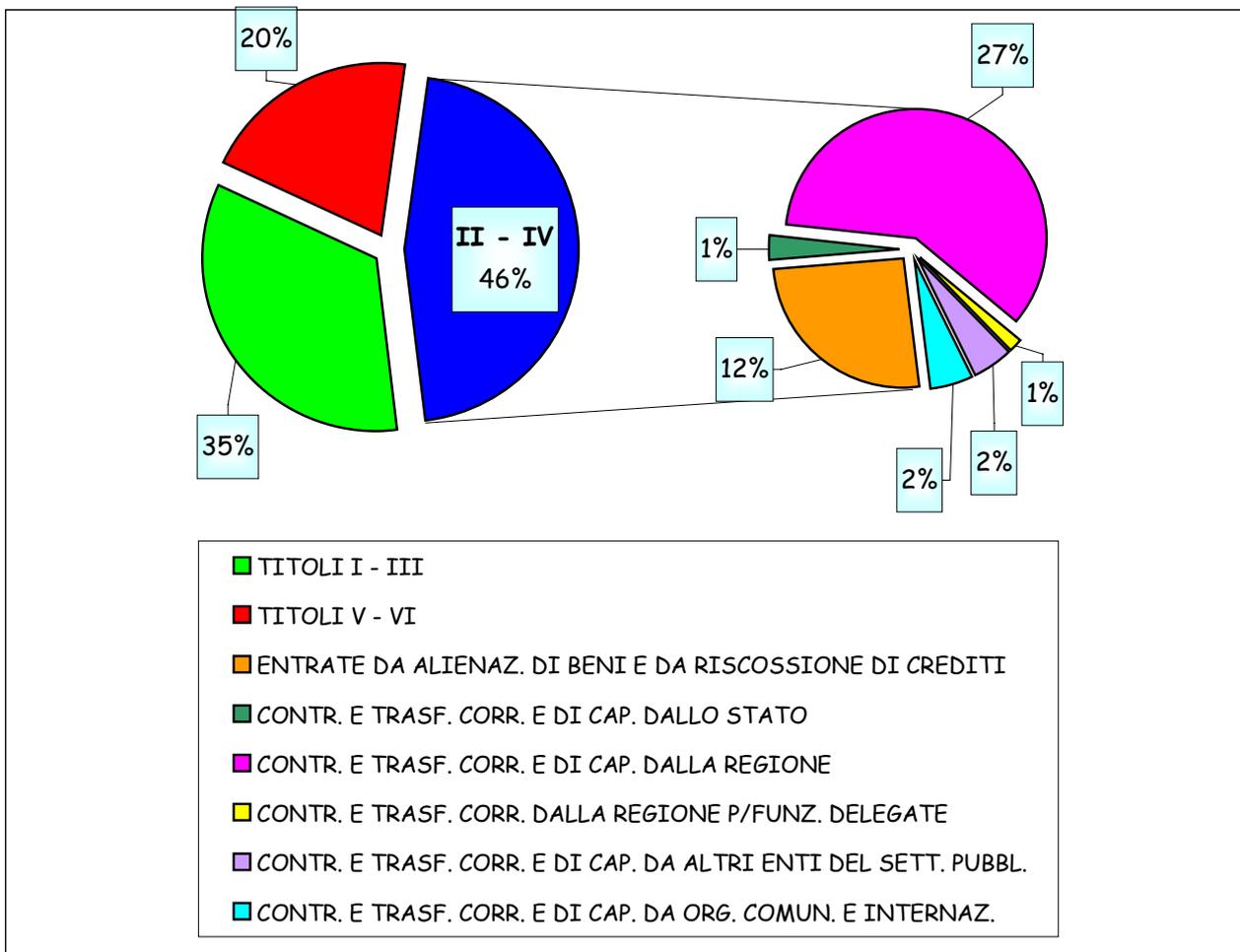
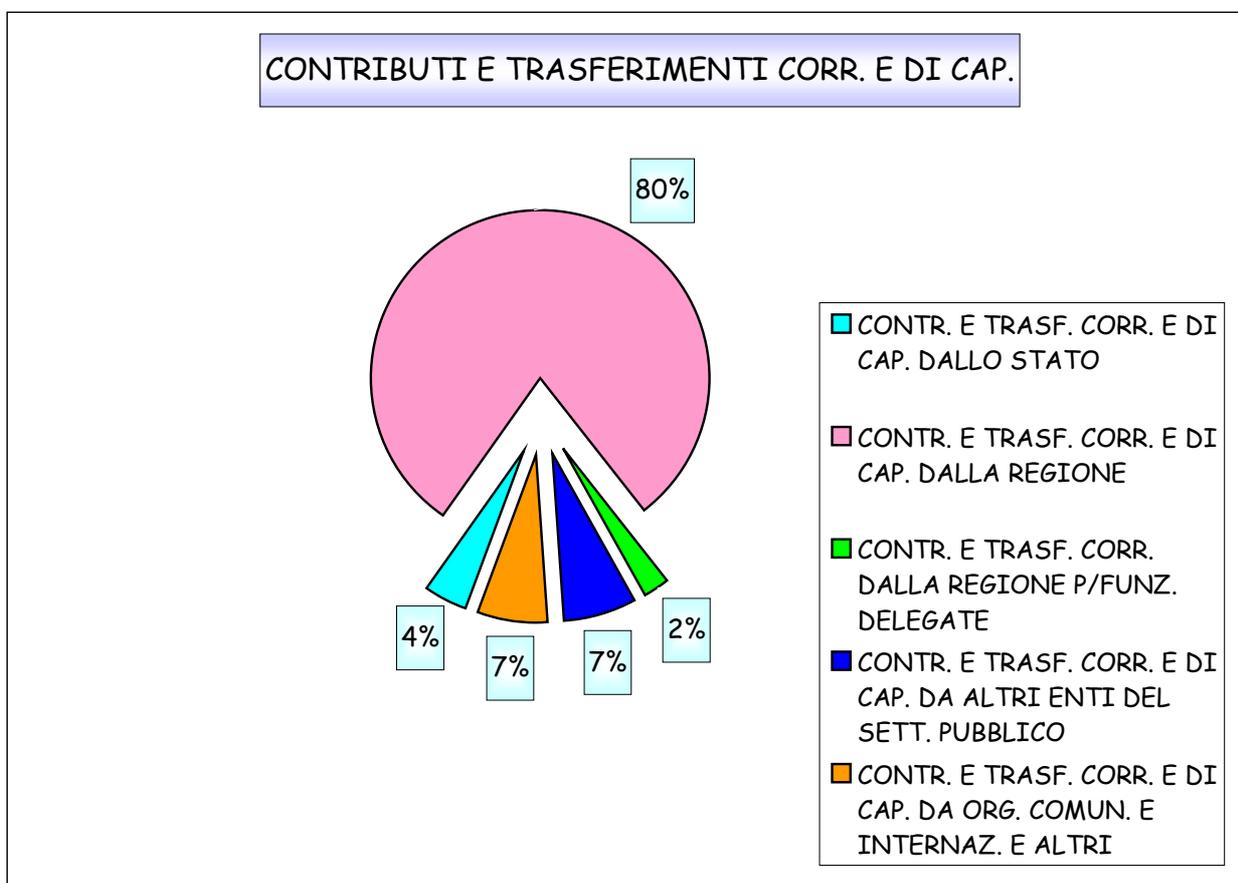


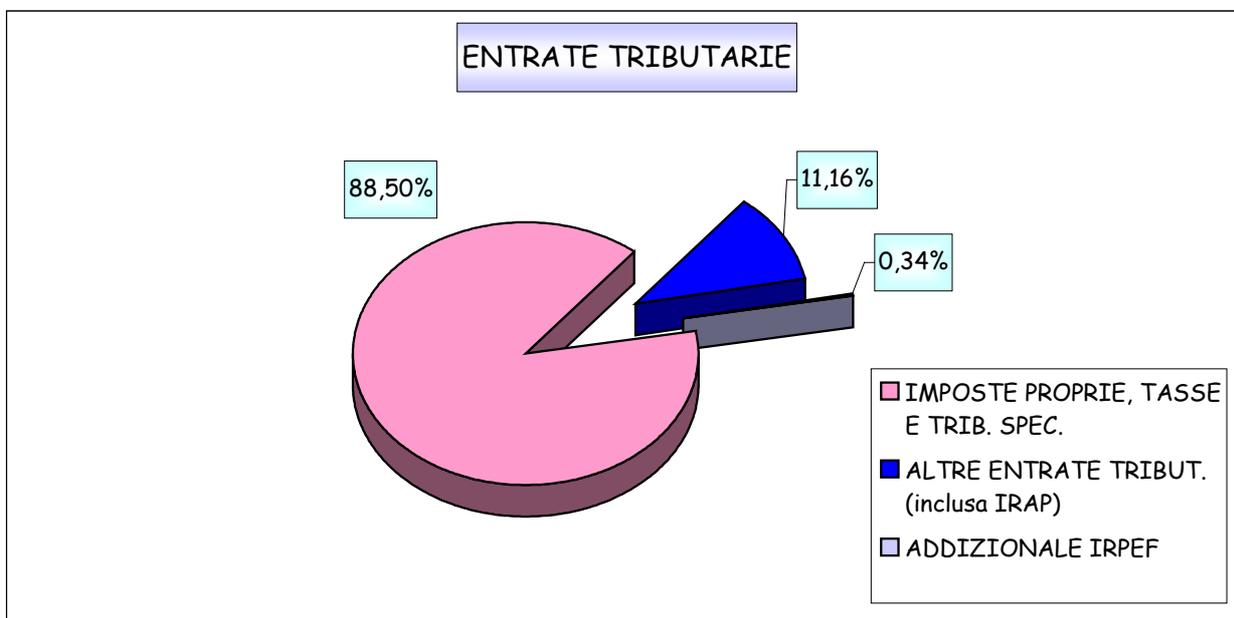
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	TOTALE
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 451.598.501
1 01 0015	I.C.I.	L. 401.896.436
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 2.357.247
1 02	TASSE	L. 164.629.708
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 82.361.167
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 77.978.641
TOTALE TITOLO I		L. 698.589.375

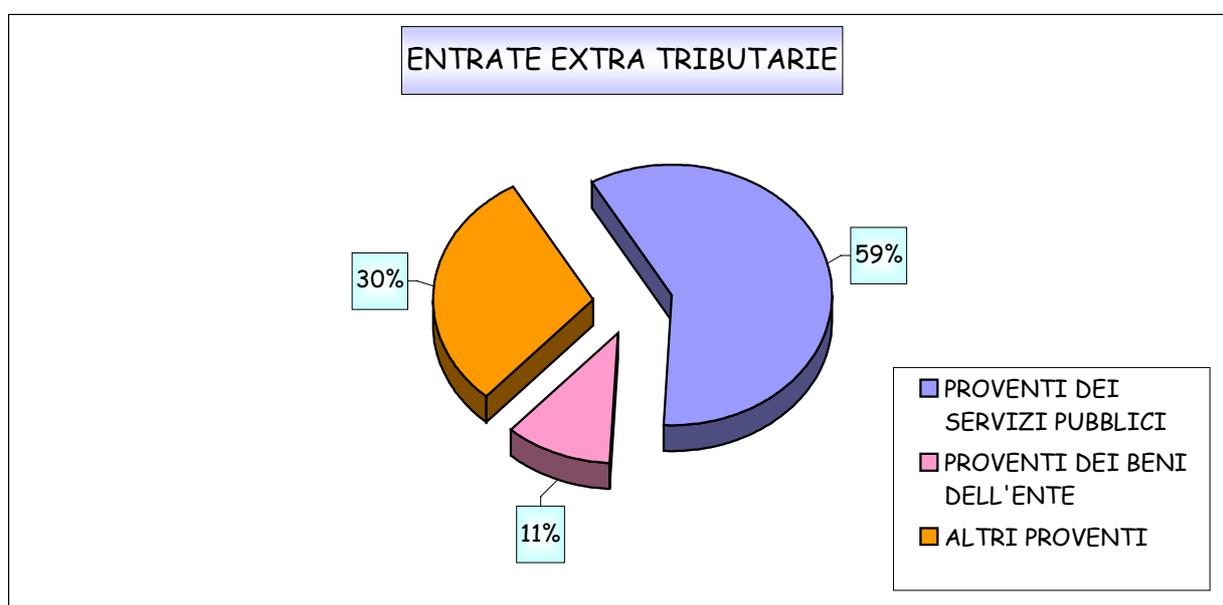
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	TOTALE	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	295.496.015
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	53.930.866
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	29.019.949
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	25.937.814
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	94.573.944
TOTALE TITOLO III		L.	498.958.588

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAPITALE E DA ACCENSIONE DI PRESTITI

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 41.813.423
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 720.227.284
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 29.470.808
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 767.375
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 53.431.969
TOTALE TITOLO II		L. 845.710.859
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 151.678.865
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 7.175.272
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 241.930.437
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 26.989.131
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 83.811.891
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 264.461.578
TOTALE TITOLO IV		L. 776.047.174
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. 23.003.713
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 4.310.034
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 403.862.497
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. 335.000
TOTALE TITOLO V		L. 431.511.244

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

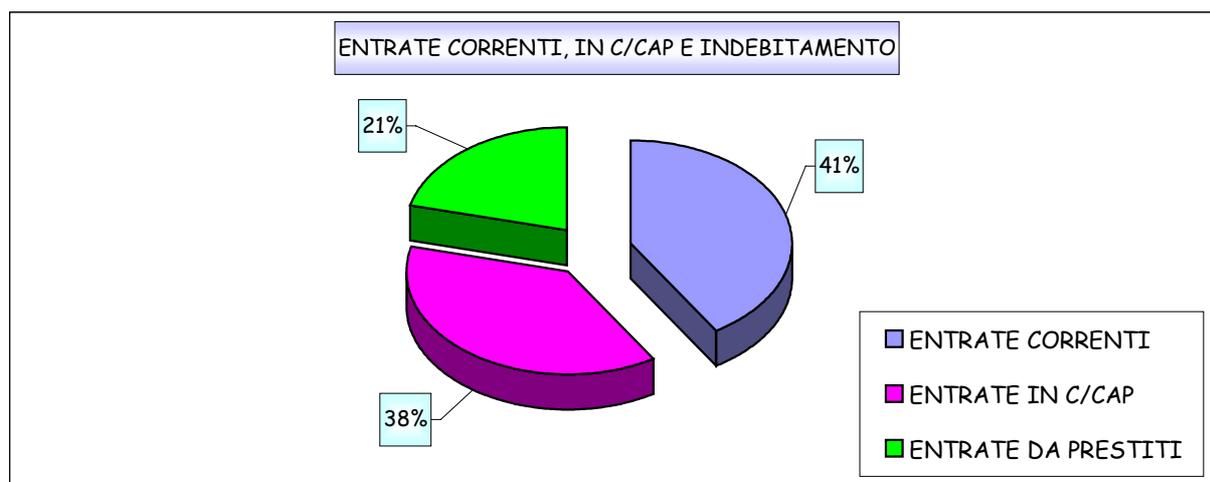


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

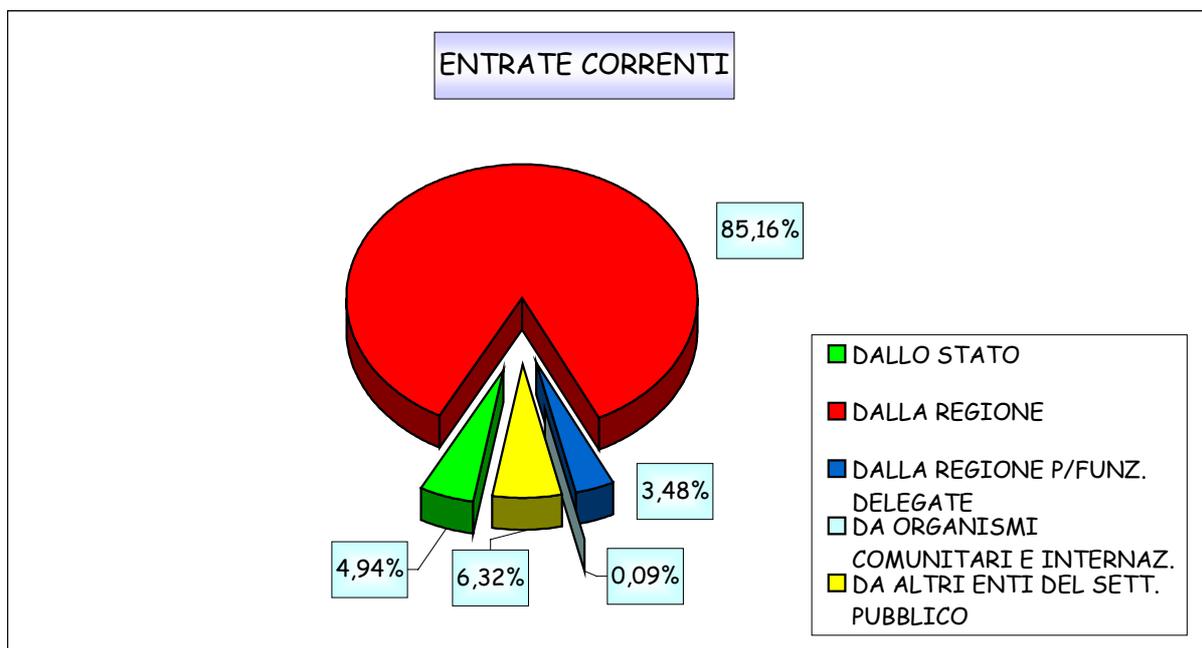
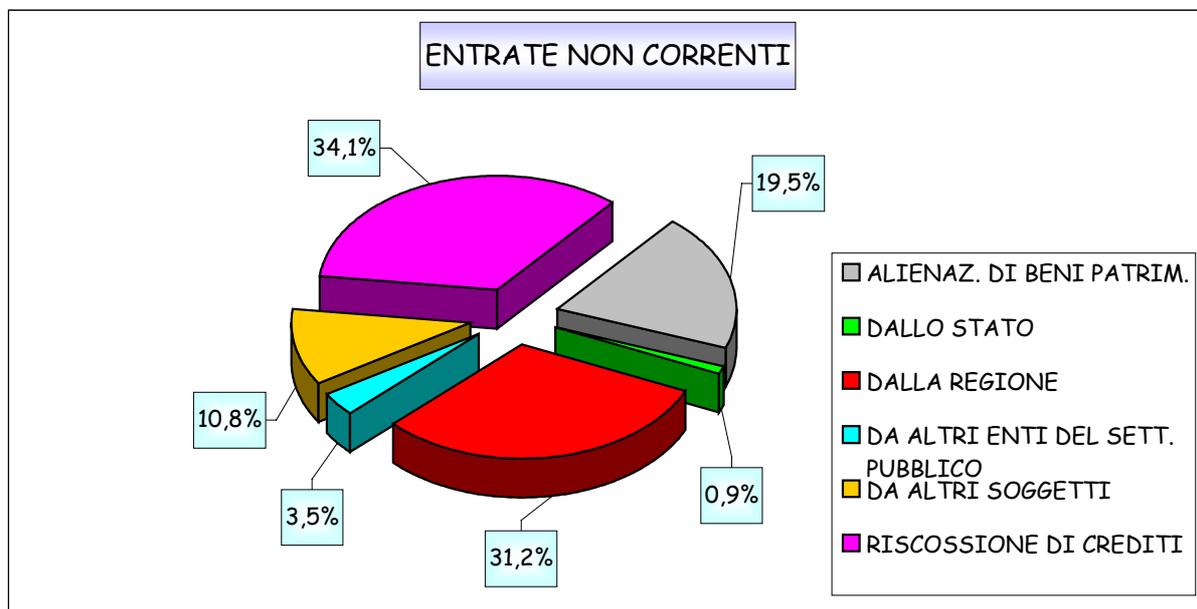


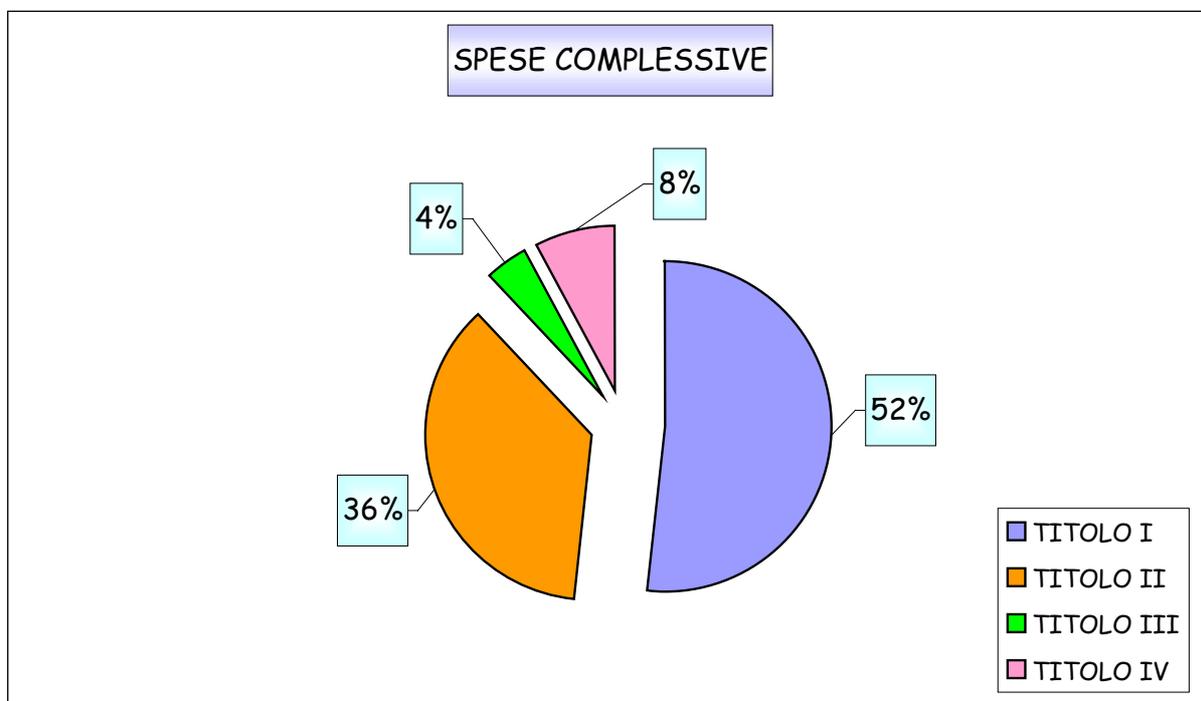
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE COMPLESSIVE (219 Comuni): aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	TOTALE
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L. 1.856.505.108
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L. 1.304.223.239
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L. 143.003.152
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L. 282.114.420
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L. 3.585.845.919

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE: aggregazione per funzioni

	SPESA CORRENTI	SPESA IN C/CAP	TOTALE
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L. 576.543.523	L. 466.917.951	L. 1.043.461.474
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L. 6.425.719	L. 2.241.753	L. 8.667.472
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L. 67.453.251	L. 2.454.047	L. 69.907.298
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L. 177.574.476	L. 103.556.515	L. 281.130.990
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L. 90.201.676	L. 53.819.800	L. 144.021.476
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L. 52.326.873	L. 91.003.011	L. 143.329.884
Funzione 7 - TURISMO	L. 4.855.194	L. 8.093.518	L. 12.948.712
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L. 102.085.825	L. 223.884.485	L. 325.970.310
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L. 307.106.983	L. 222.766.953	L. 529.873.936
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L. 417.744.763	L. 55.079.172	L. 472.823.935
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L. 15.137.515	L. 39.829.882	L. 54.967.397
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L. 39.049.310	L. 34.576.152	L. 73.625.462
	L. 1.856.505.108	L. 1.304.223.239	L. 3.160.728.347

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

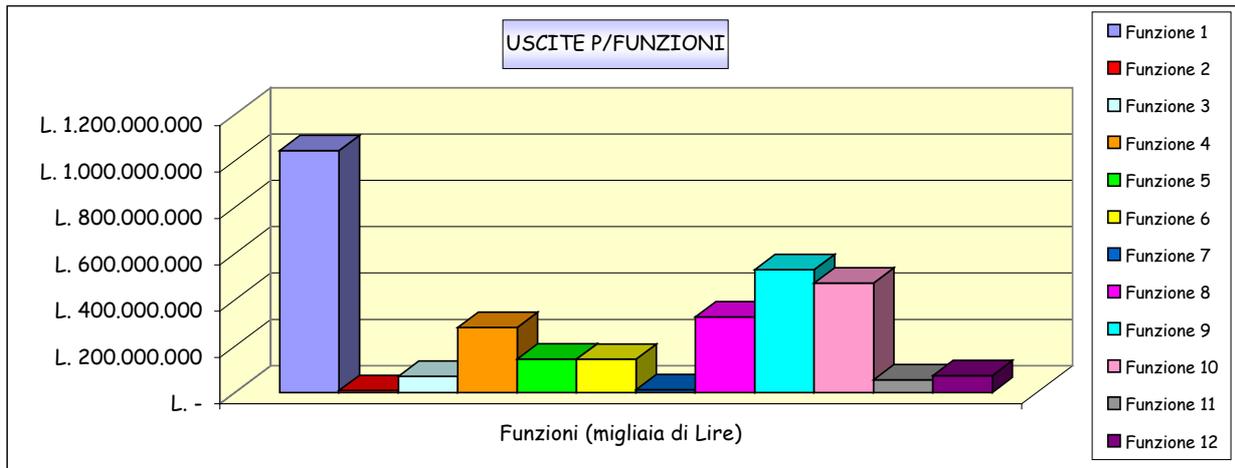


Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni

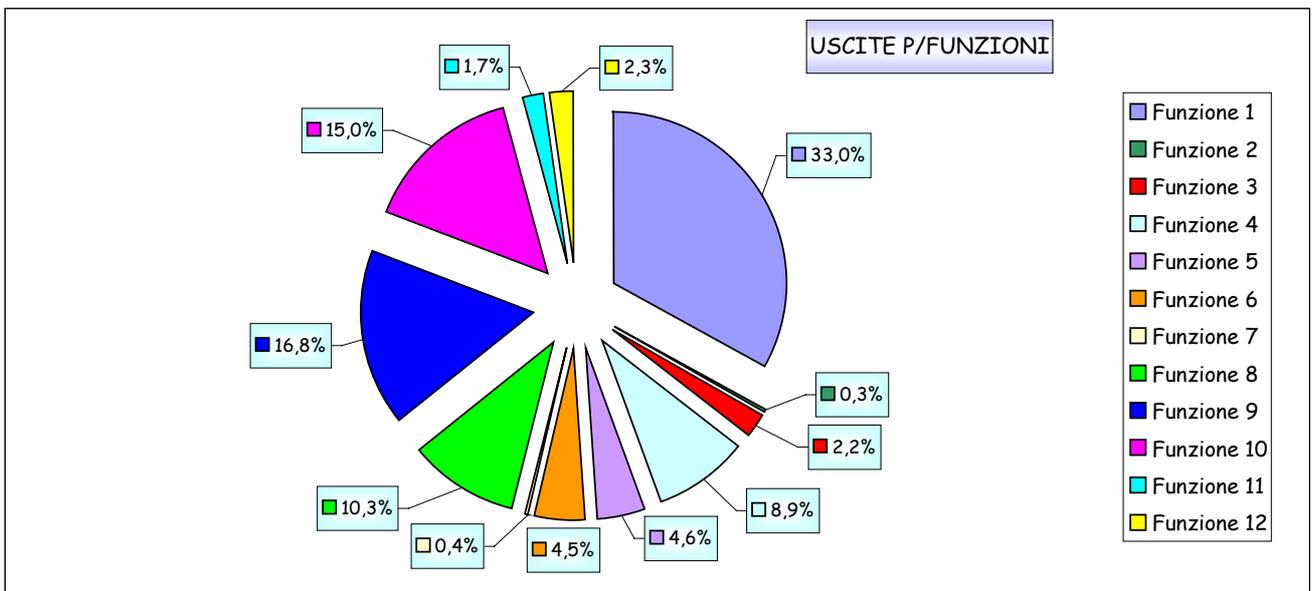


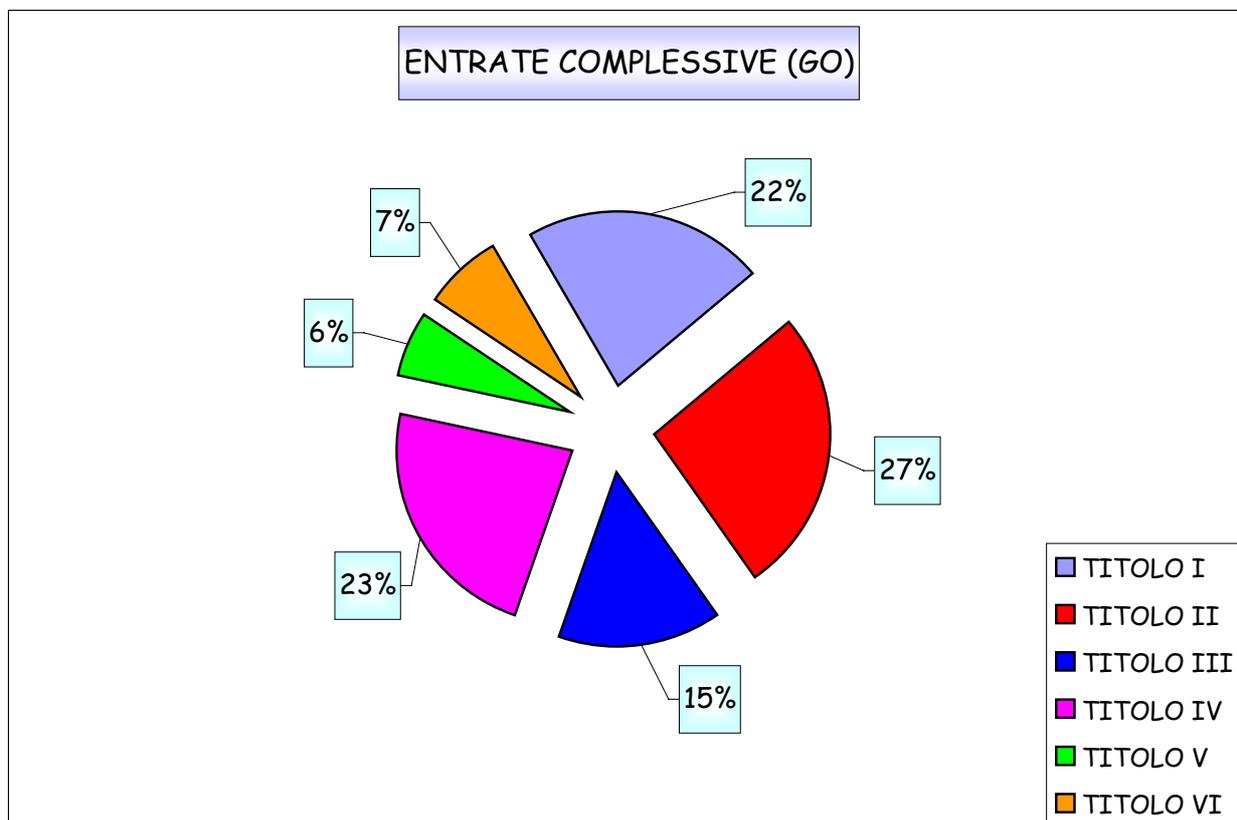
Tabella 8 - Entrate, uscite e saldo dell'aggregato complessivo

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	TOTALE
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L. 698.589.375
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L. 845.710.859
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L. 499.321.898
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 776.047.174
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L. 431.511.244
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L. 282.619.058
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 3.533.799.608
PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L. 1.856.505.108
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L. 1.304.223.239
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L. 143.003.152
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L. 282.114.420
TOTALE GENERALE DELLA SPESA		L. 3.585.845.919
SALDO		L. 52.046.311

Tab. 1 - LE ENTRATE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA : aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	GORIZIA	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	87.098.838
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	103.000.872
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	58.543.285
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	90.045.136
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	23.867.790
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	28.349.380
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	390.905.302

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DI GORIZIA: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	GORIZIA
TITOLI: I - III		L. 145.642.123
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 193.046.009
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 49.095.199
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 5.291.500
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 117.328.492
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 4.416.367
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E		L. 8.060.216
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 8.854.235
dalle Province		L. 1.064.227
TITOLI: V - VI		L. 52.217.170
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 390.905.302

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

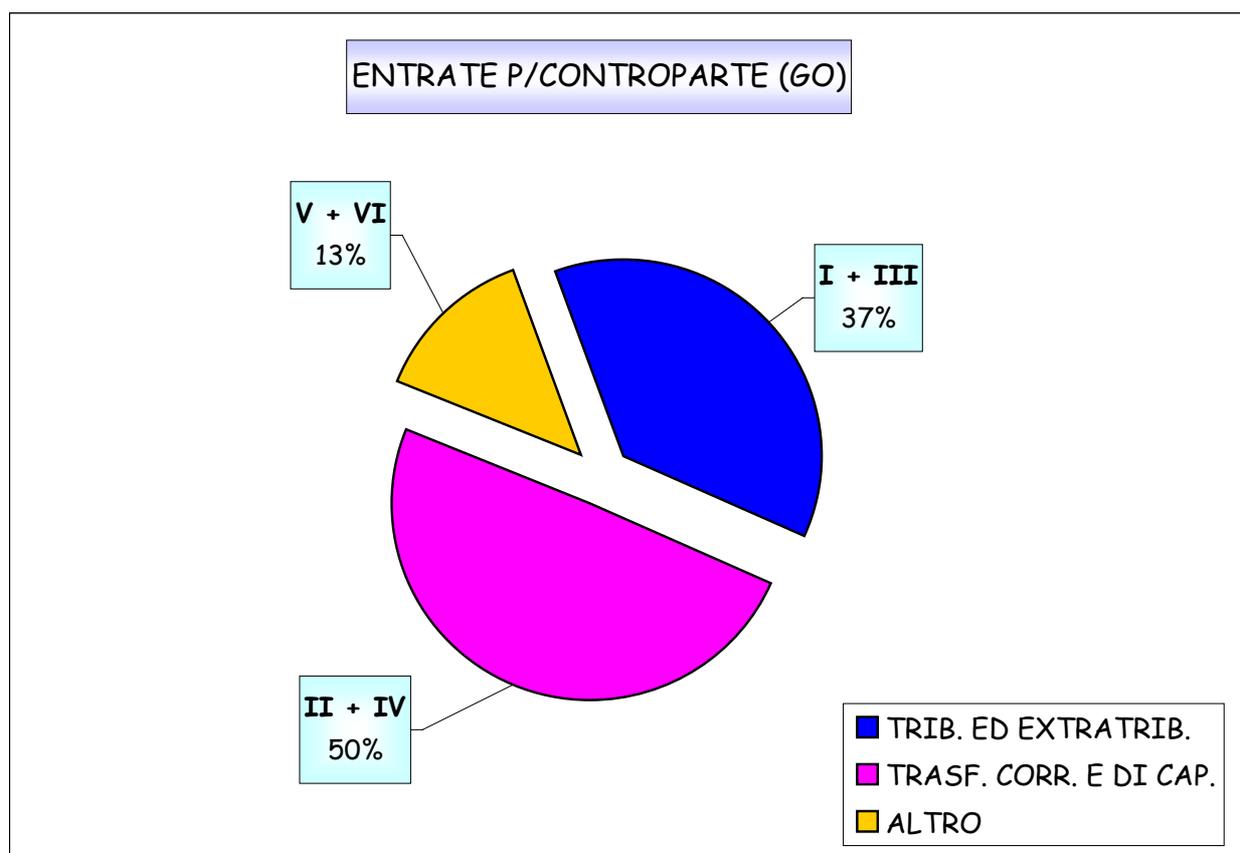


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

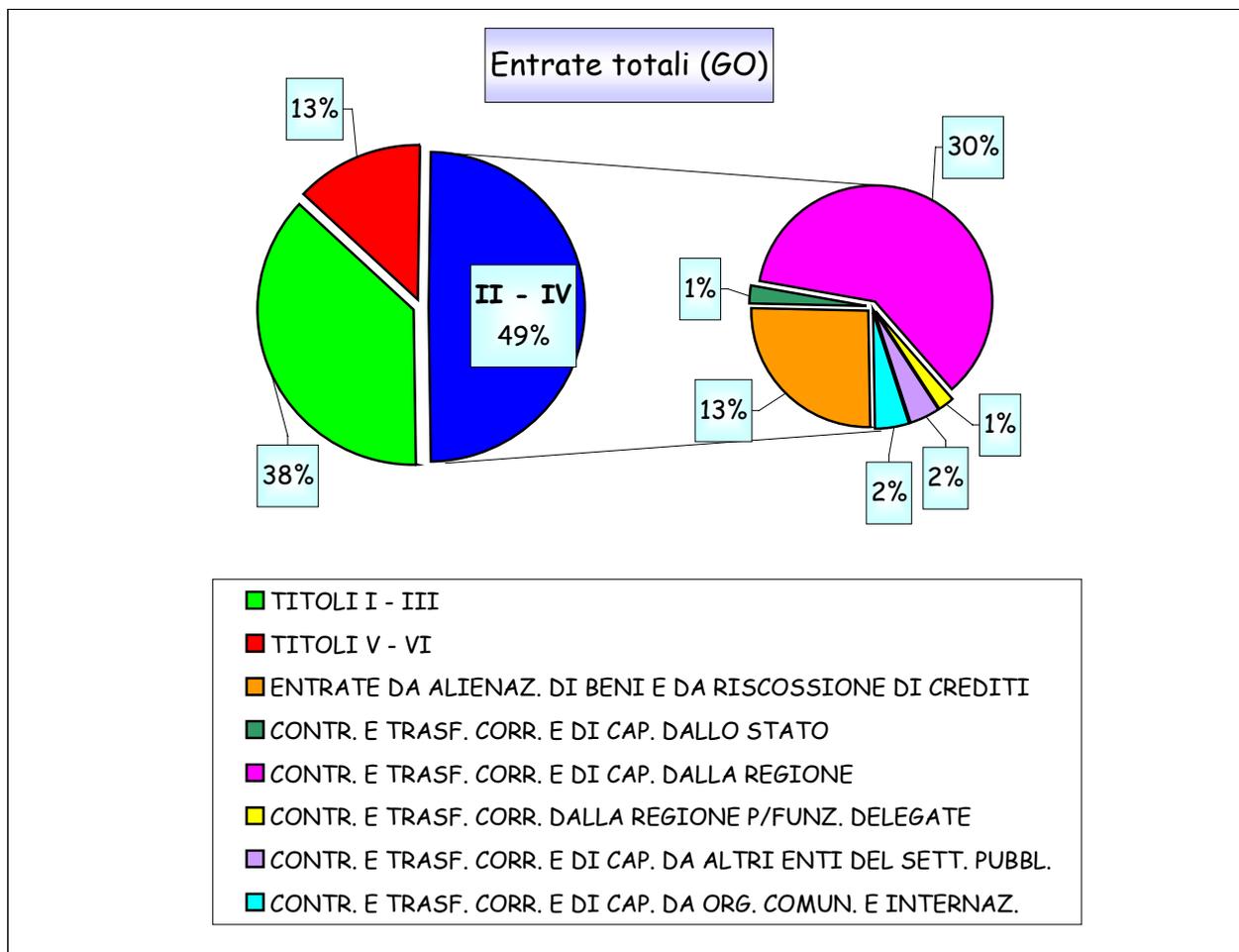
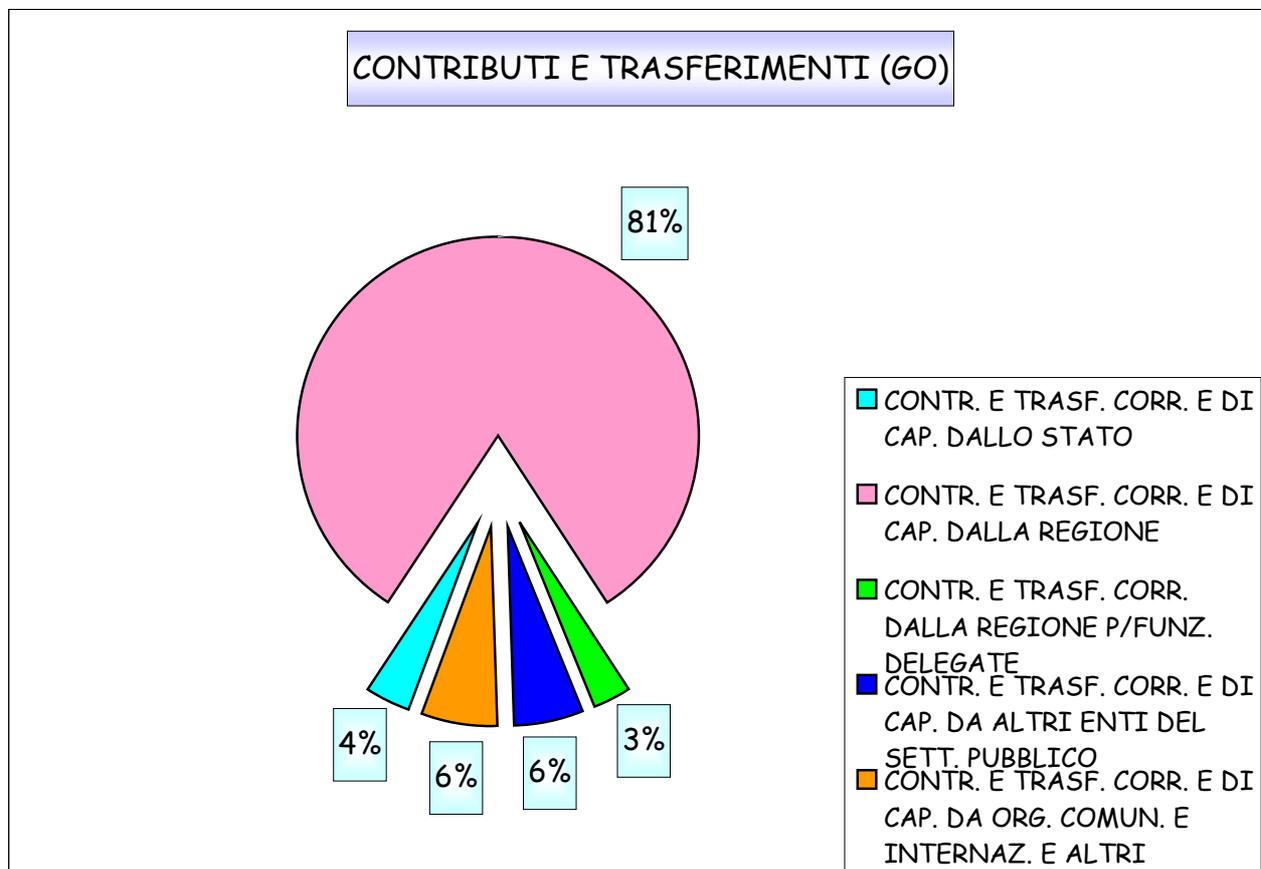


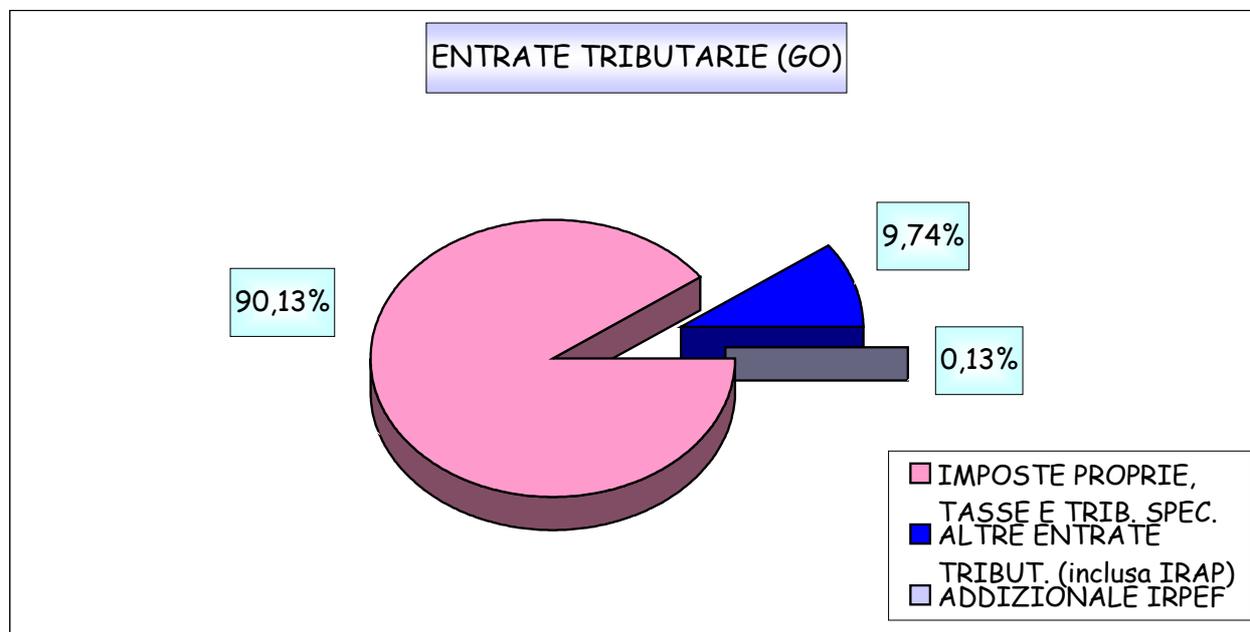
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	GORIZIA
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 55.660.960
1 01 0015	I.C.I.	L. 50.274.141
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 112.076
1 02	TASSE	L. 22.478.542
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 8.959.337
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 8.487.706
TOTALE TITOLO I		L. 87.098.838

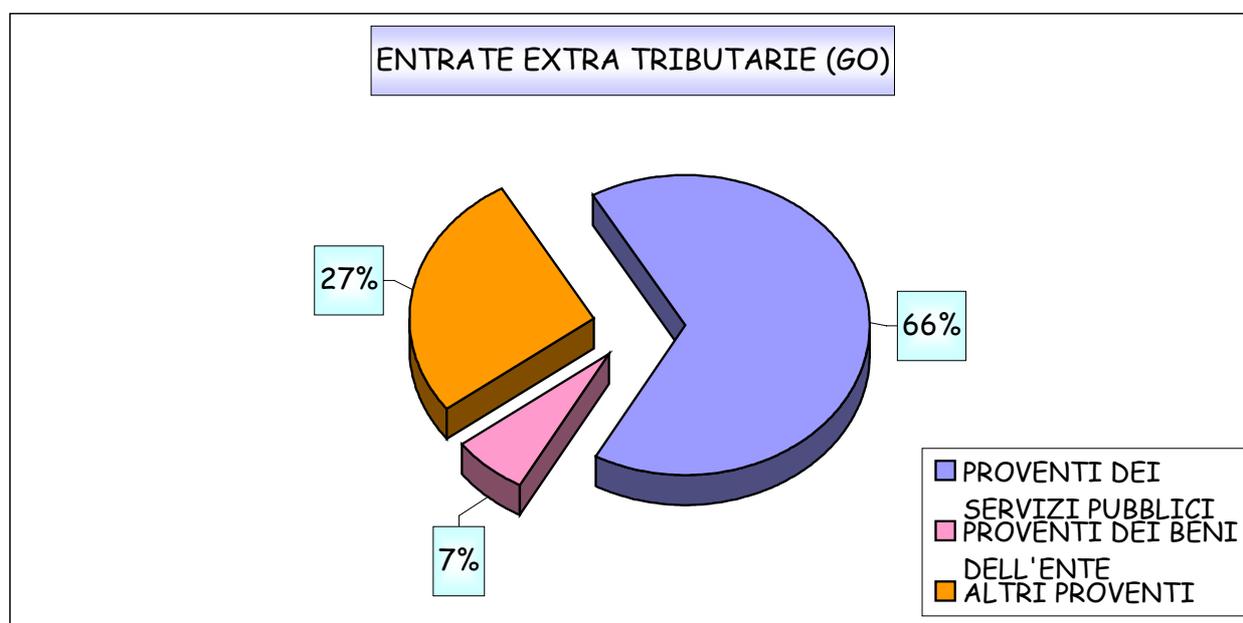
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	GORIZIA	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	38.883.423
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	3.835.171
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	4.335.568
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	910.473
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	10.578.650
TOTALE TITOLO III		L.	58.543.285

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAPITALE E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DI GORIZIA

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 5.291.500
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 88.146.384
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 4.416.367
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 120.000
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 5.026.621
TOTALE TITOLO II		L. 103.000.872
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 19.998.069
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. -
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 29.182.108
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 3.827.613
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 7.940.216
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 29.097.130
TOTALE TITOLO IV		L. 90.045.136
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. -
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. -
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 23.867.790
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 23.867.790

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

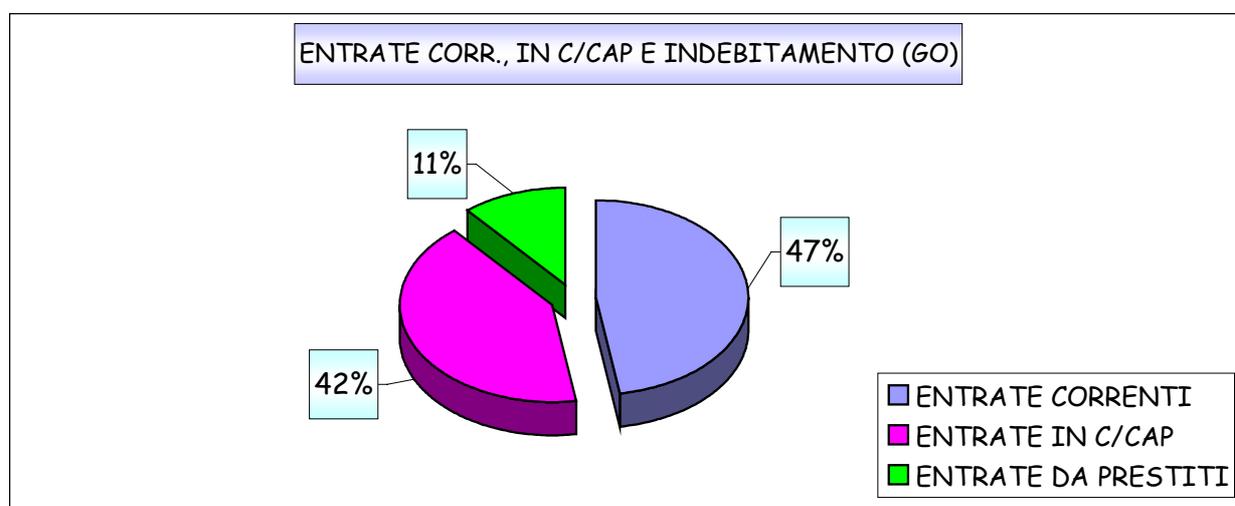


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

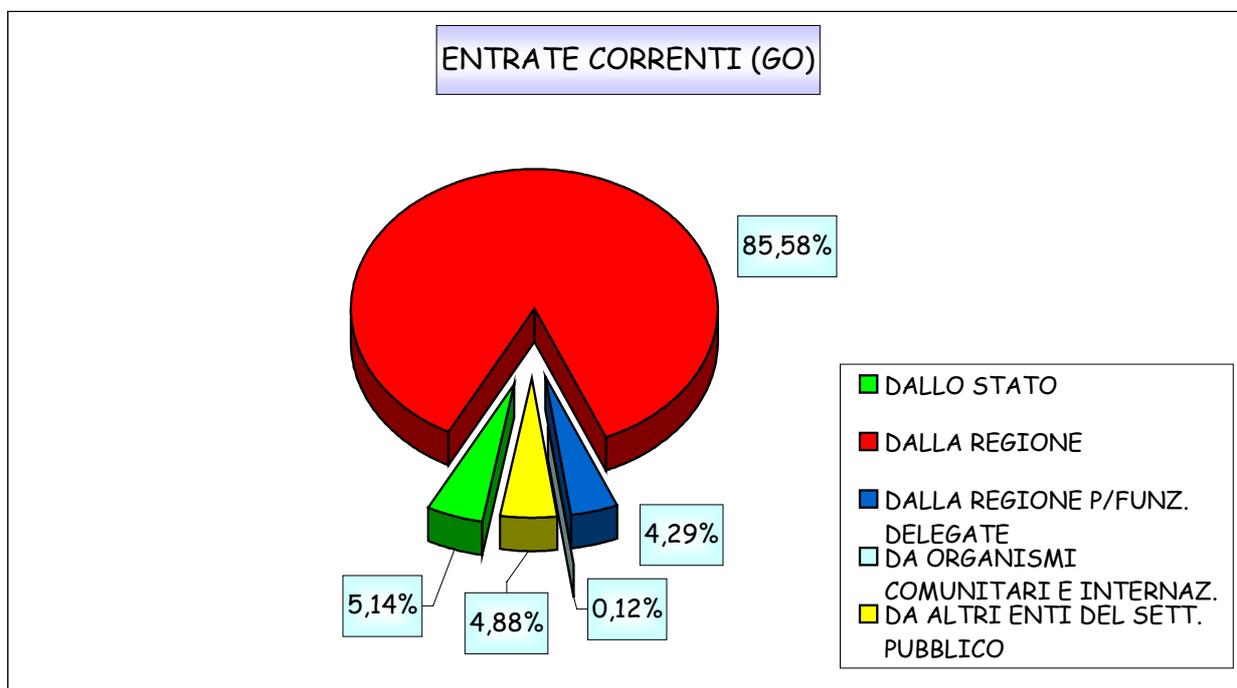
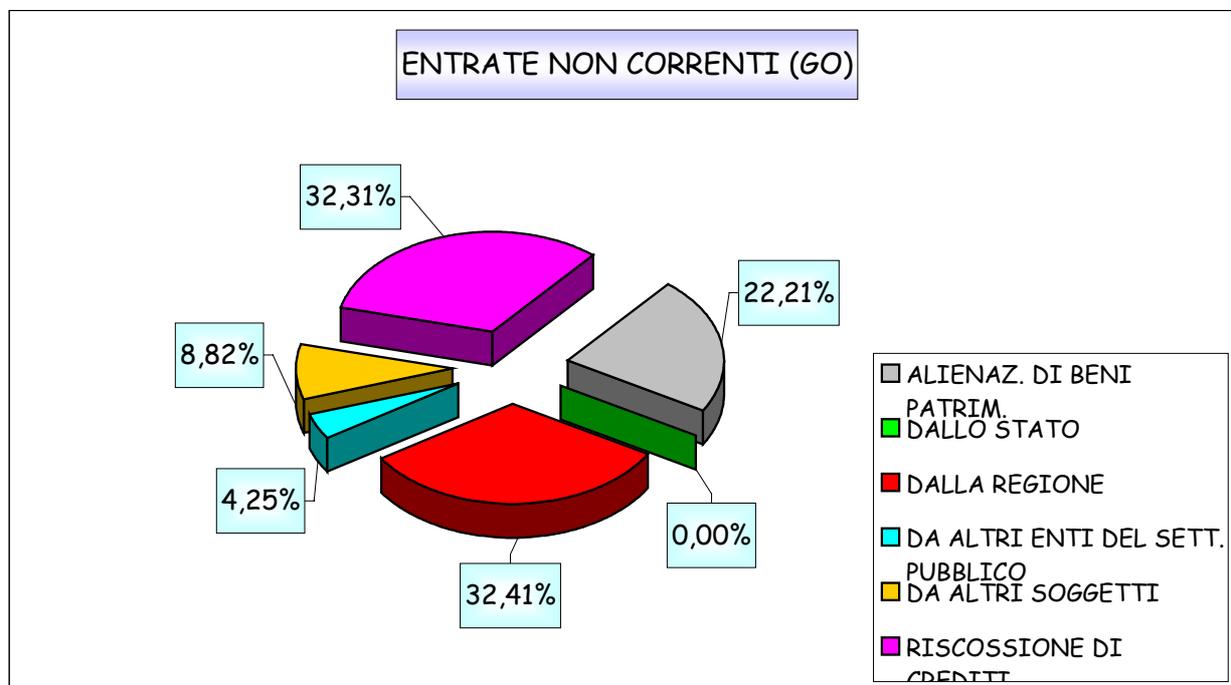


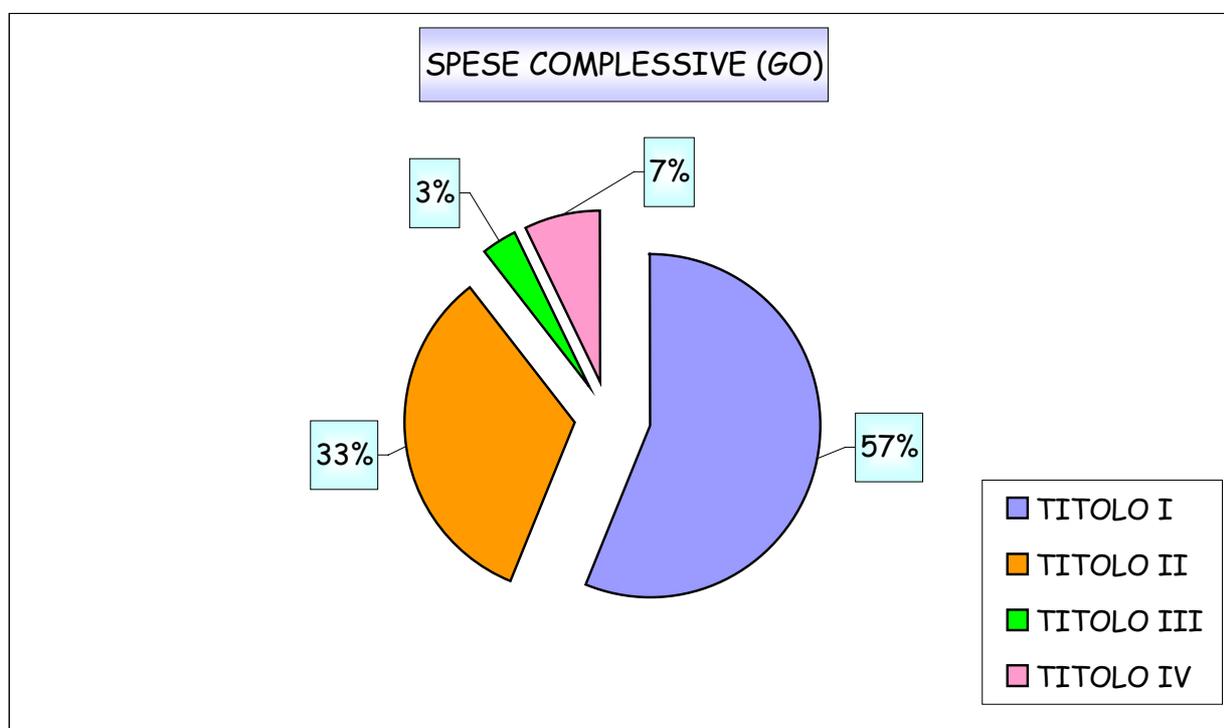
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	GORIZIA	
TITOLO I	SPESA CORRENTI	L.	222.469.286
TITOLO II	SPESA IN CONTO CAPITALE	L.	131.746.411
TITOLO III	SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	13.193.685
TITOLO IV	SPESA PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	28.376.197
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	395.785.579

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI	SPESE IN C/CAP	TOTALE
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L. 75.431.693	L. 39.721.999	L. 115.153.692
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L. 758.334	L. -	L. 758.334
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L. 6.895.246	L. 161.577	L. 7.056.823
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L. 15.333.329	L. 16.360.270	L. 31.693.598
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L. 9.926.248	L. 1.974.187	L. 11.900.435
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L. 7.885.046	L. 4.930.821	L. 12.815.867
Funzione 7 - TURISMO	L. 372.089	L. 716.571	L. 1.088.660
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L. 9.026.285	L. 22.377.021	L. 31.403.306
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L. 36.448.089	L. 22.433.635	L. 58.881.724
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L. 55.932.443	L. 5.621.290	L. 61.553.733
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L. 1.219.863	L. 2.946.491	L. 4.166.354
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L. 3.240.621	L. 14.502.549	L. 17.743.170
L.	222.469.286	131.746.411	354.215.697

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

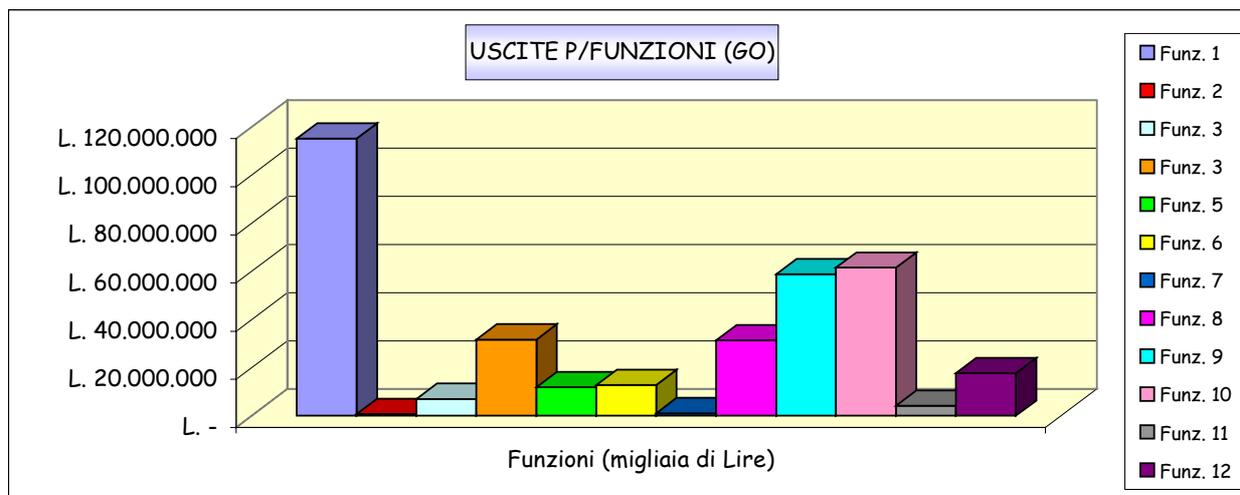
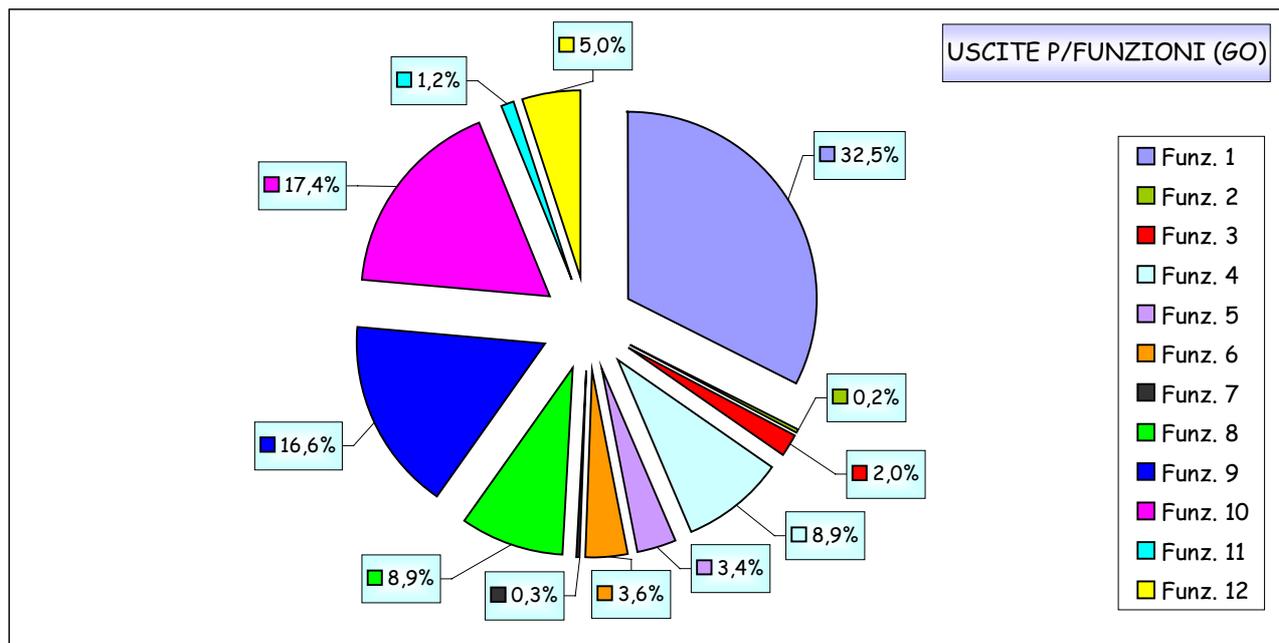


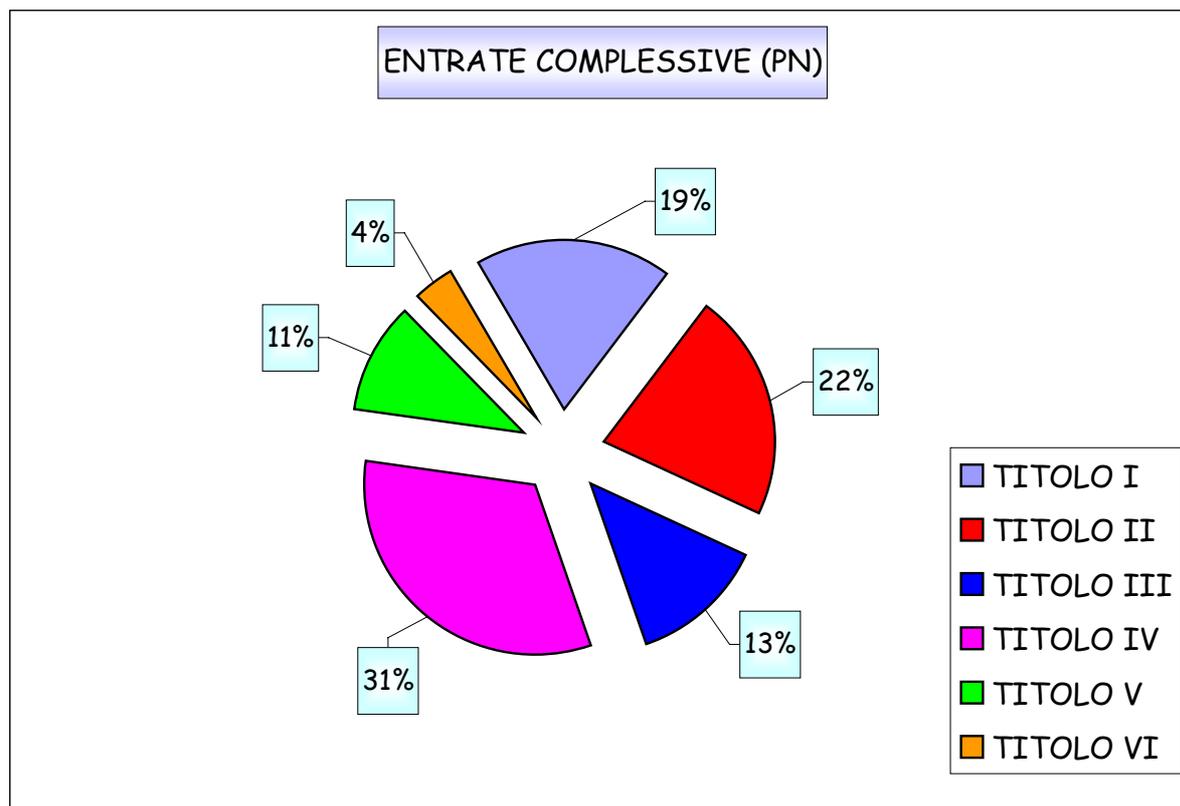
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE : aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	PORDENONE	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	159.253.673
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	186.433.182
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	110.151.465
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	277.488.020
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	91.130.434
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	33.323.981
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	857.780.755

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DI PORDENONE: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	PORDENONE
TITOLI: I - III		L. 269.405.138
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 463.921.202
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 192.704.323
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 8.625.219
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 206.125.565
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 6.607.482
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E		L. 27.686.150
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 22.172.463
dalle Province		L. 7.277.466
TITOLI: V - VI		L. 124.454.415
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 857.780.755

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

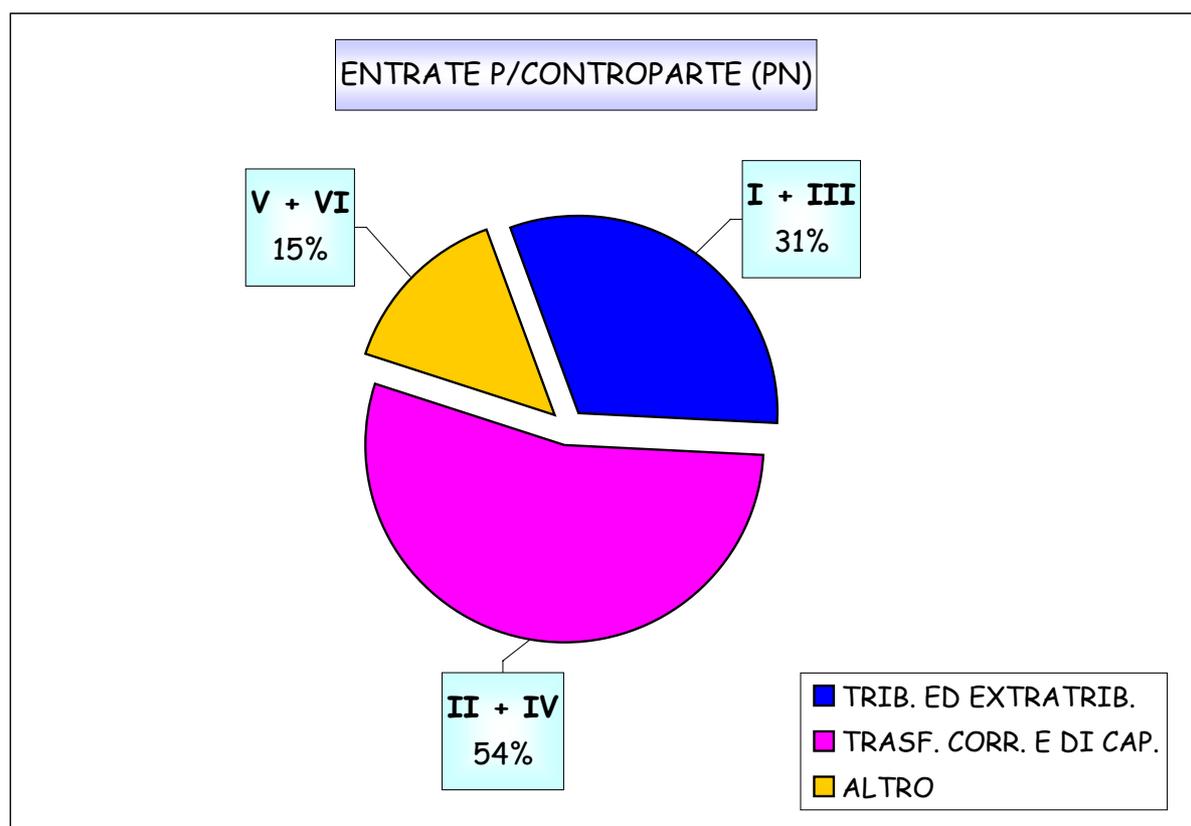


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

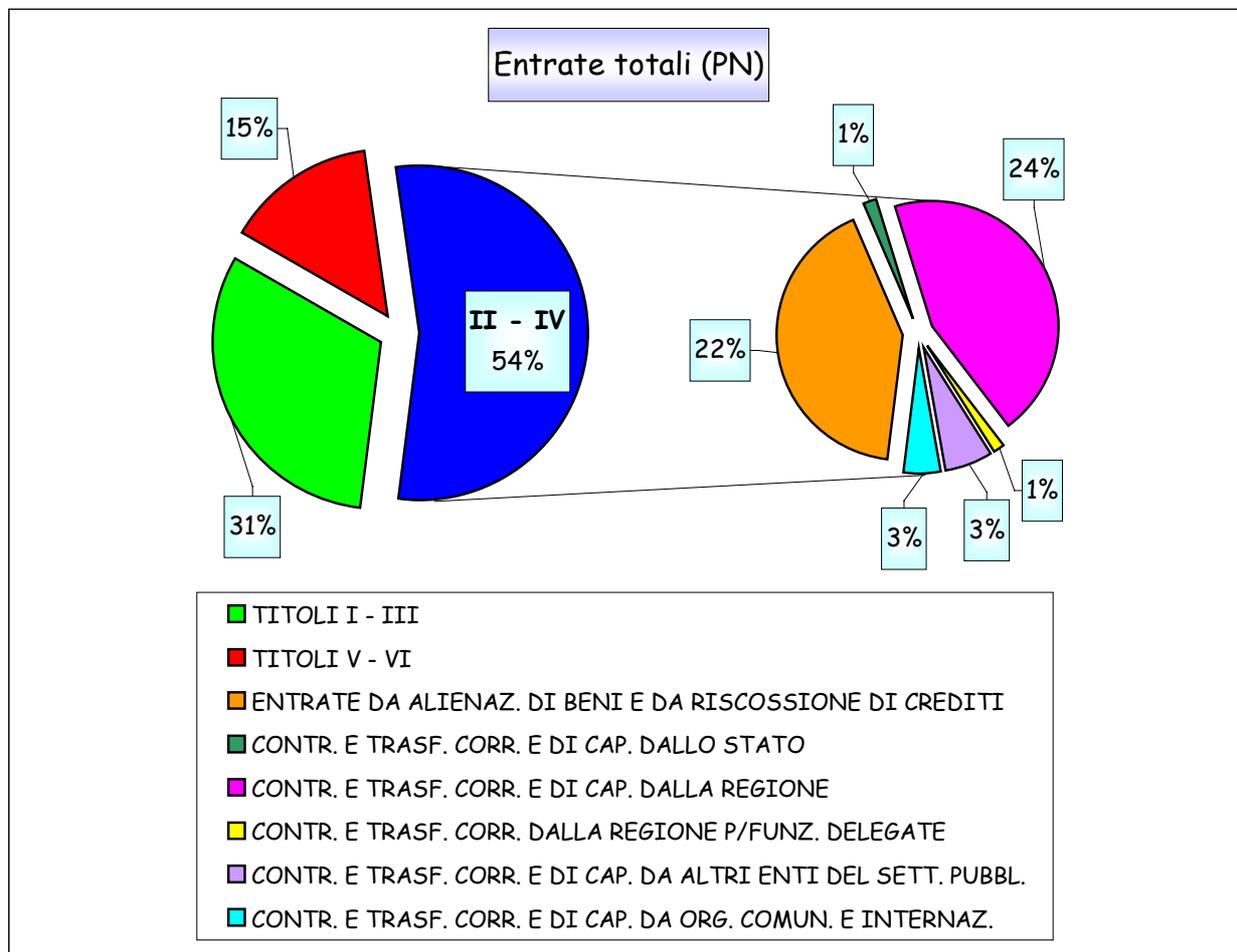
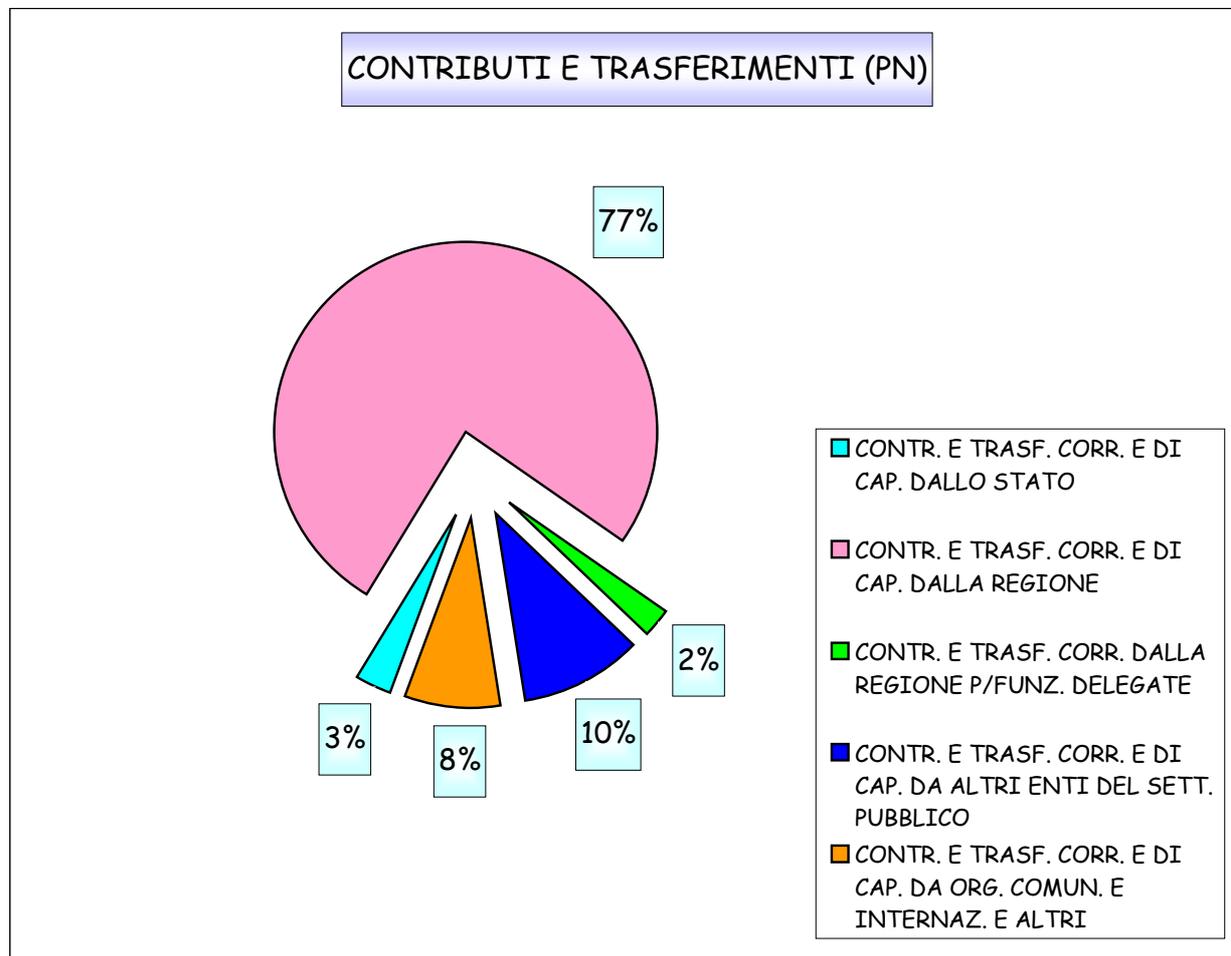


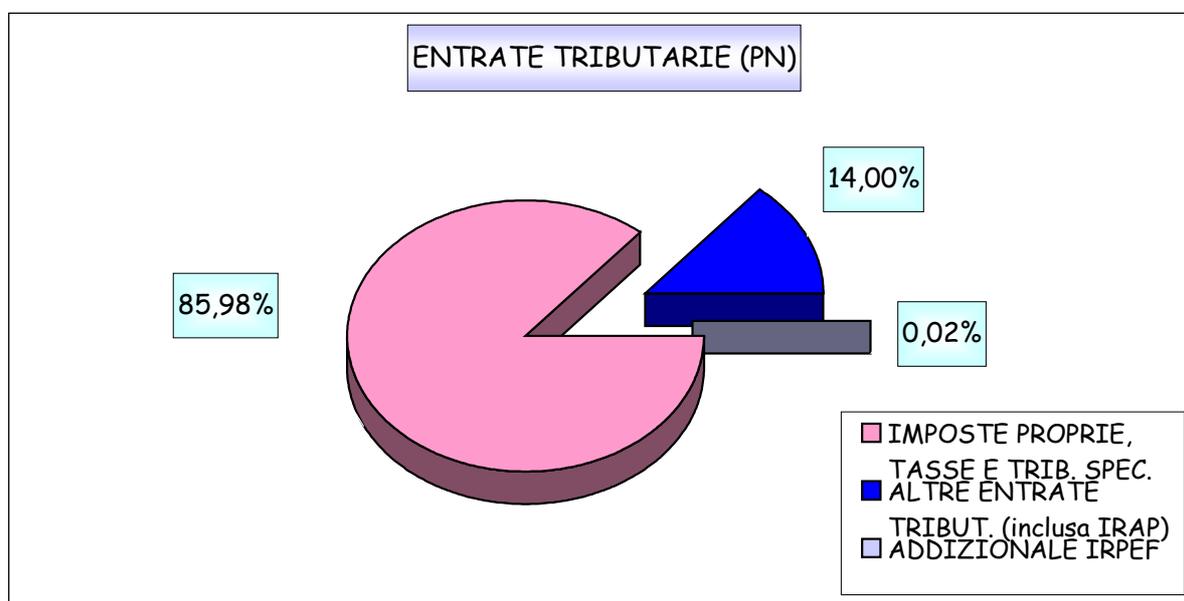
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	PORDENONE
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 105.136.682
1 01 0015	I.C.I.	L. 94.877.053
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 38.671
1 02	TASSE	L. 30.790.823
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 23.326.168
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 22.290.905
TOTALE TITOLO I		L. 159.253.673

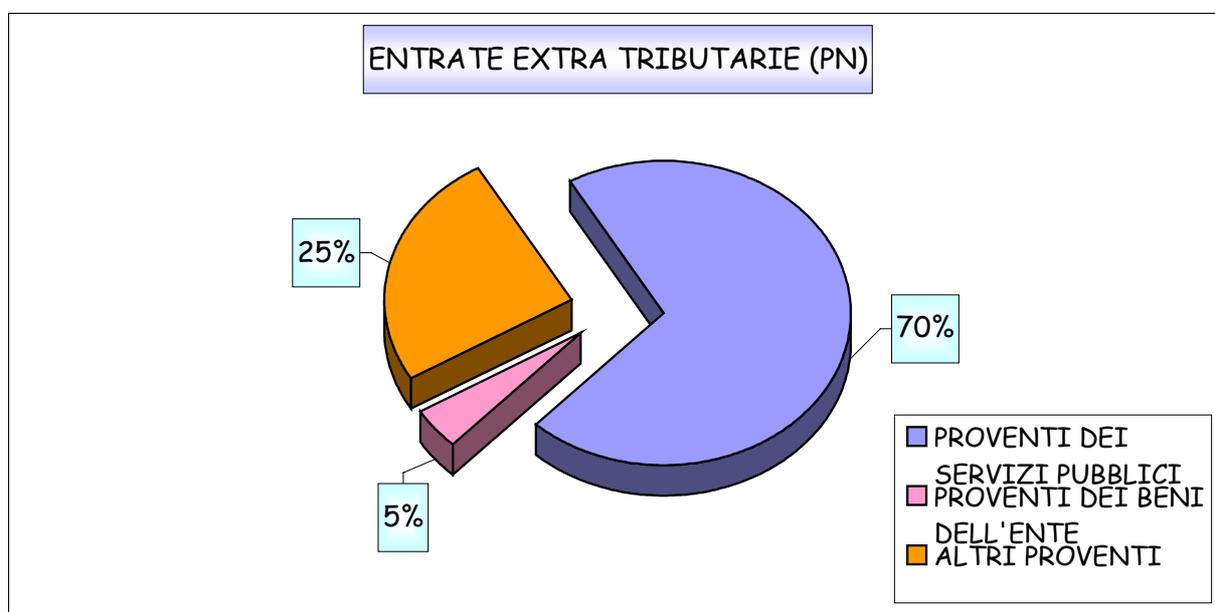
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	PORDENONE	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	77.198.906
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	4.956.964
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	6.998.900
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	141
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	20.633.244
TOTALE TITOLO III		L.	109.788.155

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP. E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DI PORDENONE

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 7.445.485
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 158.740.064
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 6.607.482
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 66.439
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 13.573.712
TOTALE TITOLO II		L. 186.433.182
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 19.981.962
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 1.179.734
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 47.385.501
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 8.598.751
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 27.619.711
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 172.722.361
TOTALE TITOLO IV		L. 277.488.020
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. -
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 2.999.957
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 88.130.477
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 91.130.434

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

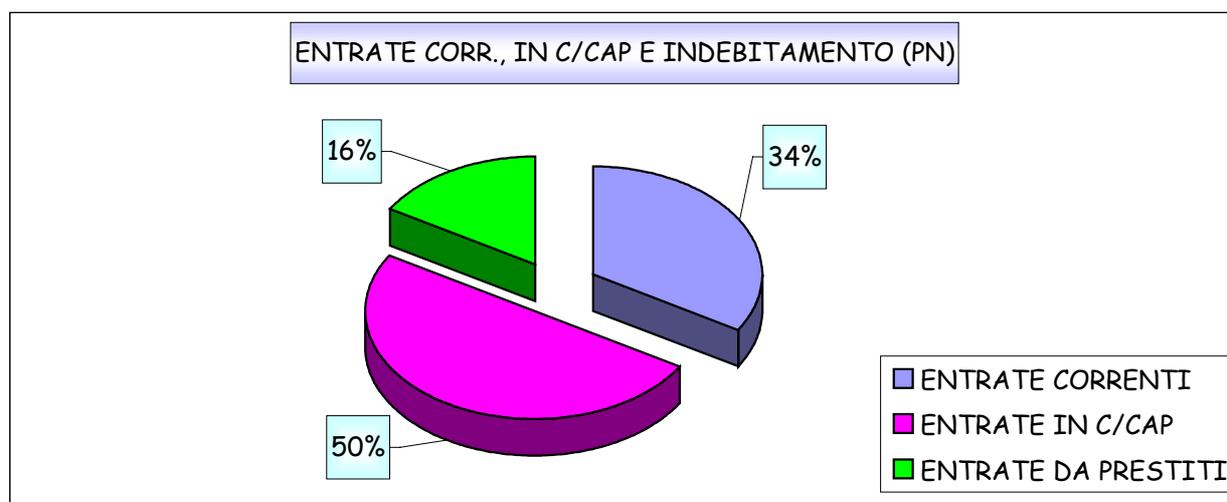


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

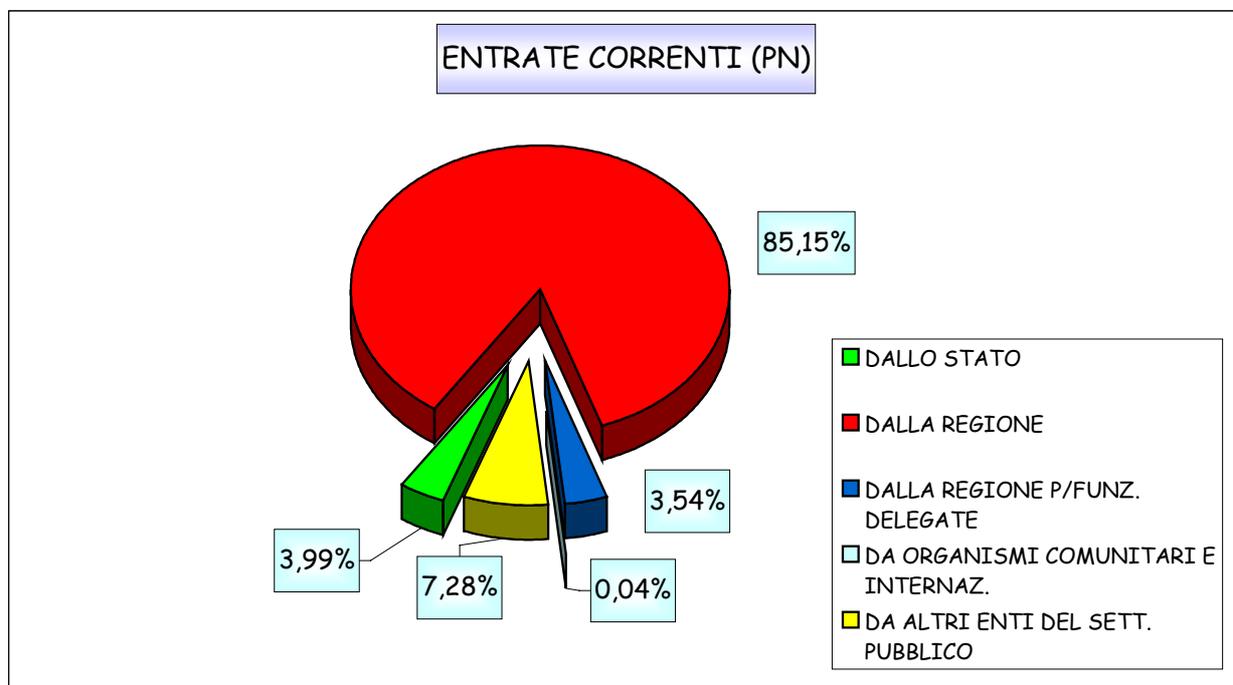
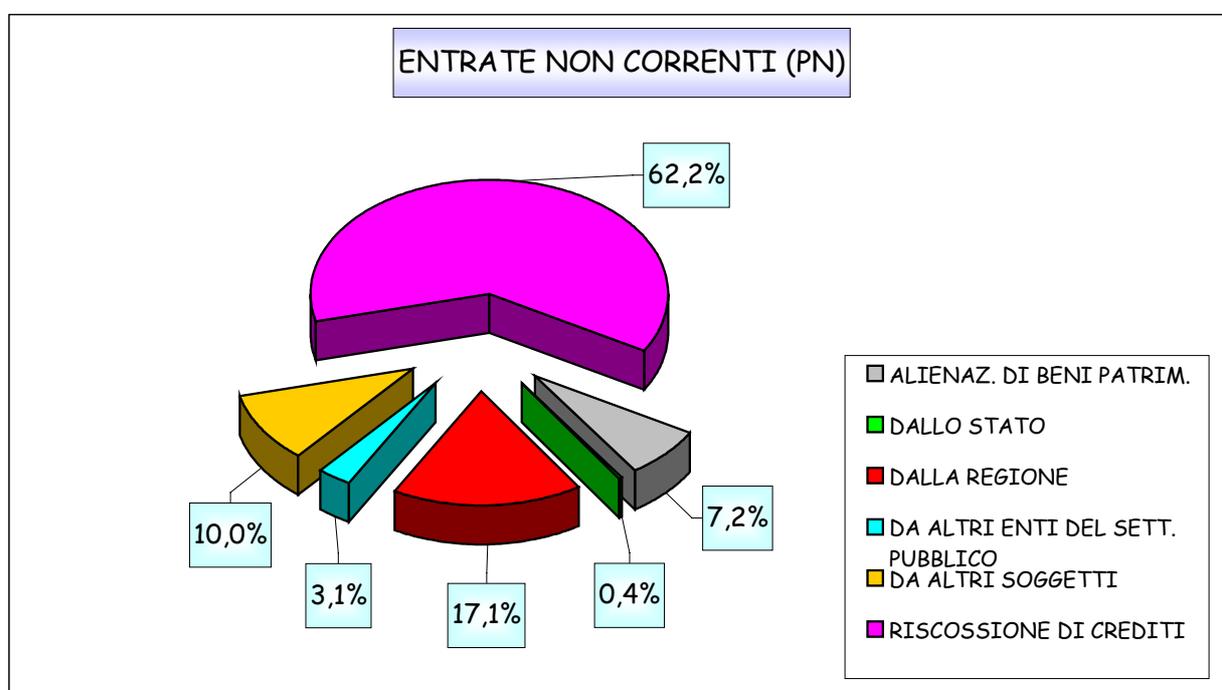


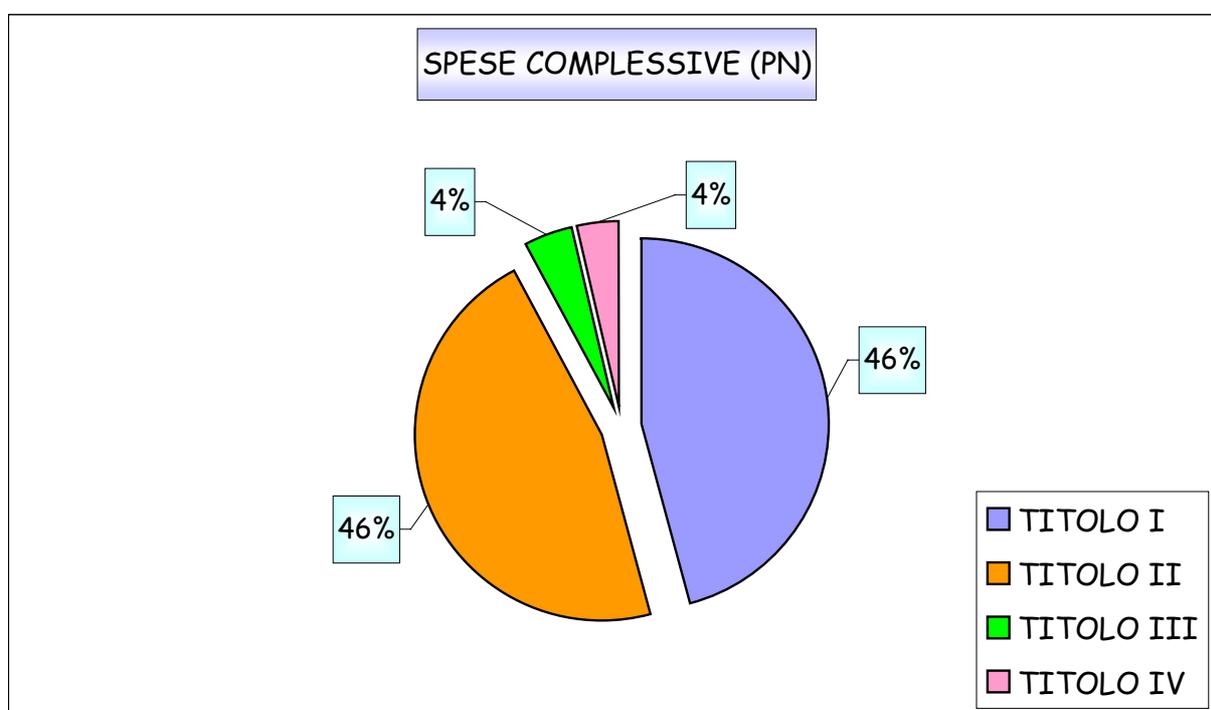
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	PORDENONE	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	401.385.180
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	405.057.375
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	35.235.717
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	32.790.630
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	874.468.903

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAP		TOTALE	
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L.	121.583.203	L.	236.382.395	L.	357.965.598
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L.	1.080.135	L.	50.000	L.	1.130.135
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L.	12.798.598	L.	300.657	L.	13.099.255
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L.	37.978.222	L.	19.869.576	L.	57.847.798
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L.	15.385.343	L.	8.657.000	L.	24.042.343
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L.	11.318.082	L.	17.072.548	L.	28.390.630
Funzione 7 - TURISMO	L.	437.245	L.	3.162.915	L.	3.600.160
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L.	23.051.884	L.	53.317.189	L.	76.369.073
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L.	63.962.618	L.	51.441.513	L.	115.404.131
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L.	92.189.800	L.	11.268.803	L.	103.458.603
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L.	1.604.134	L.	2.743.250	L.	4.347.384
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L.	19.995.916	L.	791.530	L.	20.787.446
	L.	401.385.180	L.	405.057.376	L.	806.442.556

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

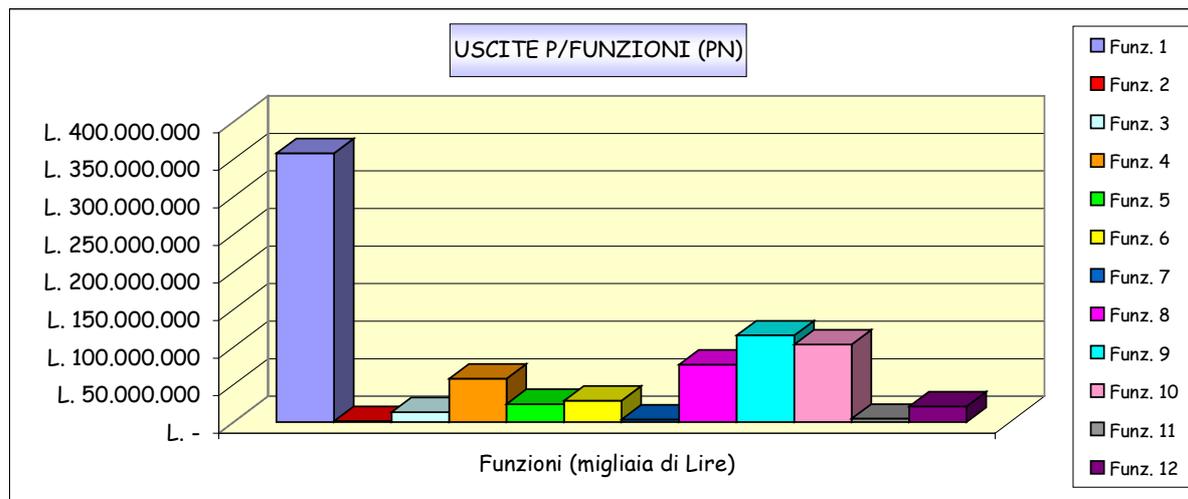
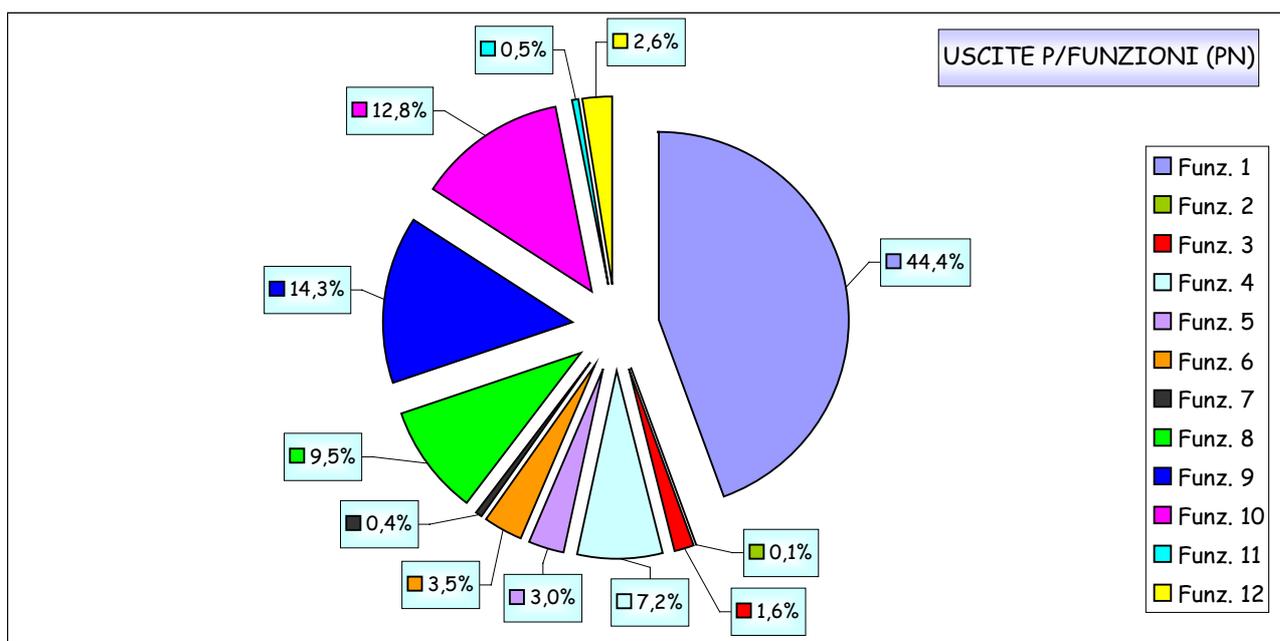


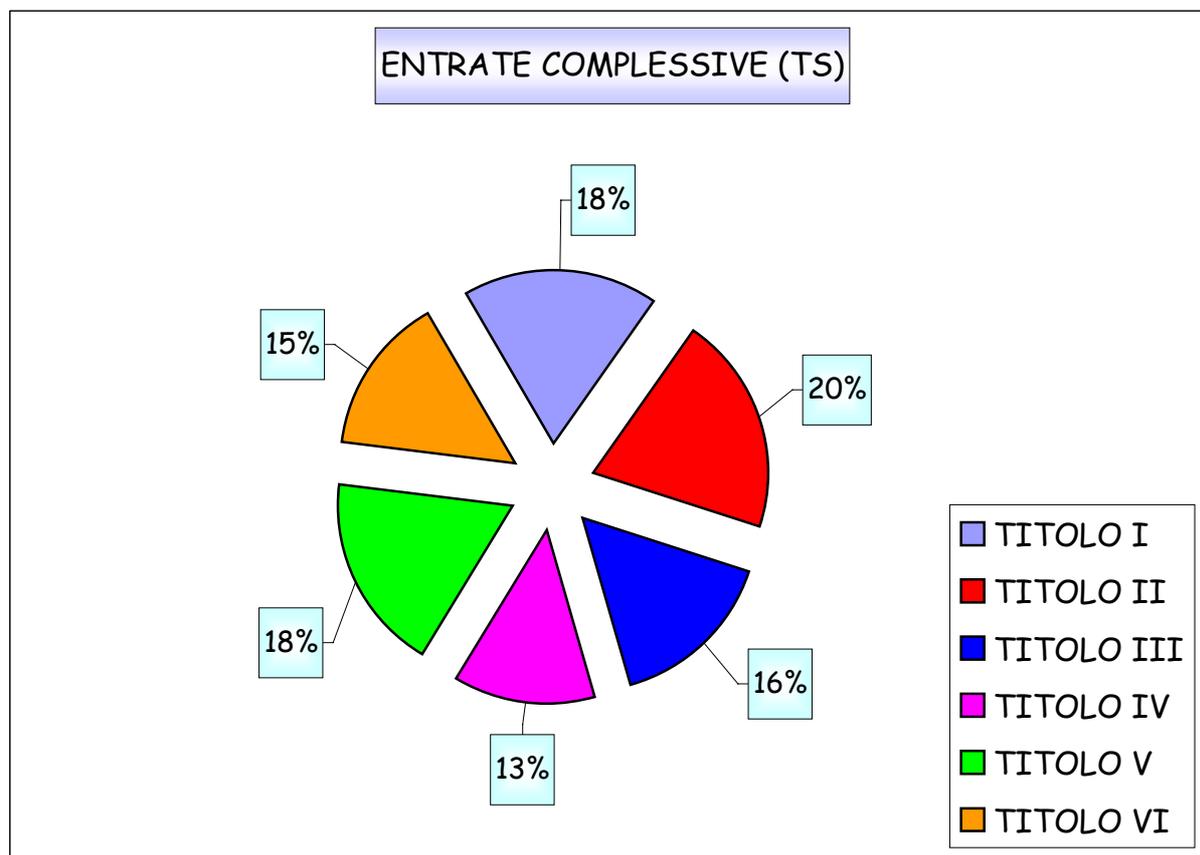
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELLA PROVINCIA DI TRIESTE : aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	TRIESTE	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	168.864.204
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	189.186.415
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	145.149.482
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	121.118.626
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	170.397.432
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	138.383.831
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	933.099.990

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DI TRIESTE: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	TRIESTE
TITOLI: I - III		L. 314.013.686
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 310.305.041
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 66.418.703
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 16.782.331
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 198.628.693
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 1.338.829
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E		L. 17.851.504
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 9.284.981
dalle Province		L. 6.038.132
TITOLI: V - VI		L. 308.781.263
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 933.099.990

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

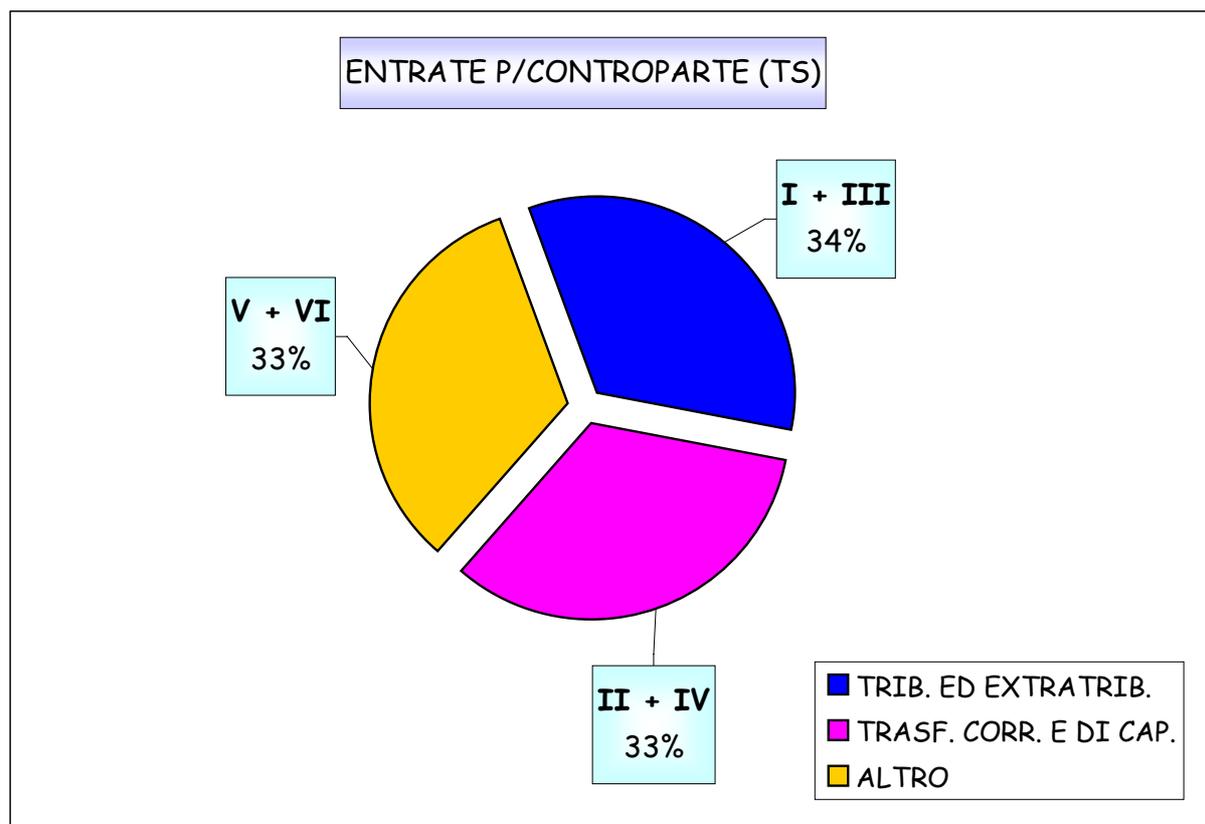


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

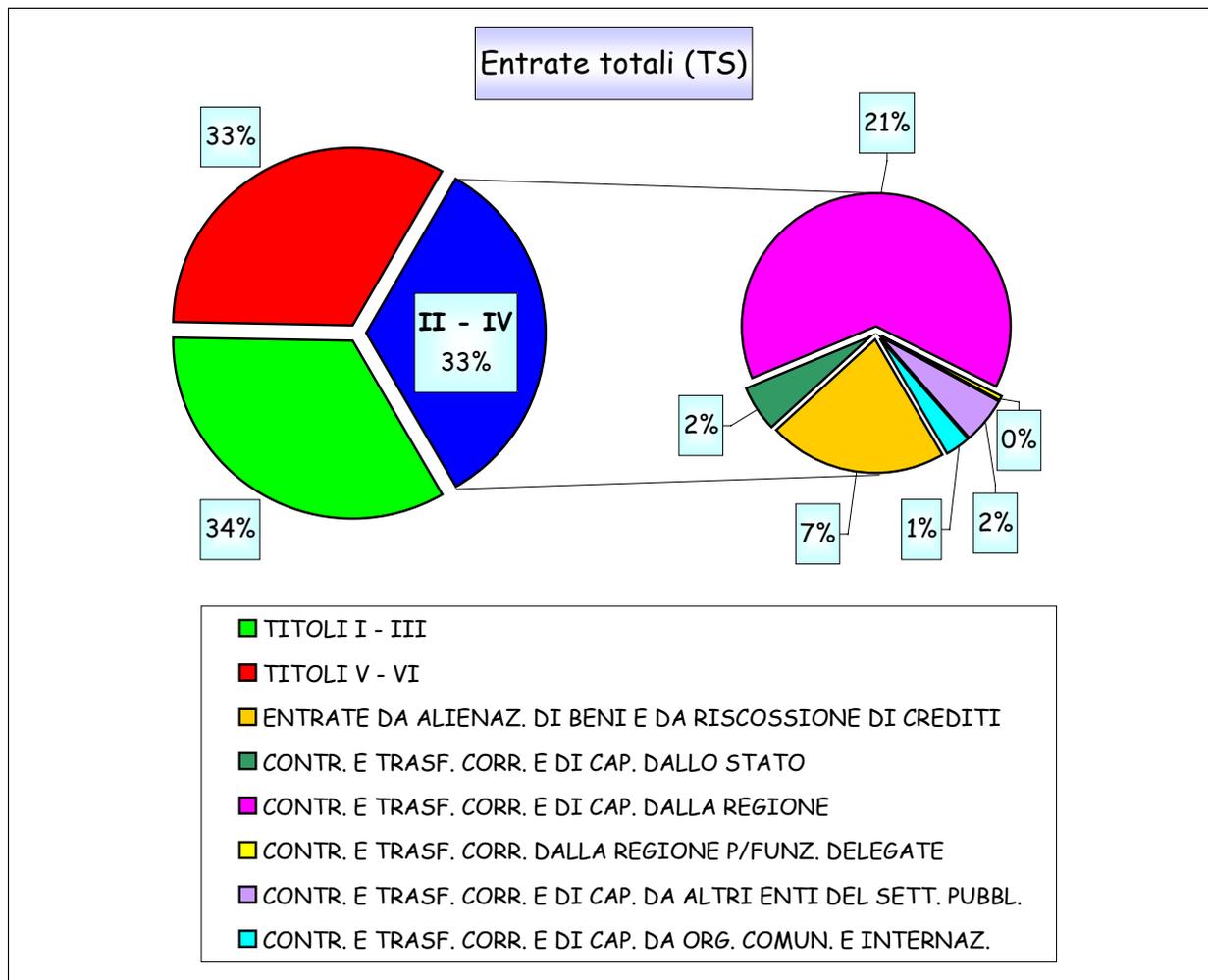
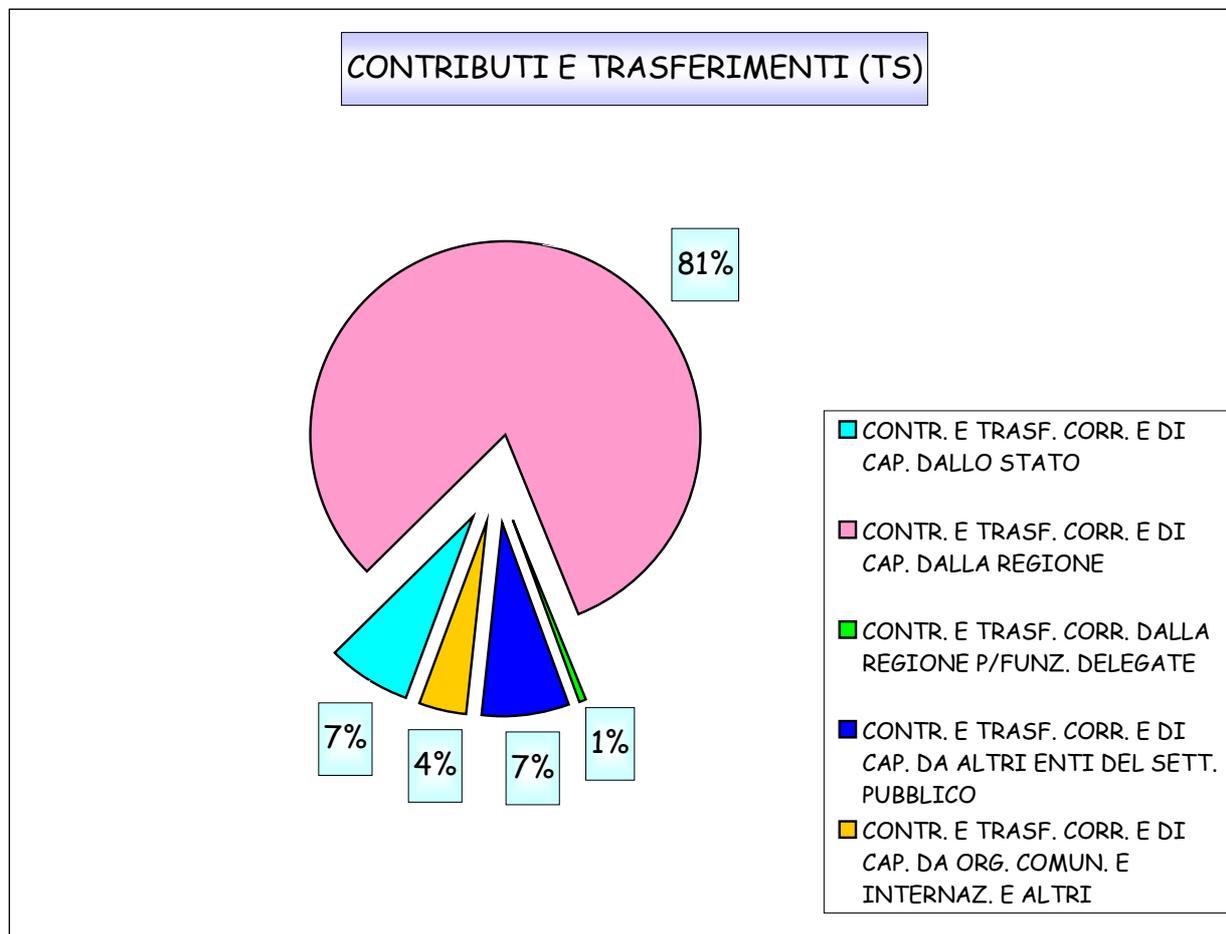


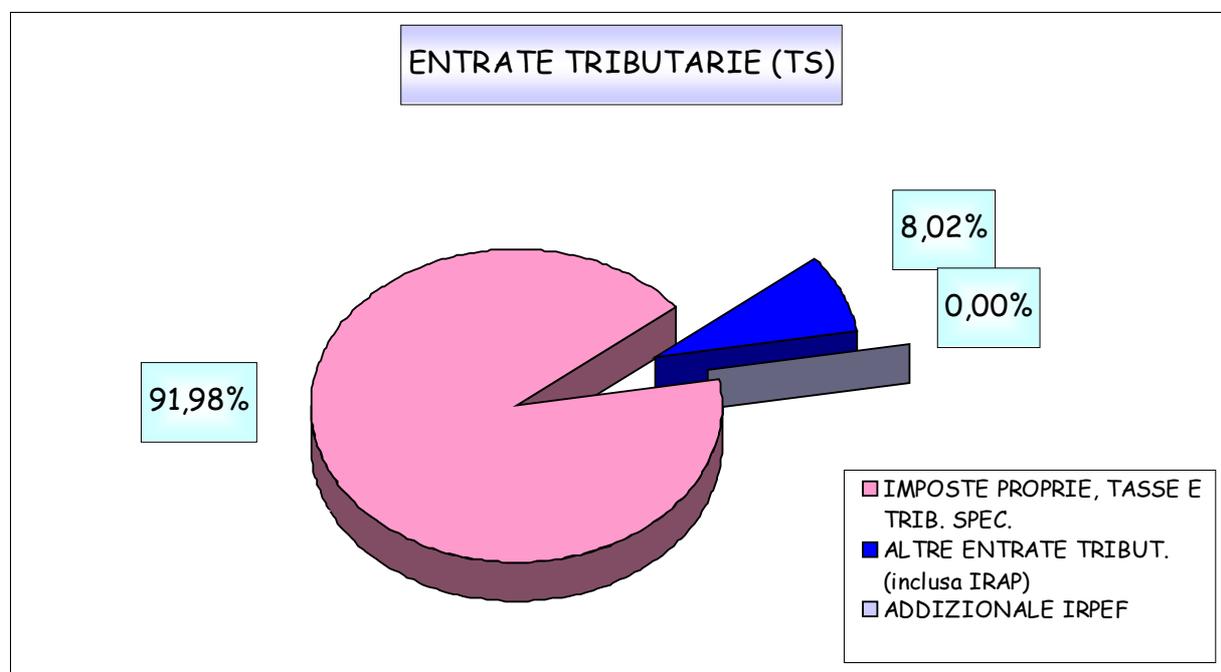
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI TRIESTE

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	TRIESTE
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 108.105.828
1 01 0015	I.C.I.	L. 99.572.469
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. -
1 02	TASSE	L. 46.769.124
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 13.989.252
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 13.540.556
TOTALE TITOLO I		L. 168.864.204

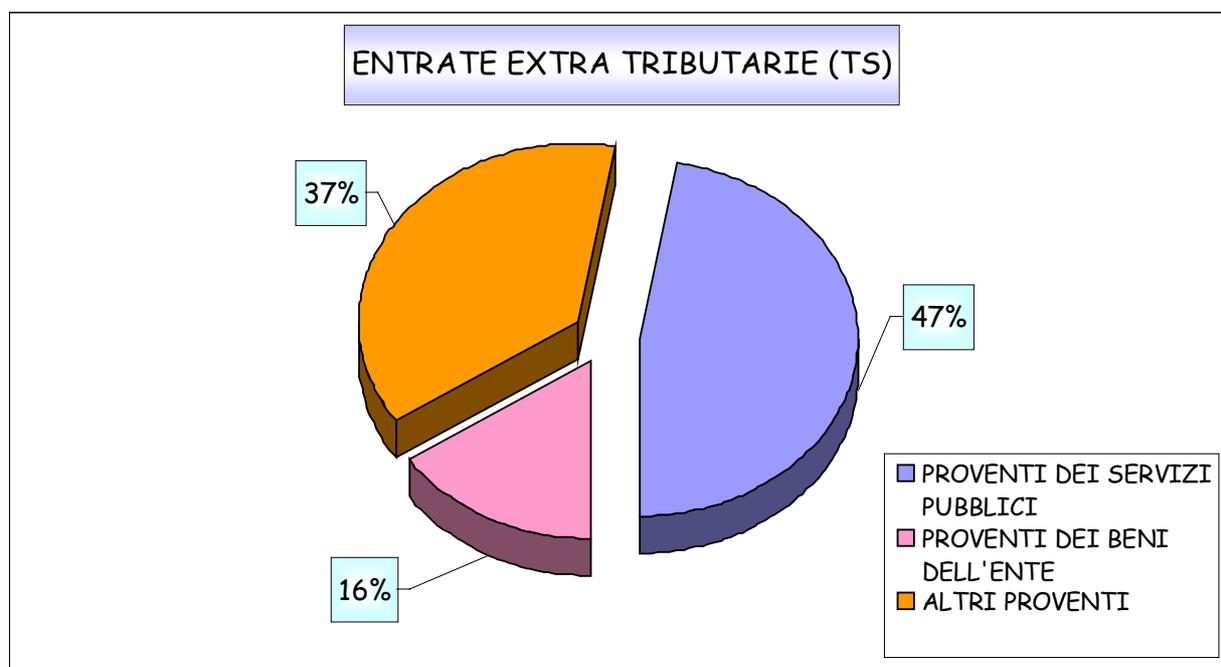
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI TRIESTE

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	TRIESTE	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	68.480.037
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	22.639.091
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	5.739.078
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	16.244.250
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	32.047.026
TOTALE TITOLO III		L.	145.149.482

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAPITALE E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DI TRIESTE

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 11.929.955
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 166.927.814
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 1.338.829
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 253.153
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 8.736.664
TOTALE TITOLO II		L. 189.186.415
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 57.157.180
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 4.852.376
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 31.700.879
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 548.317
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 17.598.351
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 9.261.523
TOTALE TITOLO IV		L. 121.118.626
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. 23.003.713
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 4.310.034
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 403.862.497
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. 335.000
TOTALE TITOLO V		L. 431.511.244

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

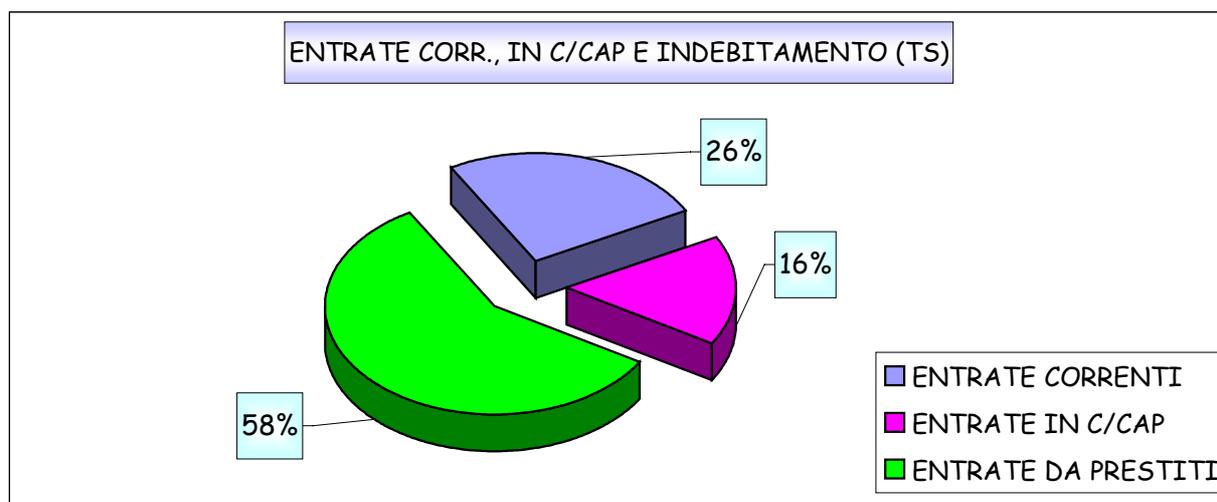


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

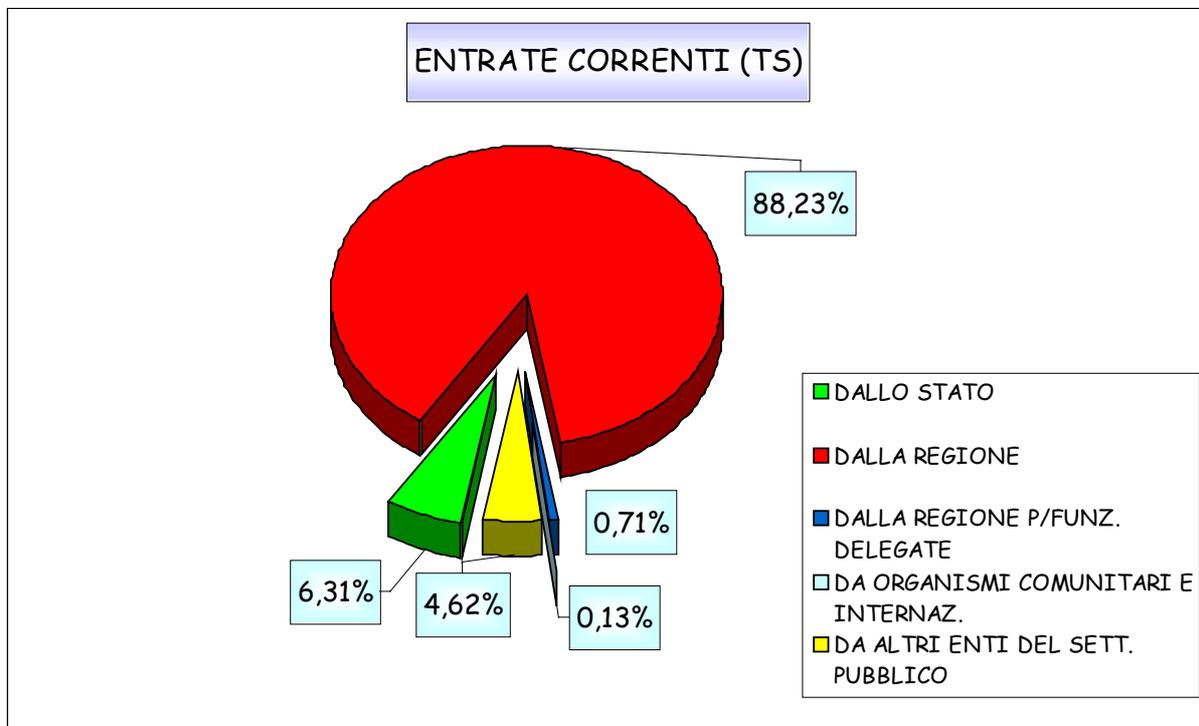
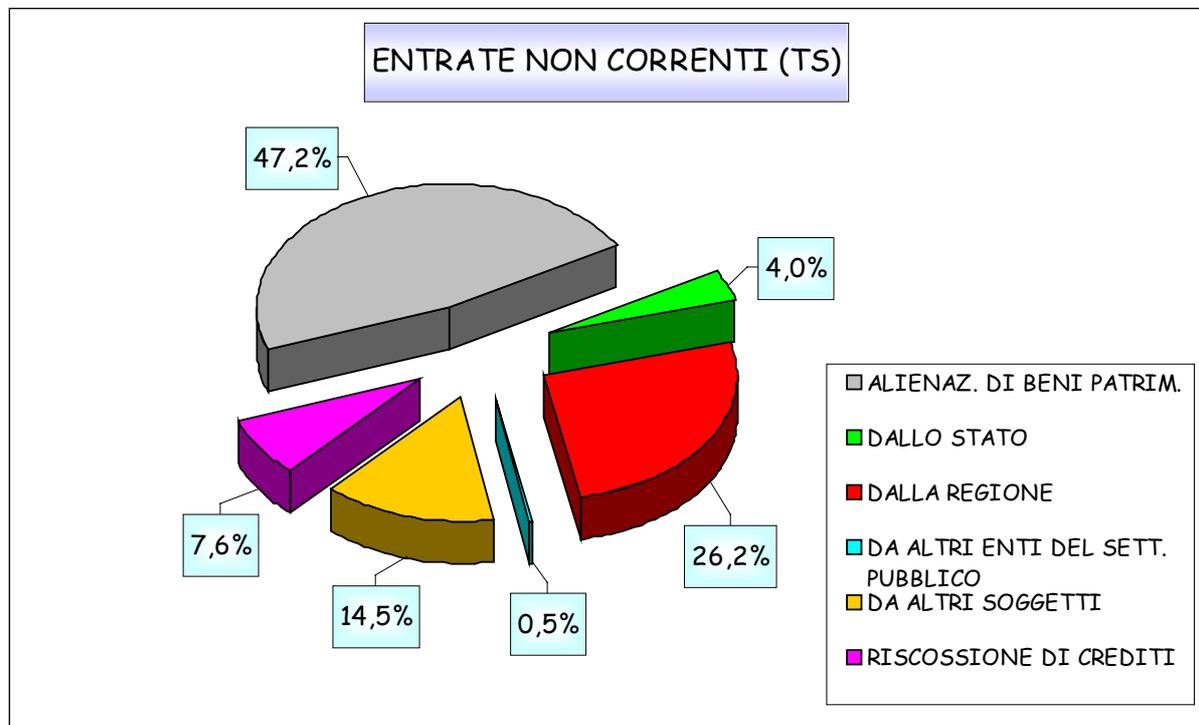


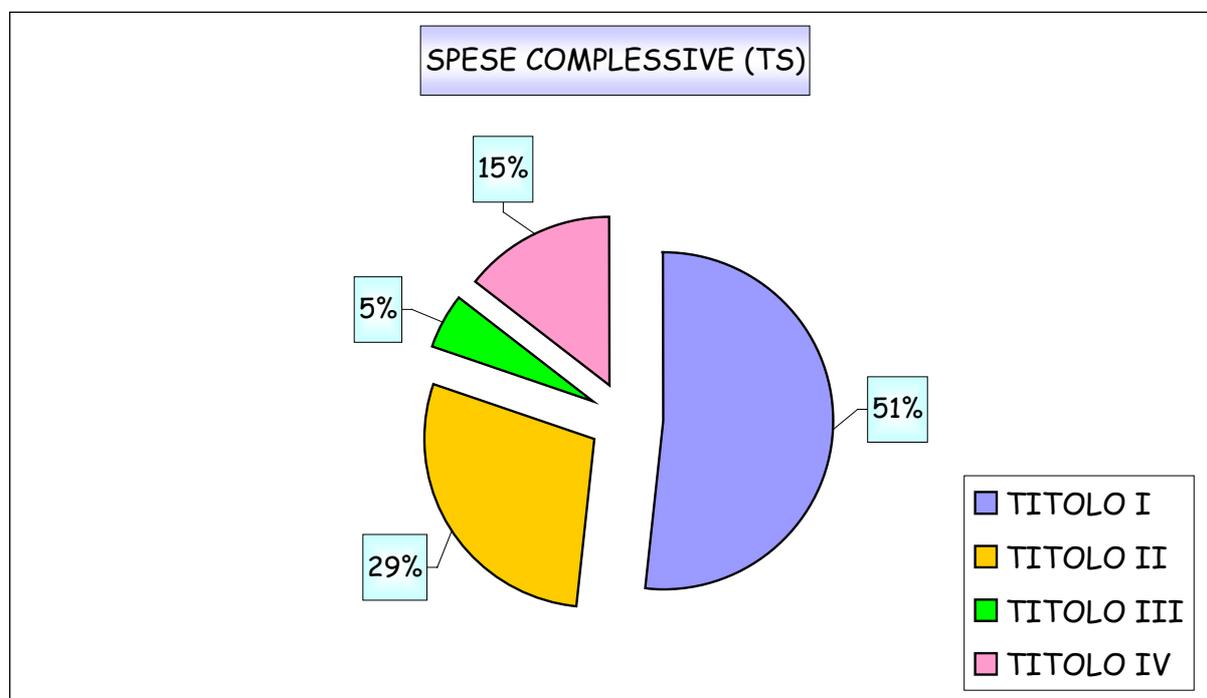
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELLA PROVINCIA DI TRIESTE: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	TRIESTE	
TITOLO I	SPESA CORRENTI	L.	491.381.497
TITOLO II	SPESA IN CONTO CAPITALE	L.	272.806.619
TITOLO III	SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	48.457.718
TITOLO IV	SPESA PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	138.383.831
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	951.029.665

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELLA PROVINCIA DI TRIESTE: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAP		TOTALE	
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L.	134.738.308	L.	61.454.260	L.	196.192.568
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L.	2.047.139	L.	-	L.	2.047.139
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L.	22.122.296	L.	1.330.000	L.	23.452.296
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L.	53.338.496	L.	26.333.762	L.	79.672.258
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L.	29.446.936	L.	18.090.855	L.	47.537.791
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L.	14.594.376	L.	39.858.998	L.	54.453.374
Funzione 7 - TURISMO	L.	312.374	L.	-	L.	312.374
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L.	16.724.082	L.	67.898.777	L.	84.622.859
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L.	82.969.859	L.	26.994.597	L.	109.964.456
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L.	119.543.264	L.	13.391.425	L.	132.934.689
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L.	8.589.112	L.	17.418.945	L.	26.008.057
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L.	6.955.255	L.	35.000	L.	6.990.255
	L.	491.381.497	L.	272.806.619	L.	764.188.116

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

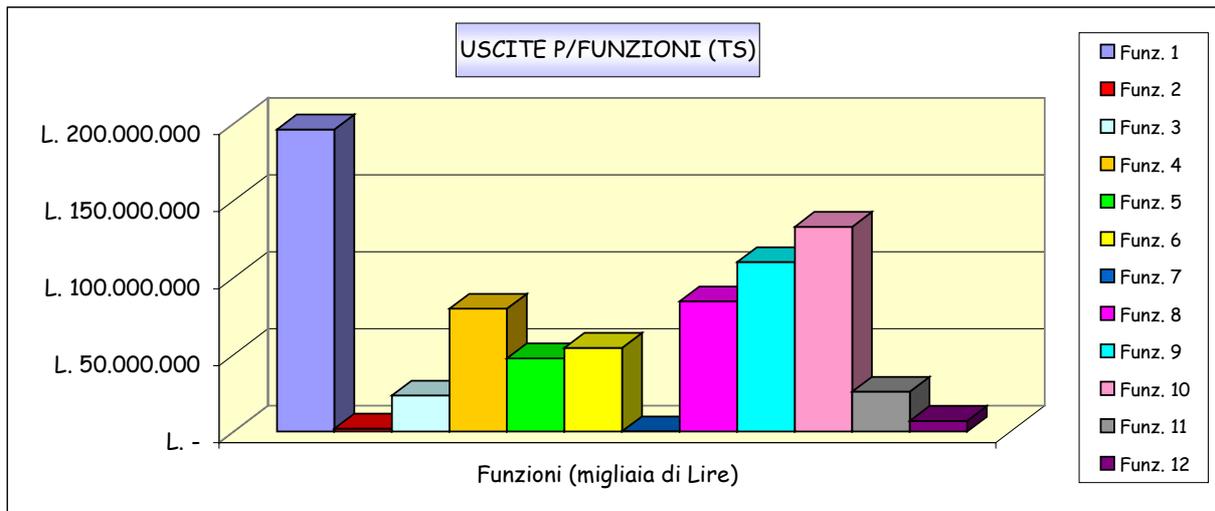
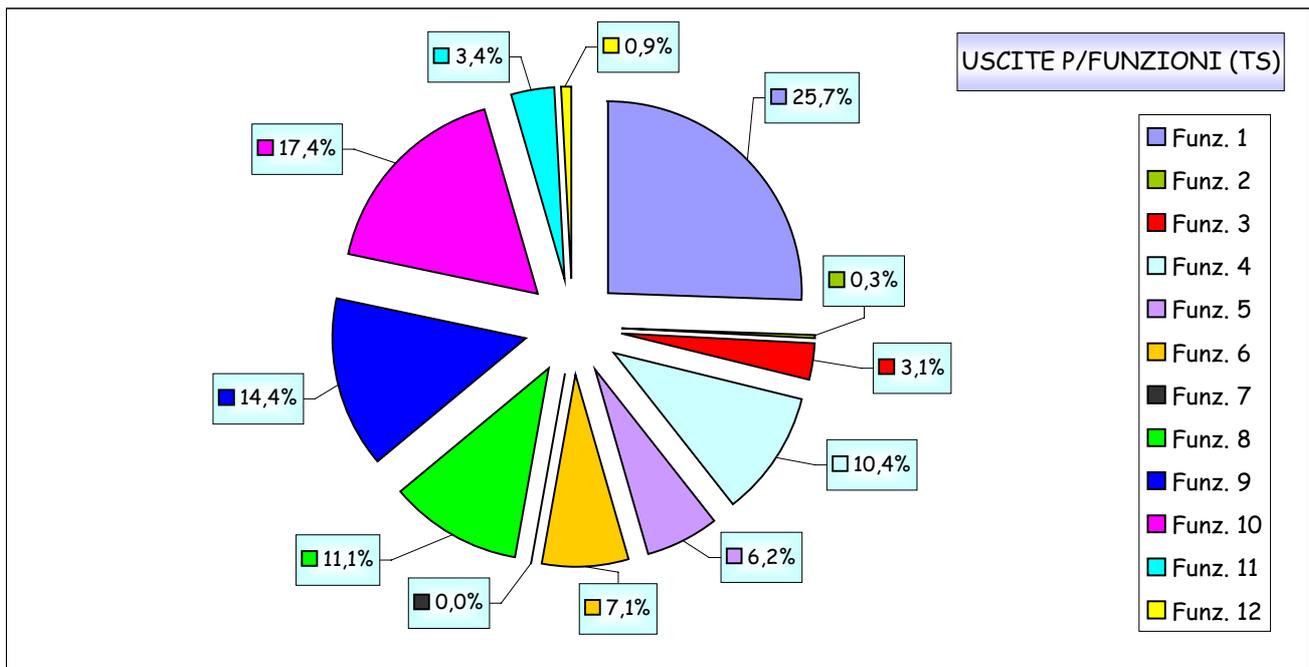


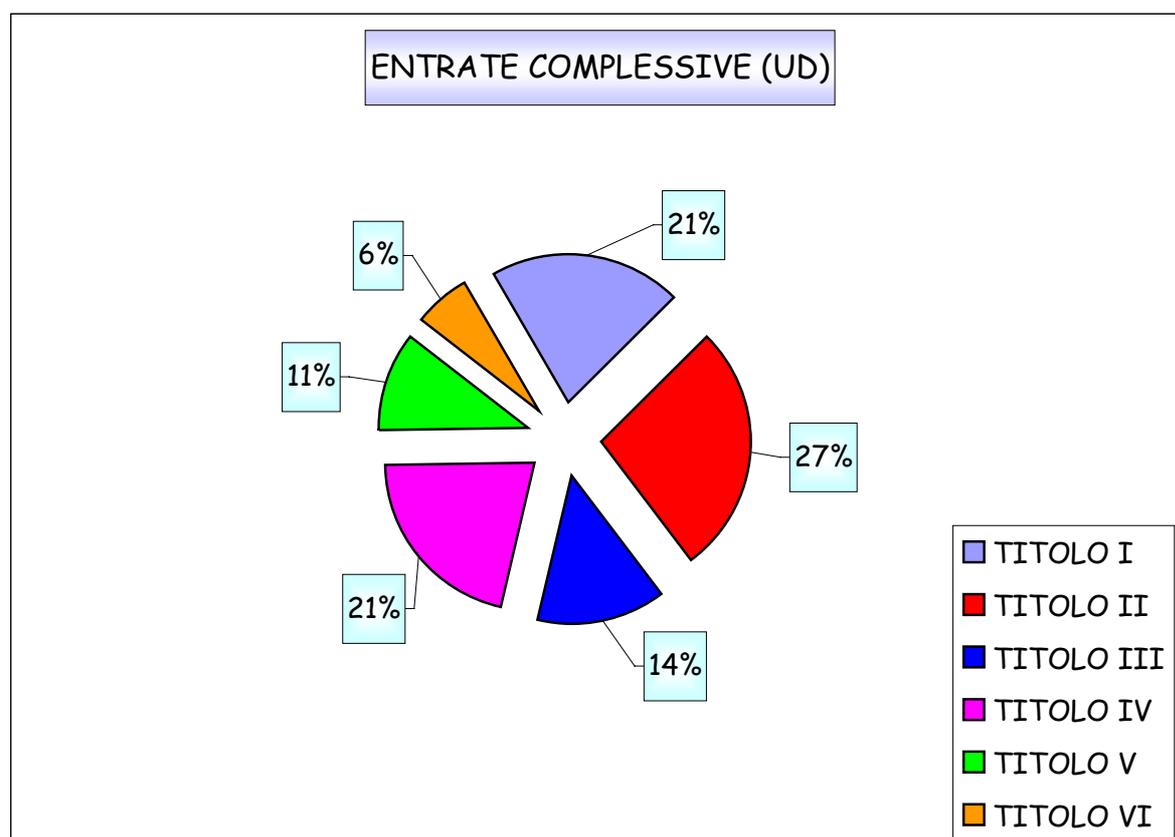
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELLA PROVINCIA DI UDINE : aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	UDINE	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	283.372.660
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	367.090.390
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	185.477.666
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	287.395.391
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	146.115.588
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	82.561.866
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	1.352.013.561

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DI UDINE: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	UDINE
TITOLI: I - III		L. 468.850.326
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 654.485.781
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 107.922.218
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 18.289.645
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 440.074.971
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 17.108.130
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E		L. 30.981.396
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 40.109.422
dalle Province		L. 15.413.762
TITOLI: V - VI		L. 228.677.454
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 1.352.013.561

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

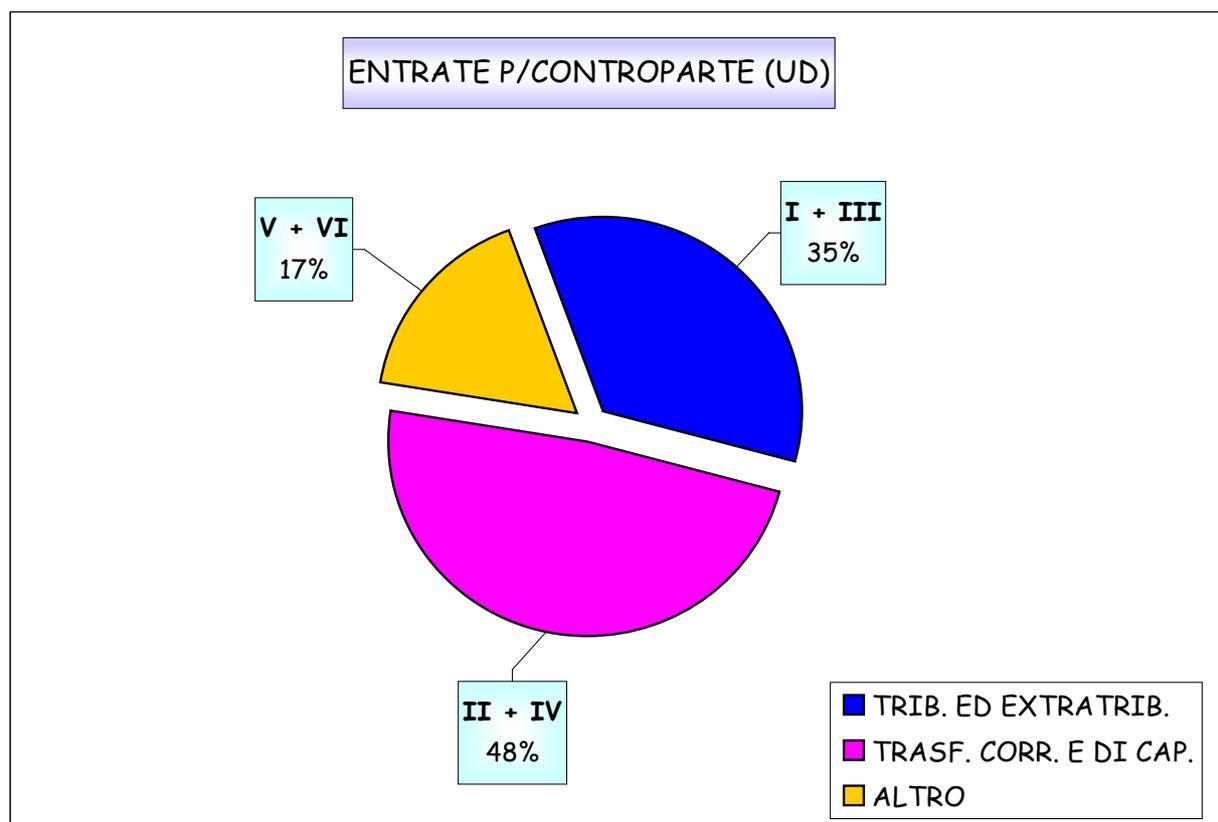


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

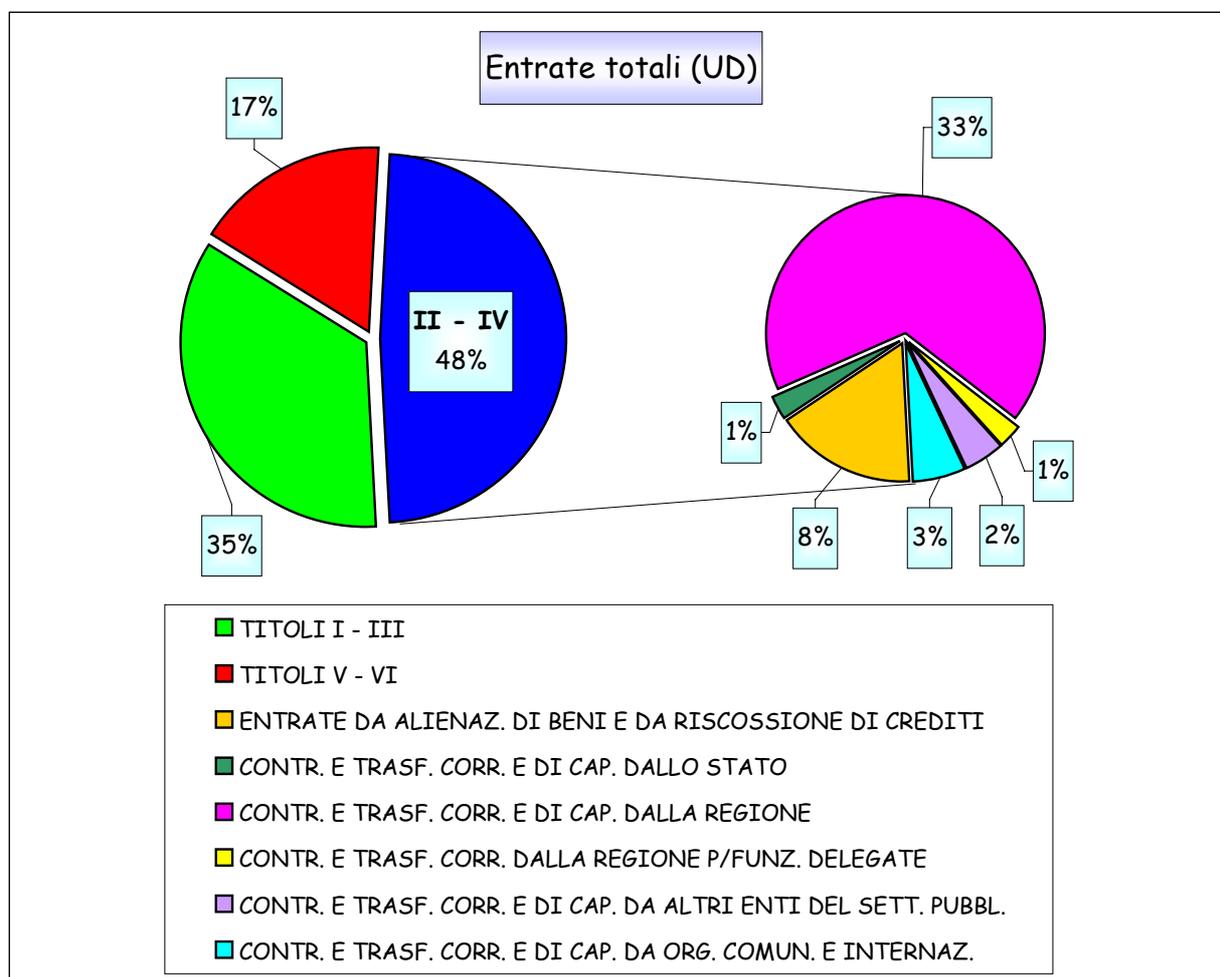
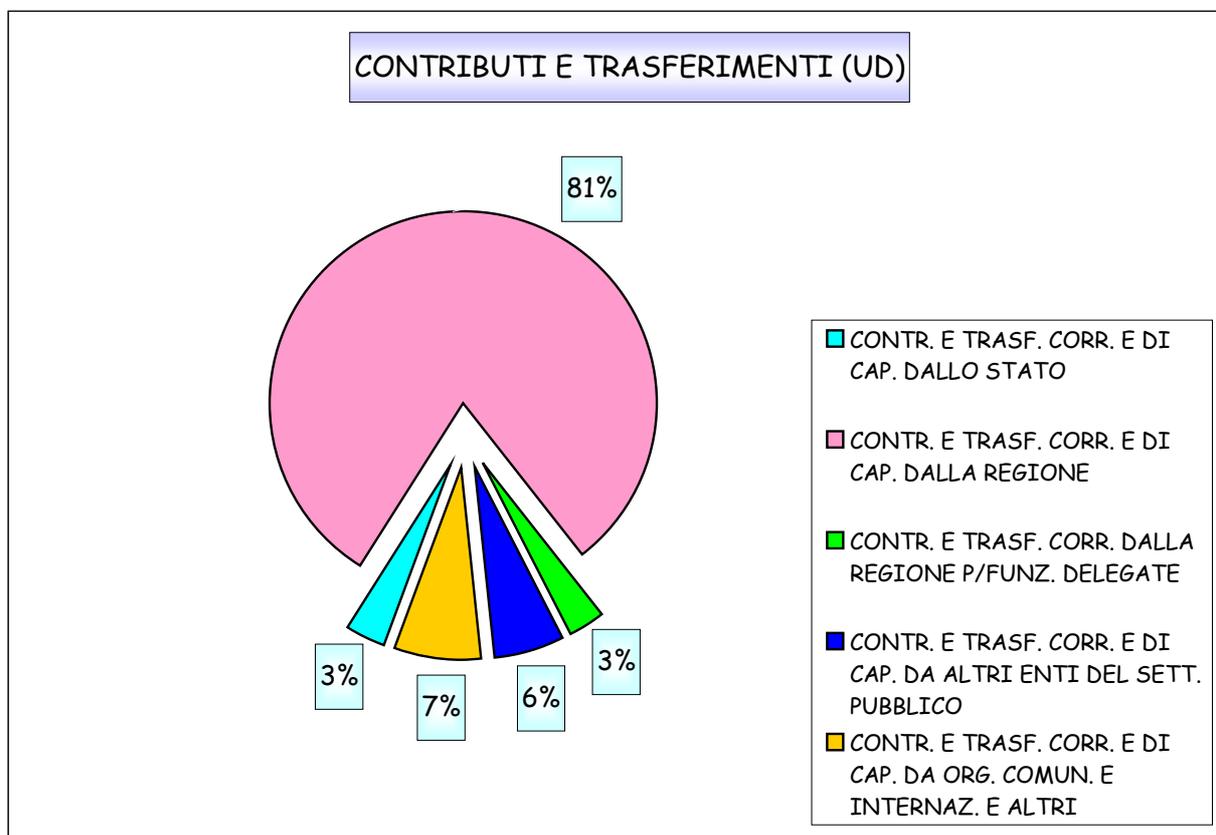


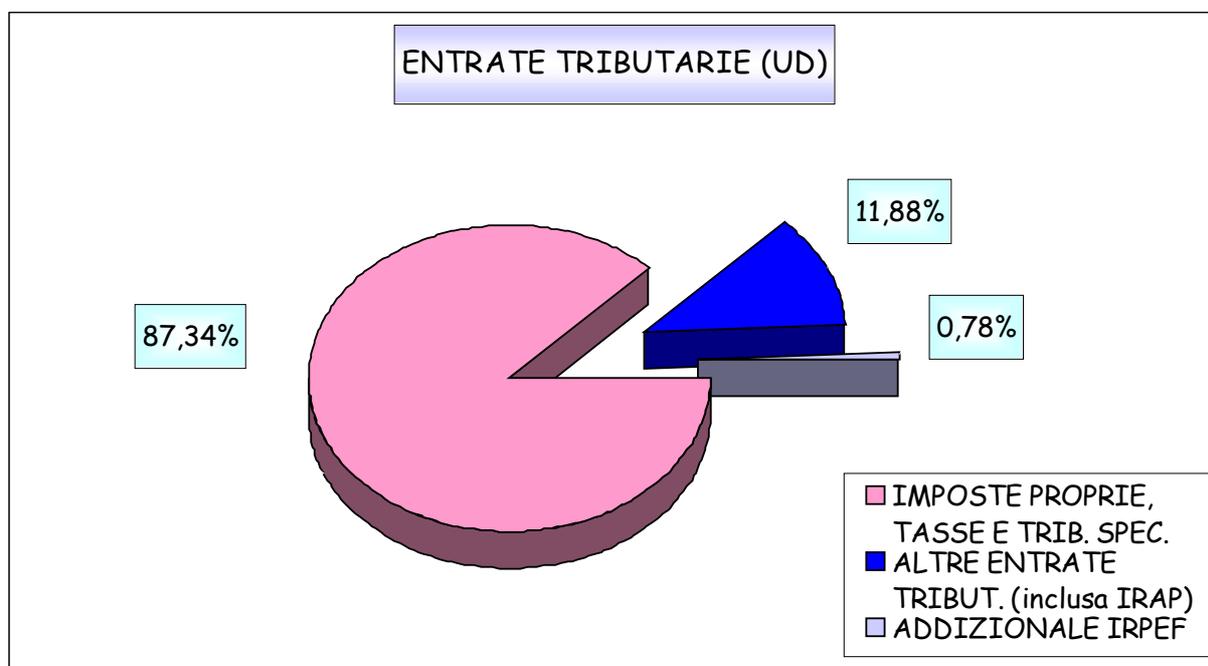
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI UDINE

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	UDINE
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 182.695.031
1 01 0015	I.C.I.	L. 157.172.773
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 2.206.500
1 02	TASSE	L. 64.591.219
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 36.086.410
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 33.659.474
TOTALE TITOLO I		L. 283.372.660

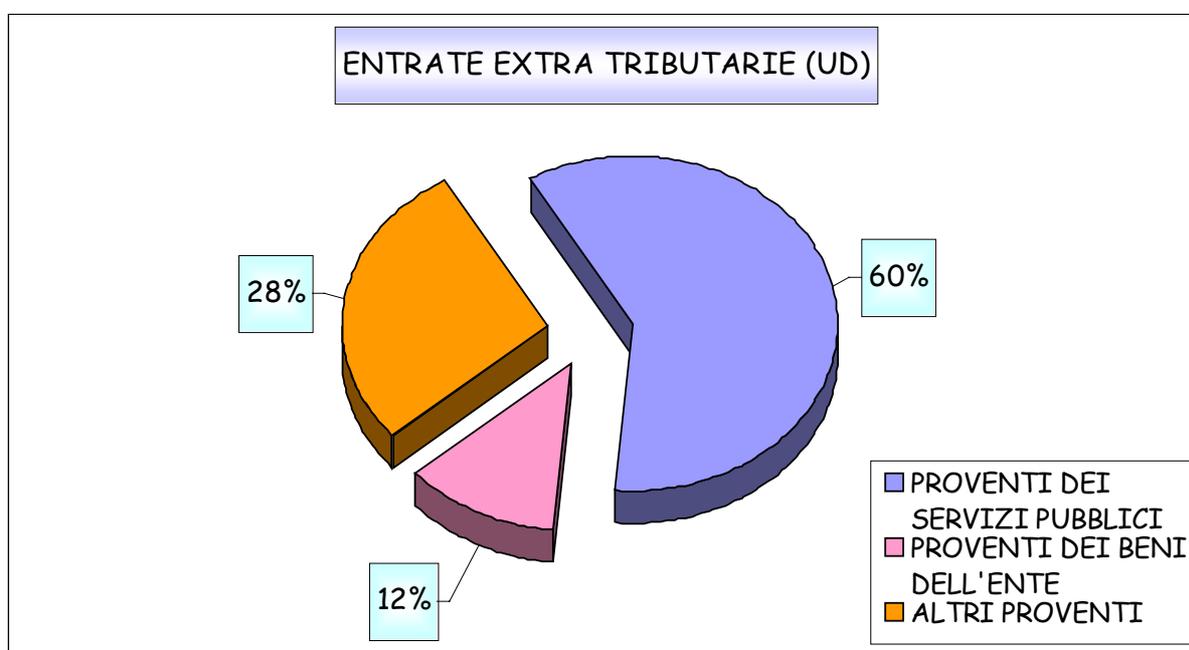
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELLA PROVINCIA DI UDINE

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	UDINE	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	110.933.649
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	22.499.640
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	11.946.403
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	8.782.950
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	31.315.024
TOTALE TITOLO III		L.	185.477.666

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAPITALE E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DI UDINE

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 17.146.483
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 306.413.022
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 17.108.130
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 327.783
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 26.094.972
TOTALE TITOLO II		L. 367.090.390
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 54.541.654
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 1.143.162
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 133.661.949
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 14.014.450
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 30.653.613
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 53.380.564
TOTALE TITOLO IV		L. 287.395.391
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. 203.802
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 1.310.077
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 144.266.709
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. 335.000
TOTALE TITOLO V		L. 146.115.588

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

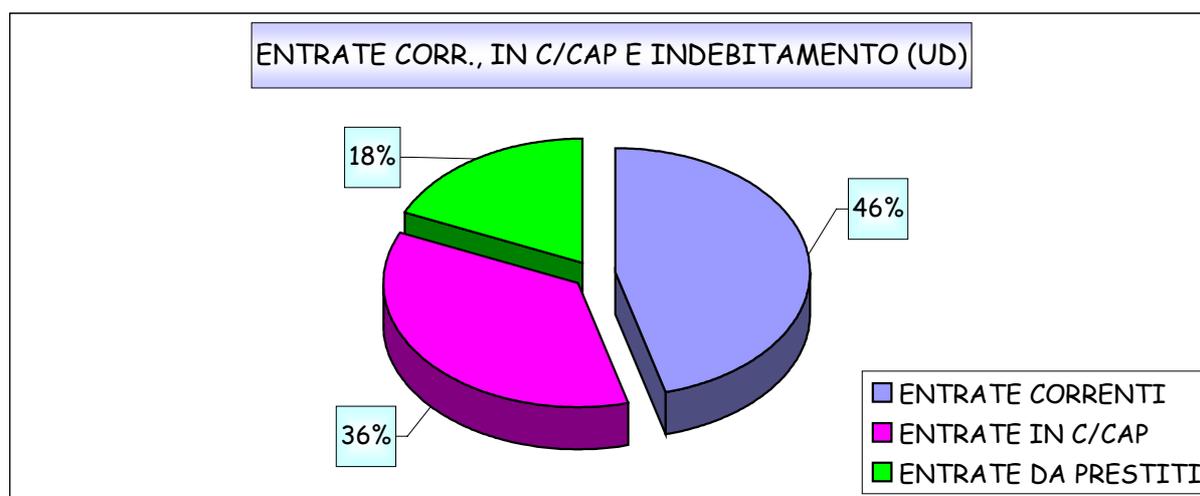


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

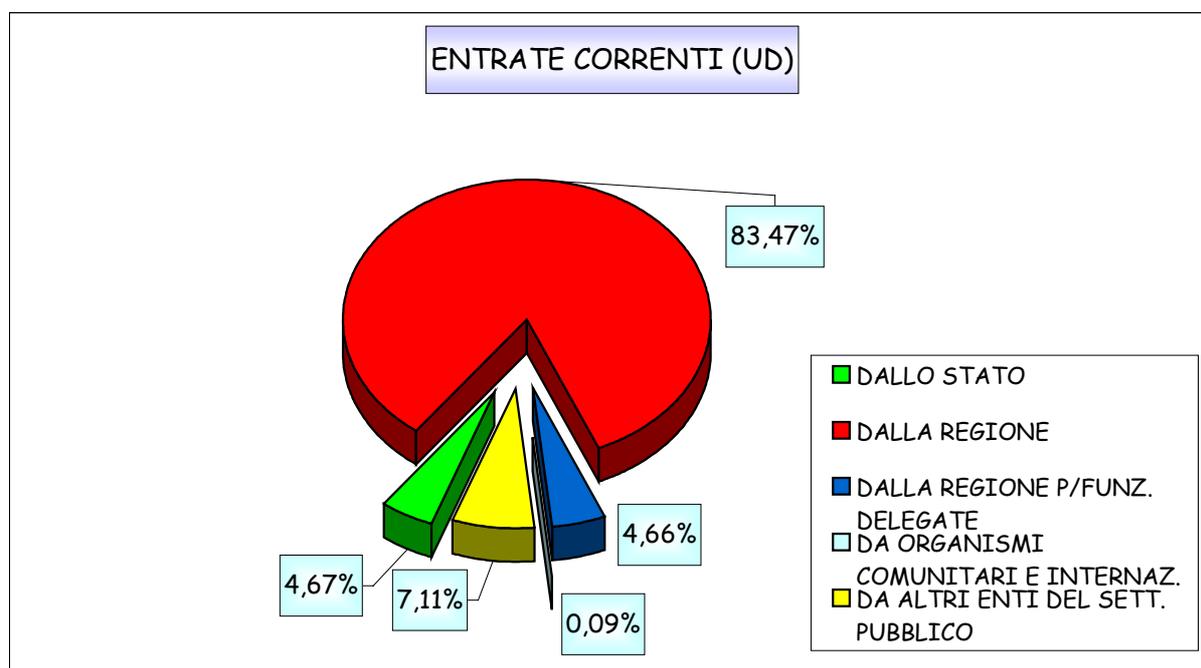
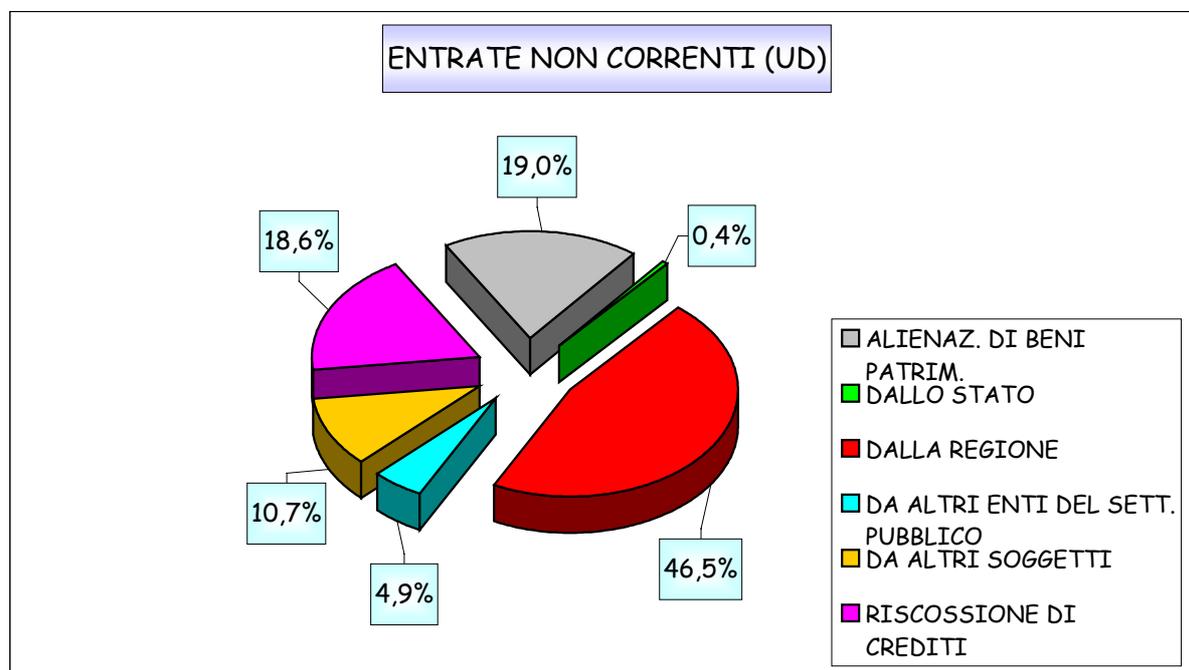


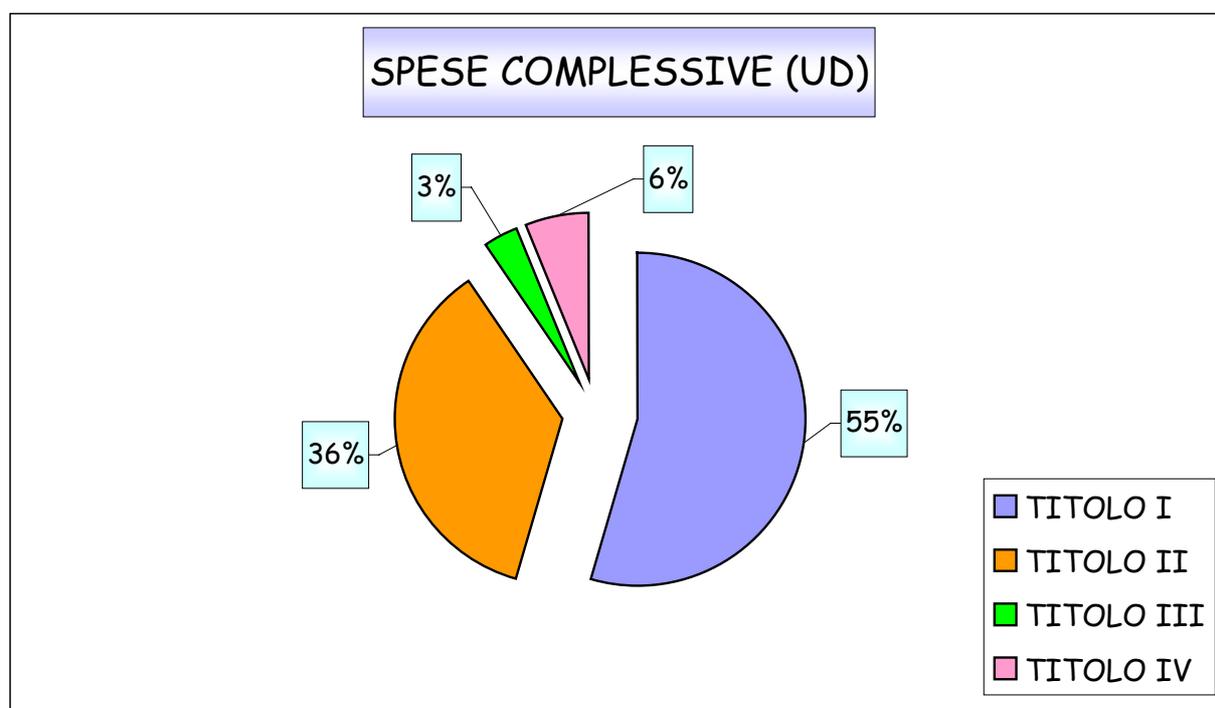
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELLA PROVINCIA DI UDINE: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESE (IMPEGNI)	UDINE	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	741.269.144
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	494.612.834
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	46.116.032
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	82.563.761
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	1.364.561.771

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELLA PROVINCIA DI UDINE: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI	SPESE IN C/CAP	TOTALE
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L. 244.790.319	L. 129.359.297	L. 374.149.616
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L. 2.540.111	L. 2.191.753	L. 4.731.864
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L. 25.637.111	L. 661.813	L. 26.298.924
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L. 70.924.429	L. 40.992.907	L. 111.917.336
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L. 35.443.149	L. 25.097.758	L. 60.540.907
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L. 18.529.369	L. 29.140.644	L. 47.670.013
Funzione 7 - TURISMO	L. 3.733.486	L. 4.214.032	L. 7.947.518
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L. 53.283.574	L. 80.291.498	L. 133.575.072
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L. 123.726.417	L. 121.897.208	L. 245.623.625
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L. 150.079.256	L. 24.797.654	L. 174.876.910
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L. 3.724.406	L. 16.721.196	L. 20.445.602
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L. 8.857.518	L. 19.247.073	L. 28.104.591
	L. 741.269.145	L. 494.612.833	L. 1.235.881.978

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

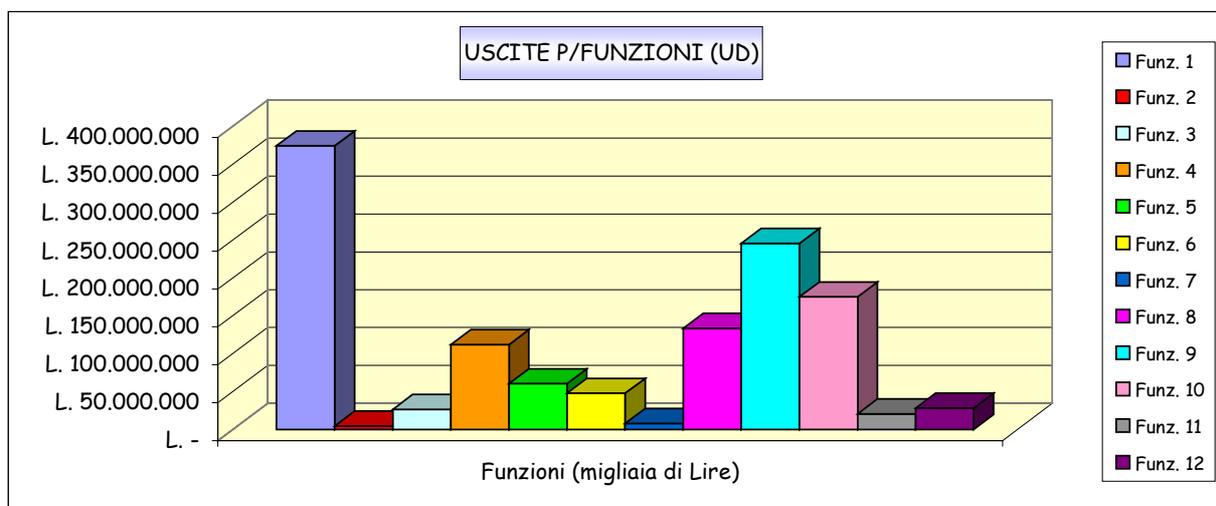


Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni

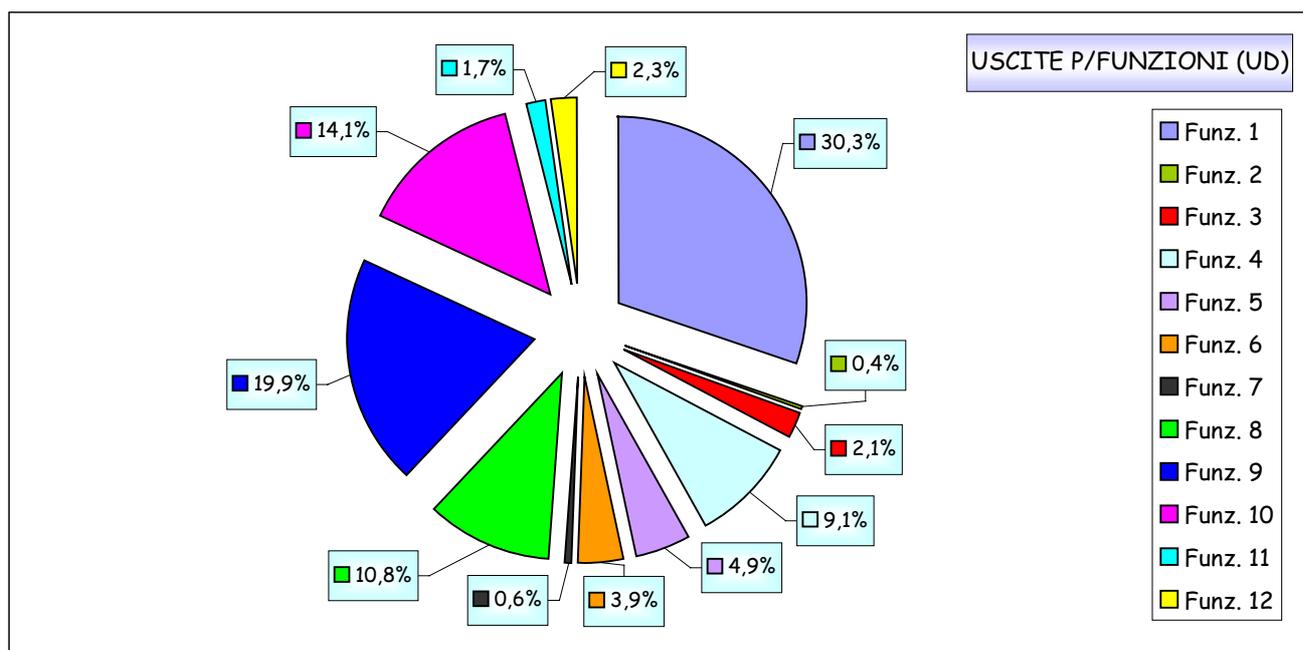
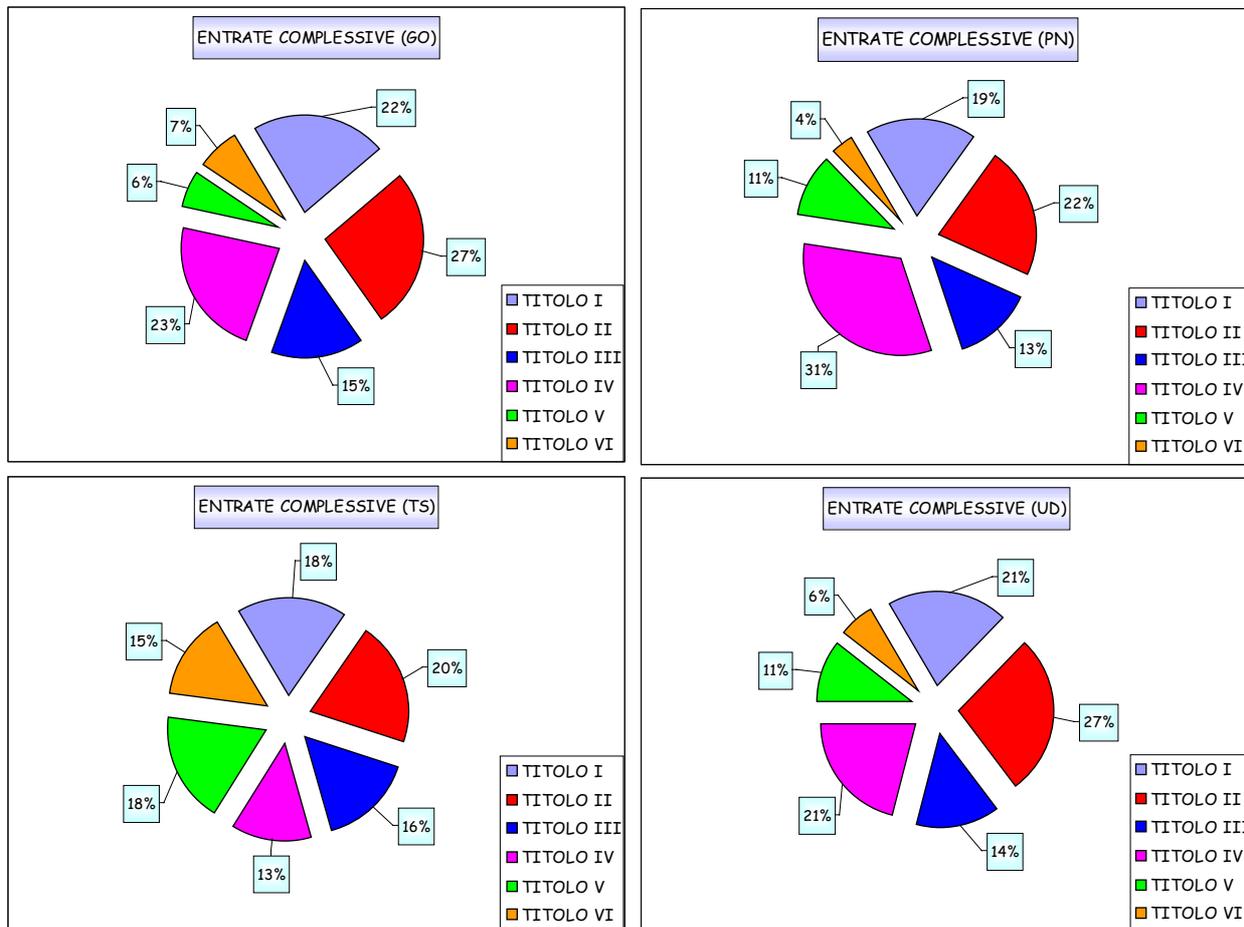
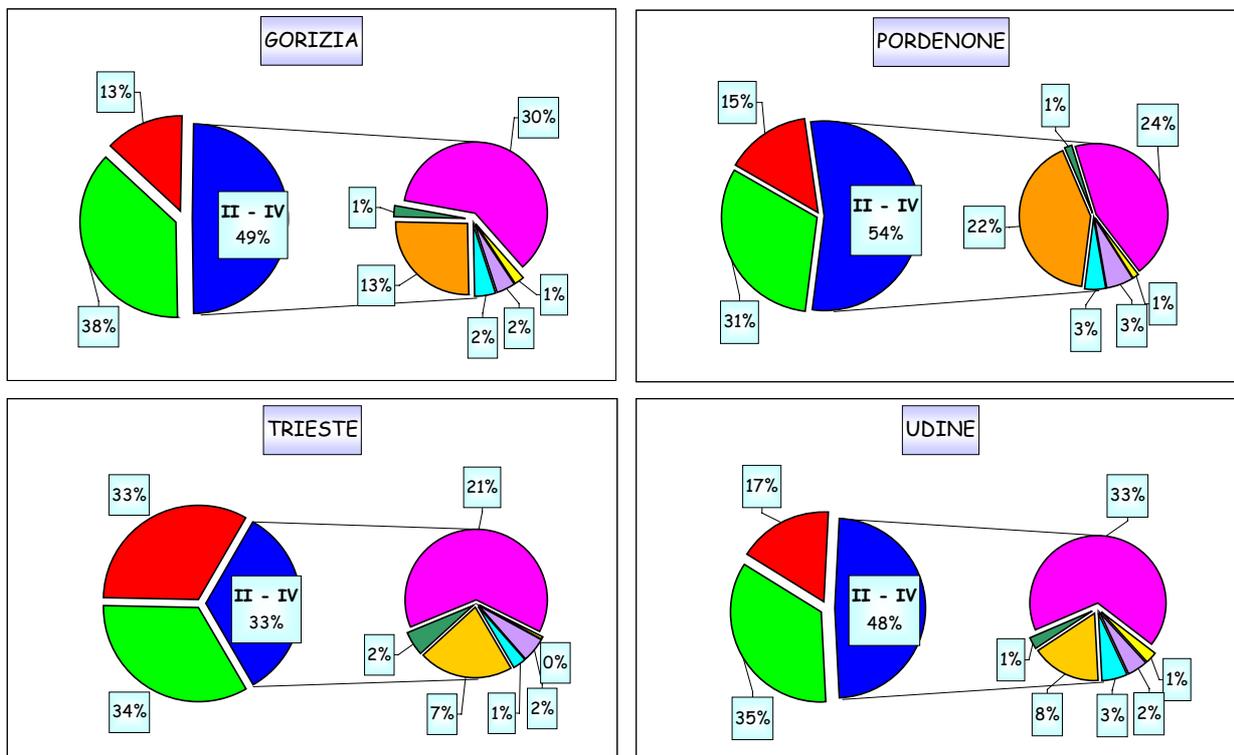


Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



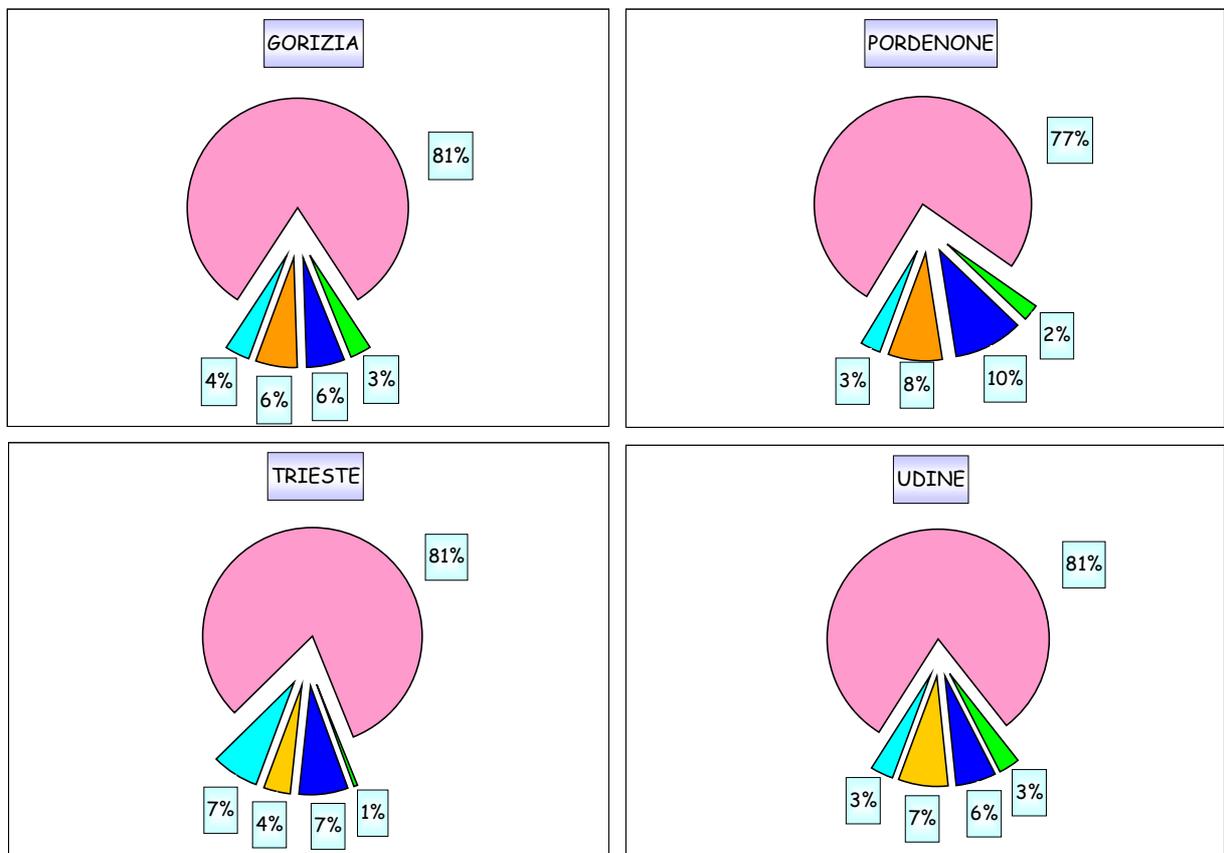
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI

Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte



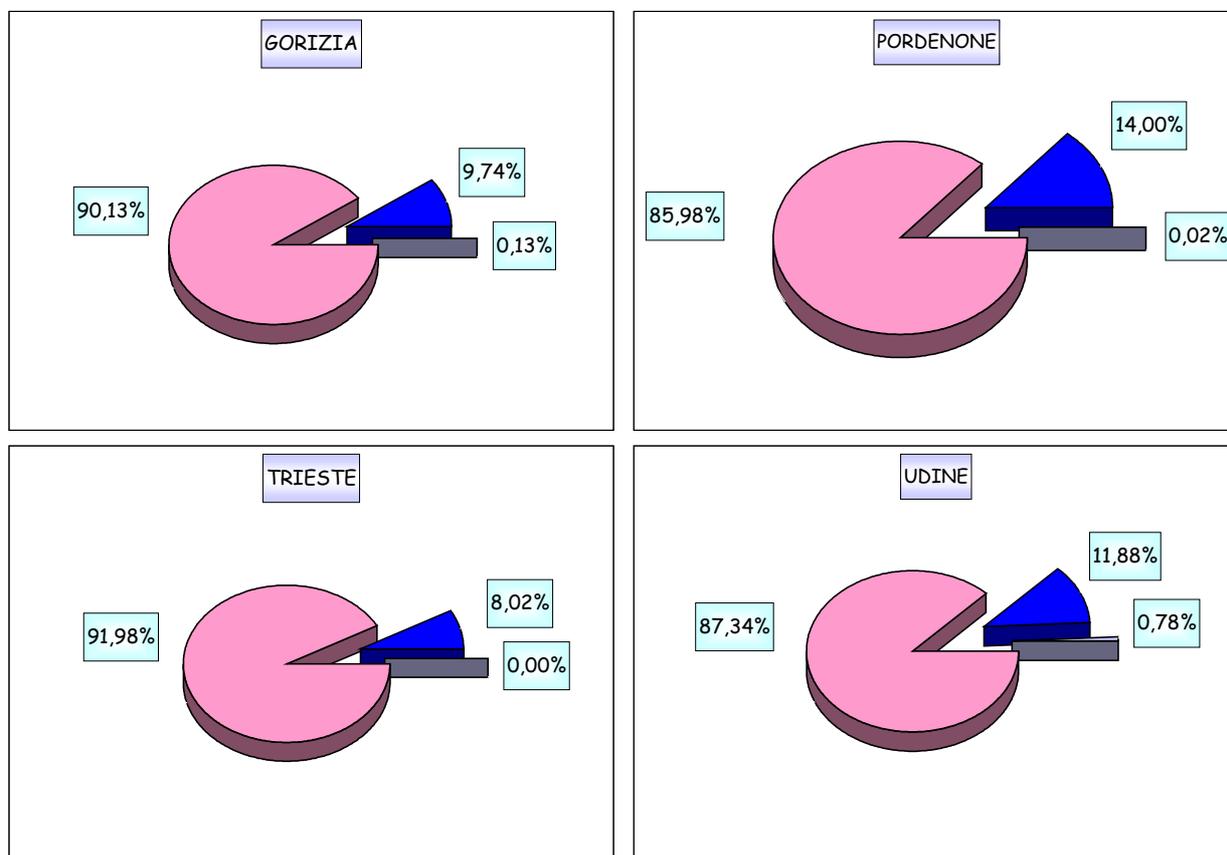
■	TITOLI I - III
■	TITOLI V - VI
■	TITOLI II - IV, di cui:
■	ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL S.P.
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ORG. COMUN. E INTERNAZ.

Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



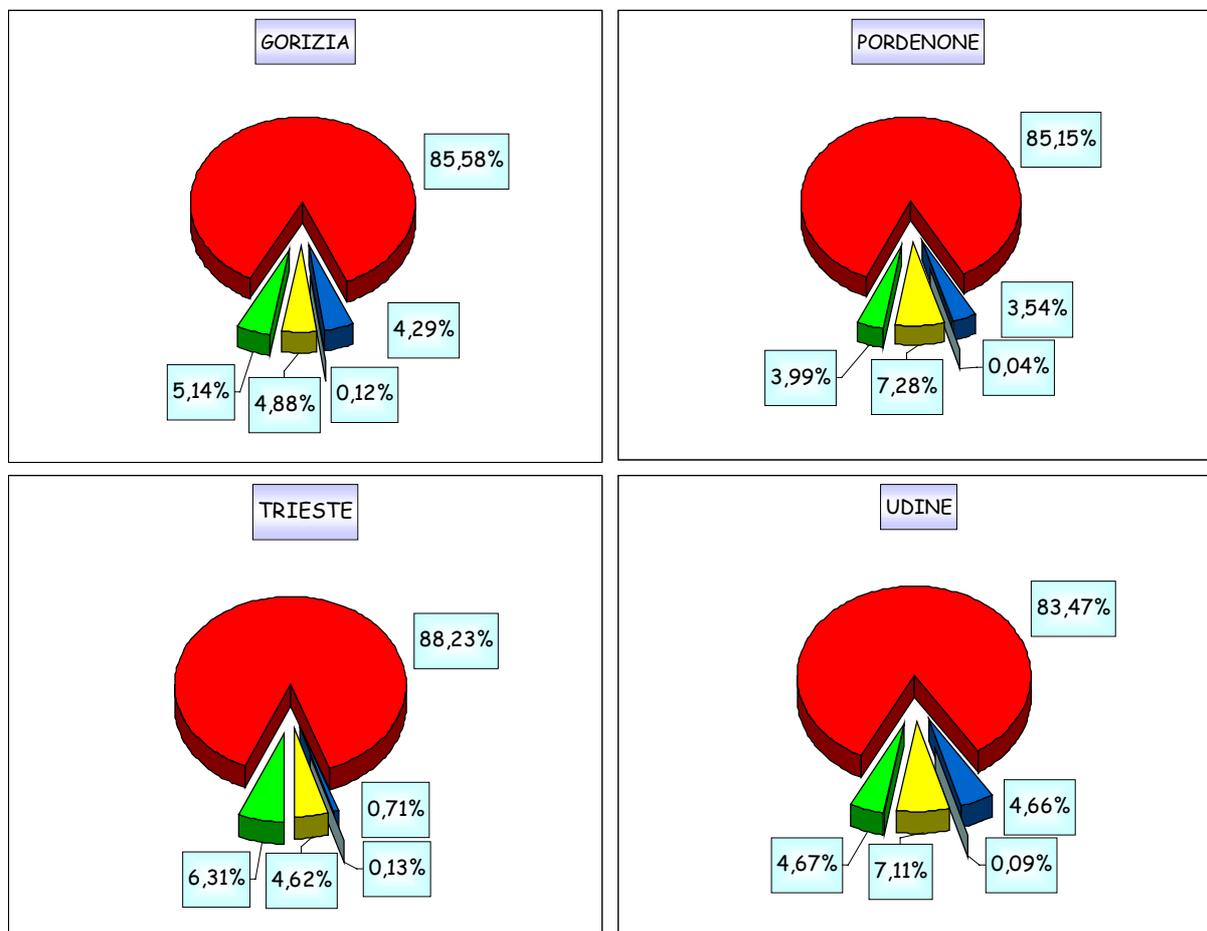
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL S.P.
■	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ORG. COMUN. E INTERNAZ.

Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



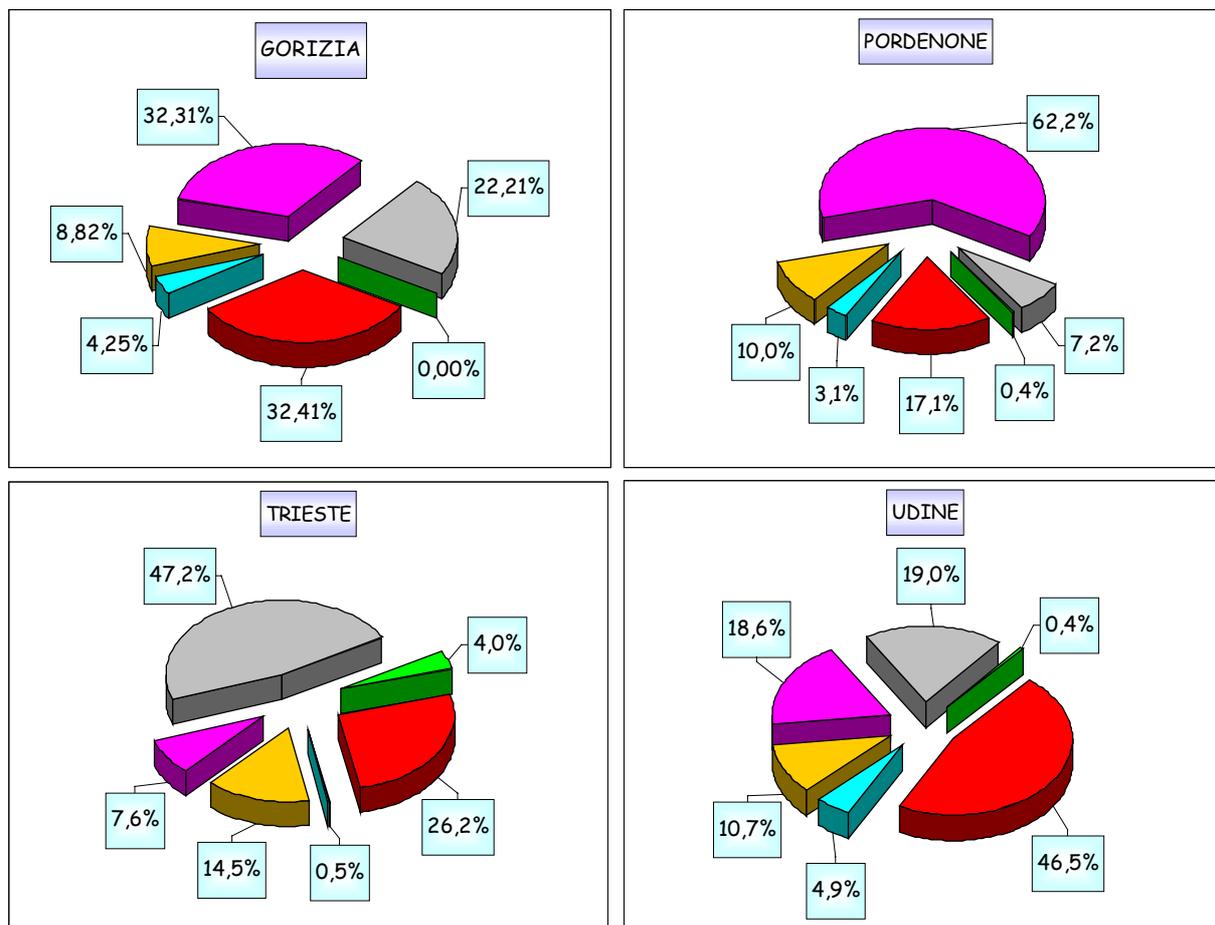
■	IMPOSTE PROPRIE, TASSE E TRIBUTI SPECIALI
■	ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE (inclusa IRAP)
■	ADDIZIONALE IRPEF

Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie



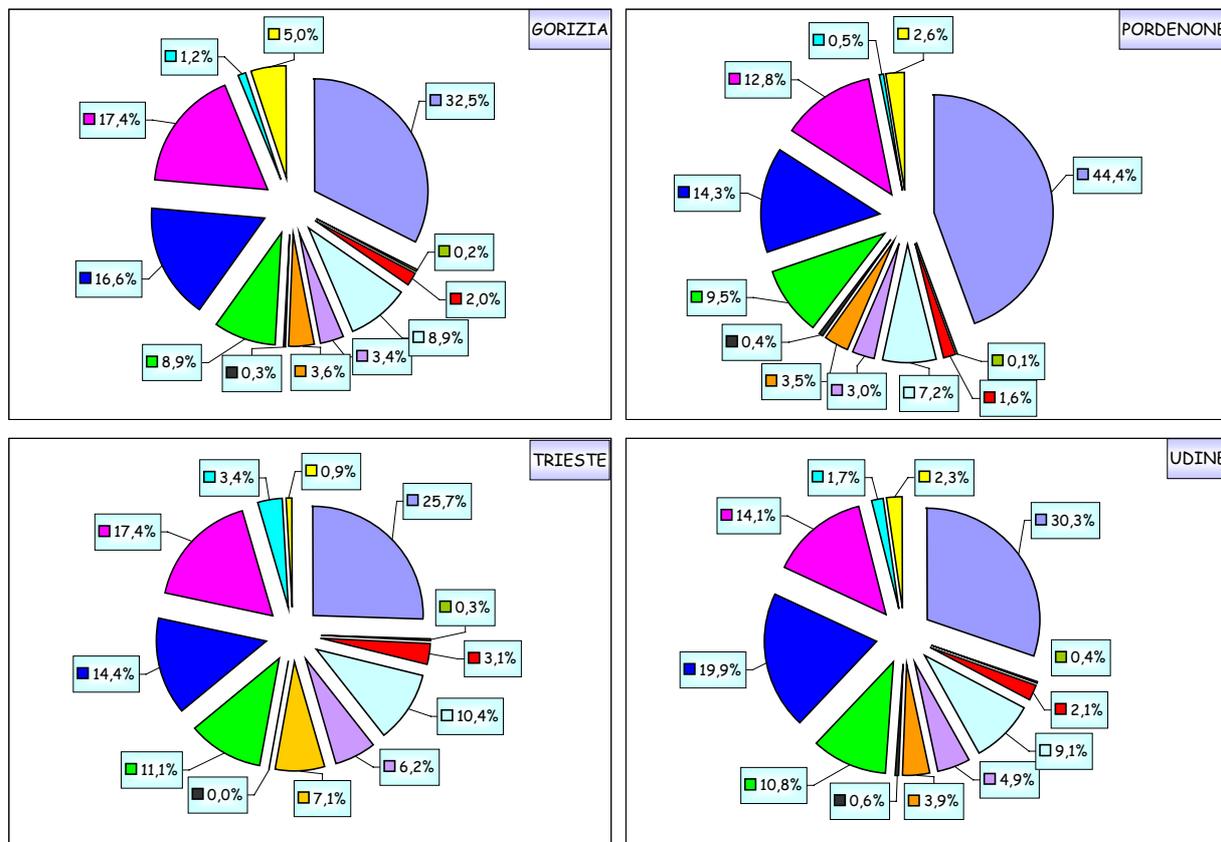
■	<i>DALLO STATO</i>
■	<i>DALLA REGIONE</i>
■	<i>DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE</i>
■	<i>DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZIONALI</i>
■	<i>DA ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO</i>

Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



■	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI
■	DALLO STATO
■	DALLA REGIONE
■	DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE
■	DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZIONALI
■	DA ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

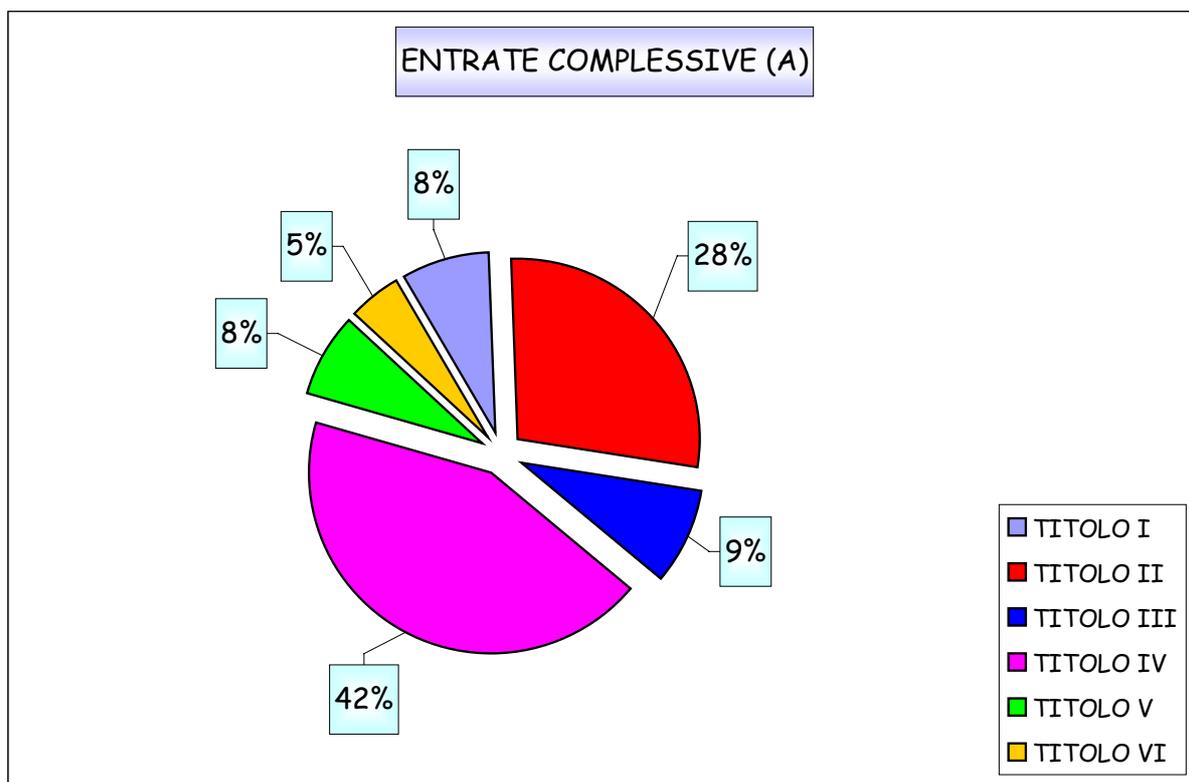


	F. 1	Amministazione, gestione e controllo		F. 7	Turismo
	F. 2	Giustizia		F. 8	Viabilità e trasporti
	F. 3	Polizia locale		F. 9	Gestione del territorio e dell'ambiente
	F. 4	Istruzione pubblica		F. 10	Settore sociale
	F. 5	Cultura e beni culturali		F. 11	Sviluppo economico
	F. 6	Settore sportivo e ricreativo		F. 12	Funzioni relative a servizi produttivi

Tab. 1 - LE ENTRATE DELL'AREA A (0 - 1.000 ab.): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA A	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	11.181.083
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	40.248.265
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	12.277.100
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	62.126.899
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	10.812.714
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	6.913.702
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	143.559.763

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DELL'AREA A: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA A
	TITOLI: I - III	L. 23.458.183
	TITOLI: II - IV, di cui:	L. 102.375.164
	ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 17.834.118
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO	L. 2.851.993
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE	L. 69.192.924
	CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE	L. 834.588
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI	L. 3.457.796
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:	L. 8.203.745
	dalle Province	L. 3.009.412
	TITOLI: V - VI	L. 17.726.416
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 143.559.763

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

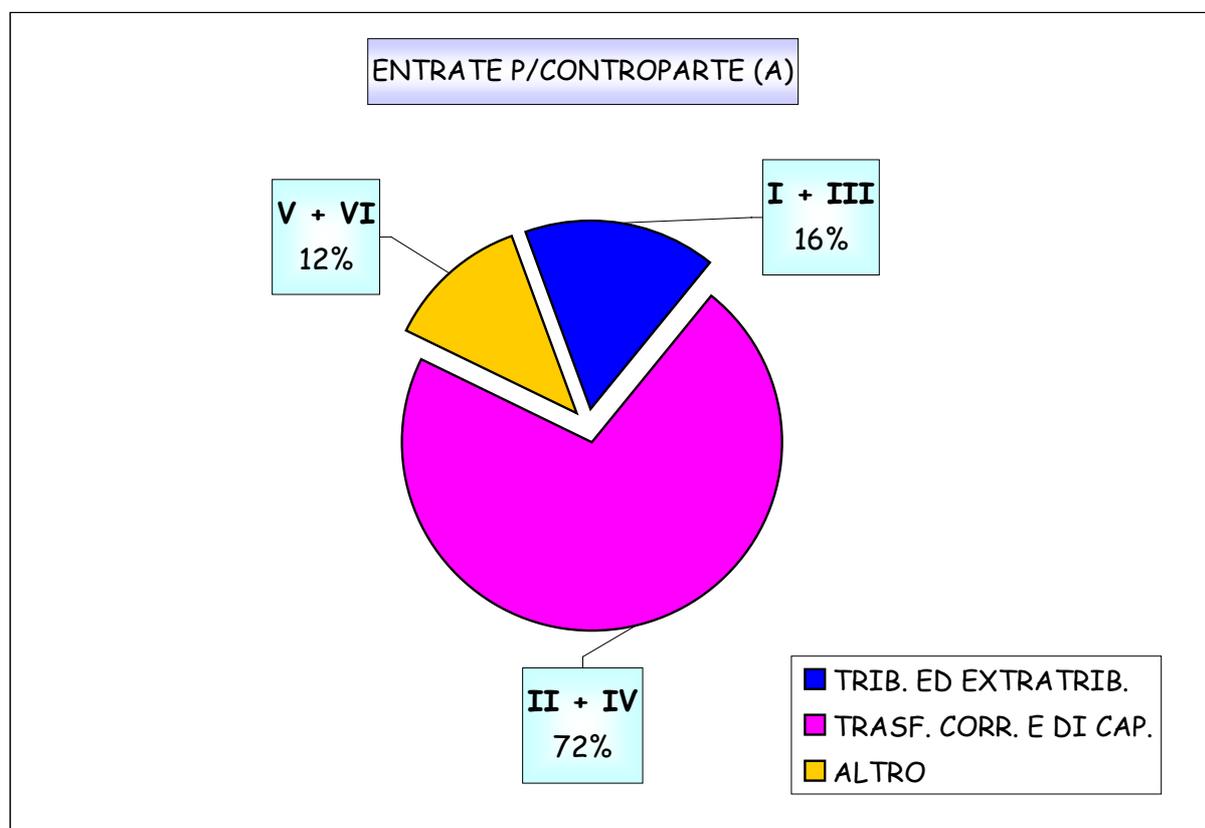


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

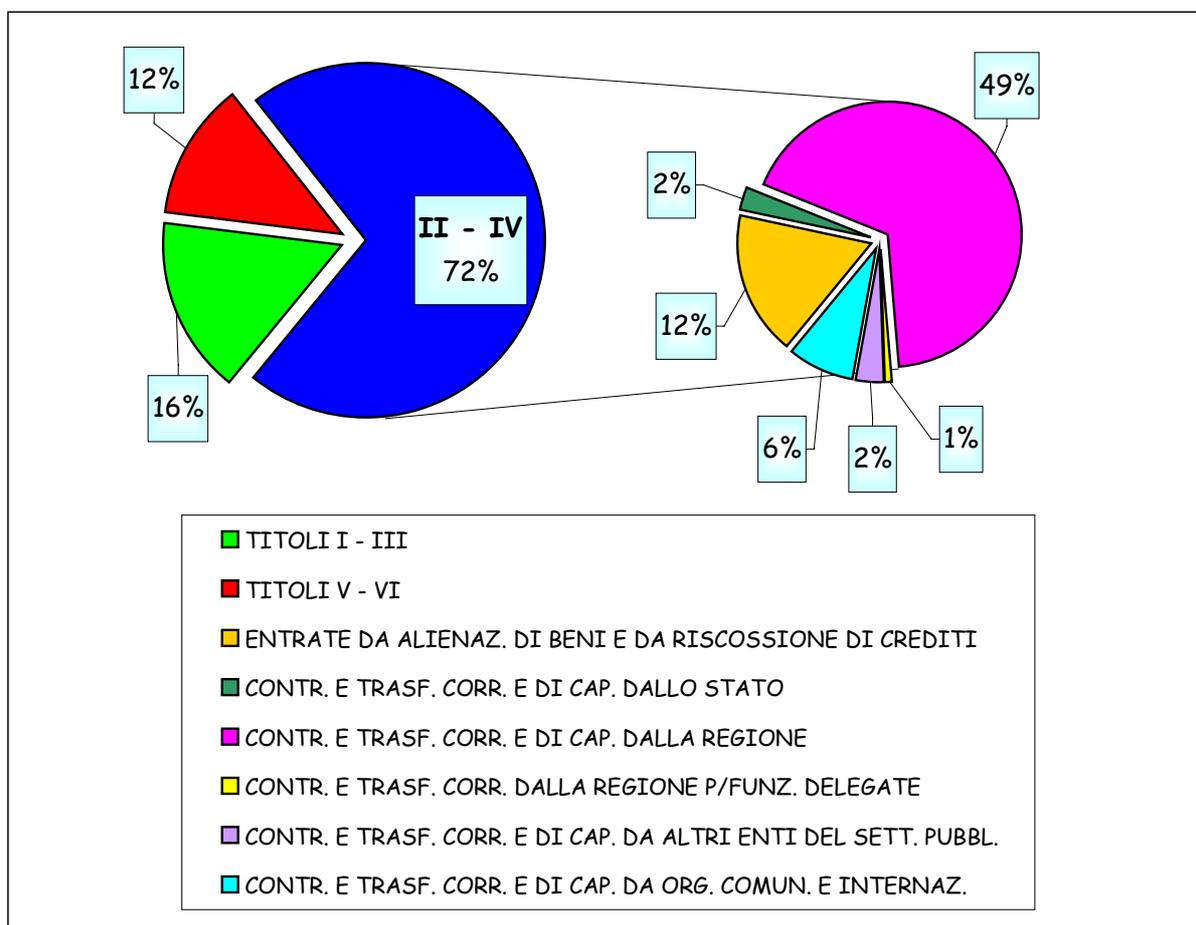
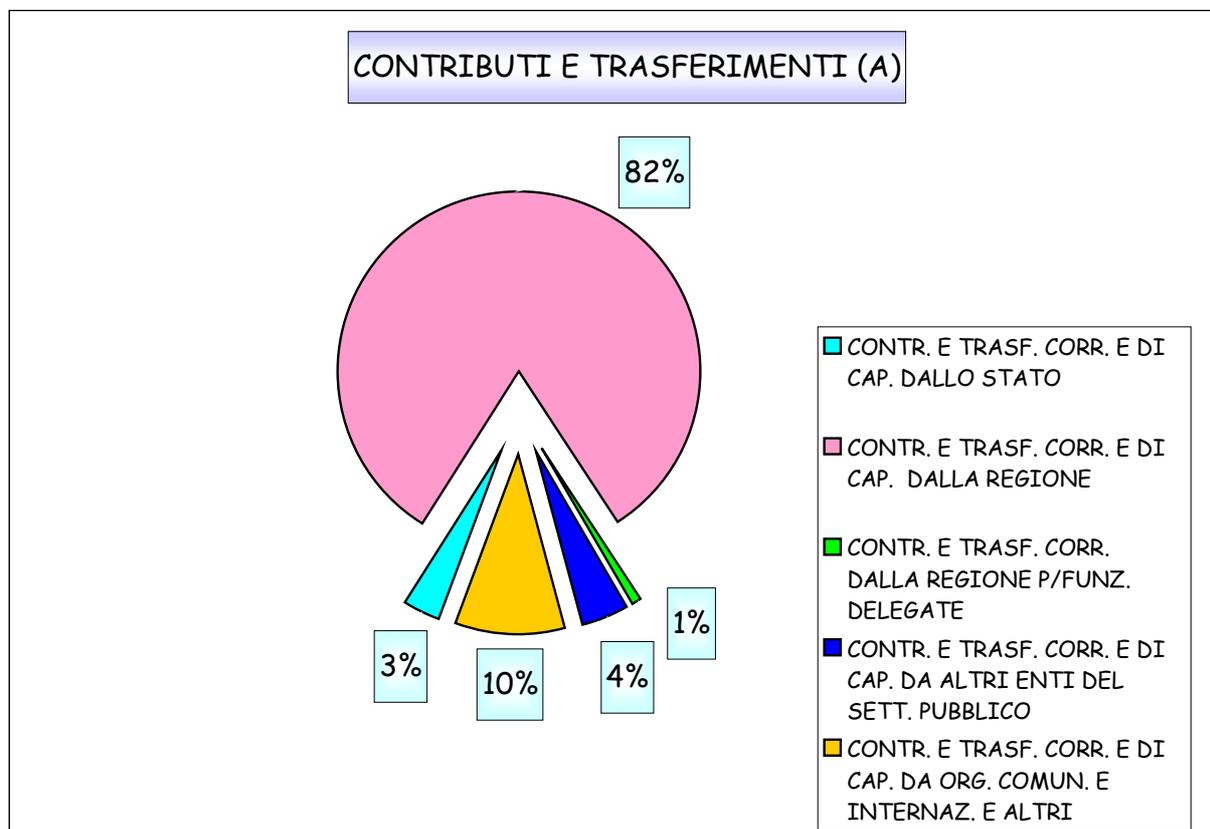


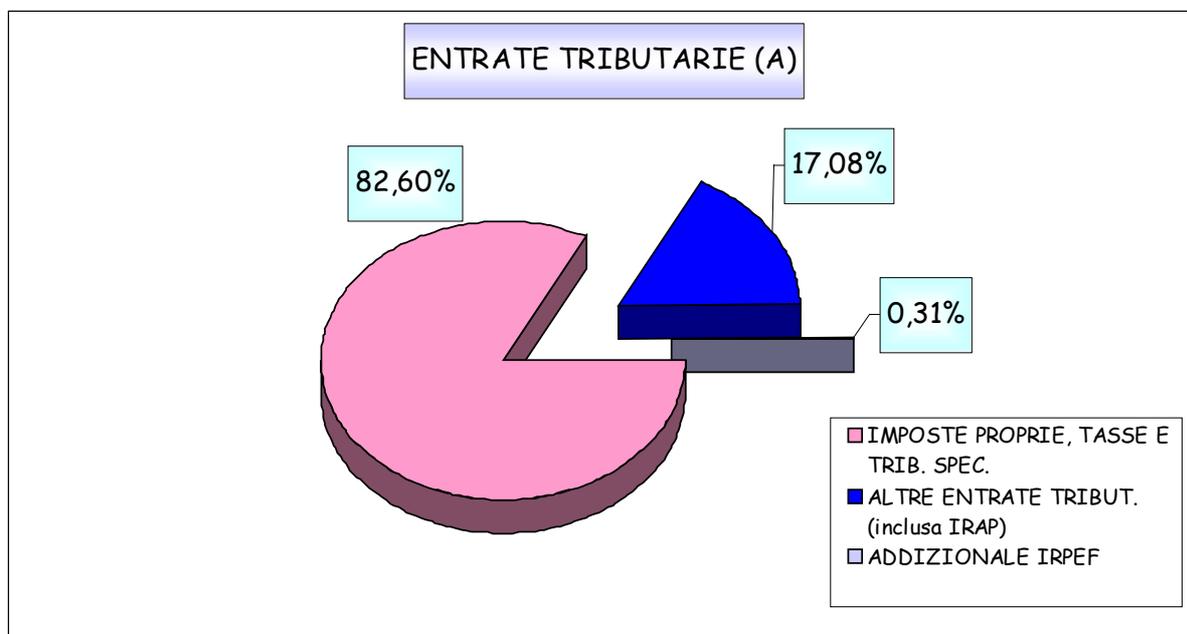
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELL'AREA A

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	AREA A	
1 01	IMPOSTE , di cui:	L.	6.406.132
1 01 0015	I.C.I.	L.	5.538.772
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L.	35.000
1 02	TASSE	L.	3.347.577
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L.	1.427.374
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L.	1.910.219
TOTALE TITOLO I		L.	11.181.083

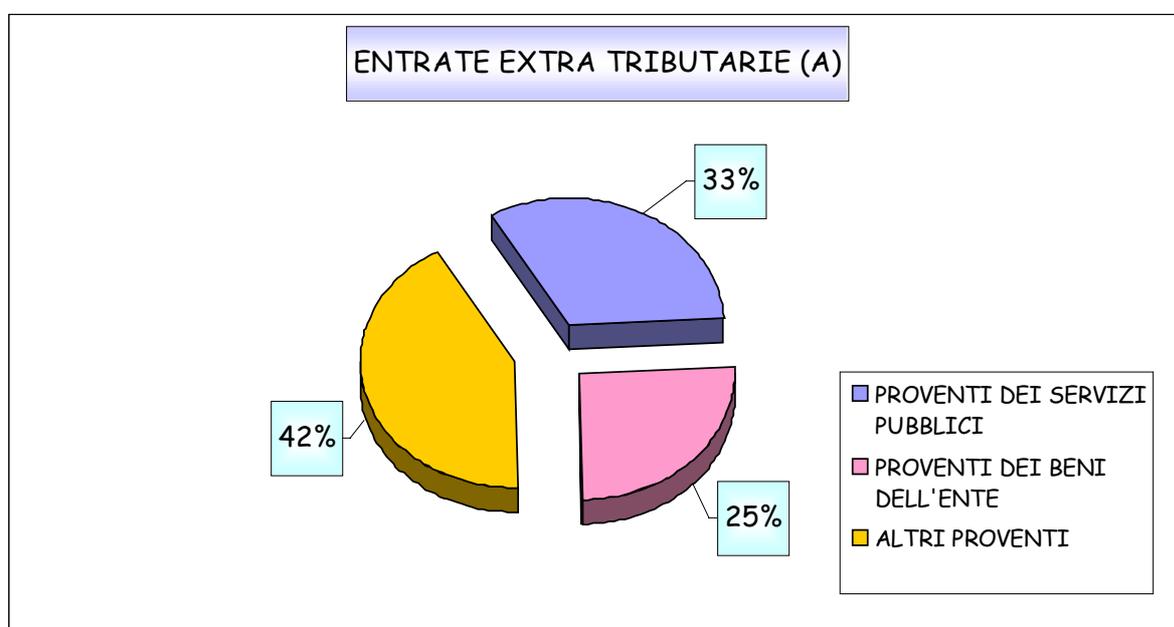
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELL'AREA A

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	AREA A	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	3.875.462
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	3.025.345
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	1.393.716
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	11.594
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	3.607.673
TOTALE TITOLO III		L.	11.913.790

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DELL'AREA A

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 1.606.809
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 35.533.181
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 834.588
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. -
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 2.273.687
TOTALE TITOLO II		L. 40.248.265
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 2.783.866
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 1.245.184
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 33.659.743
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 5.930.058
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 3.457.796
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 15.050.252
TOTALE TITOLO IV		L. 62.126.899
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. -
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 326.000
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 10.486.714
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 10.812.714

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

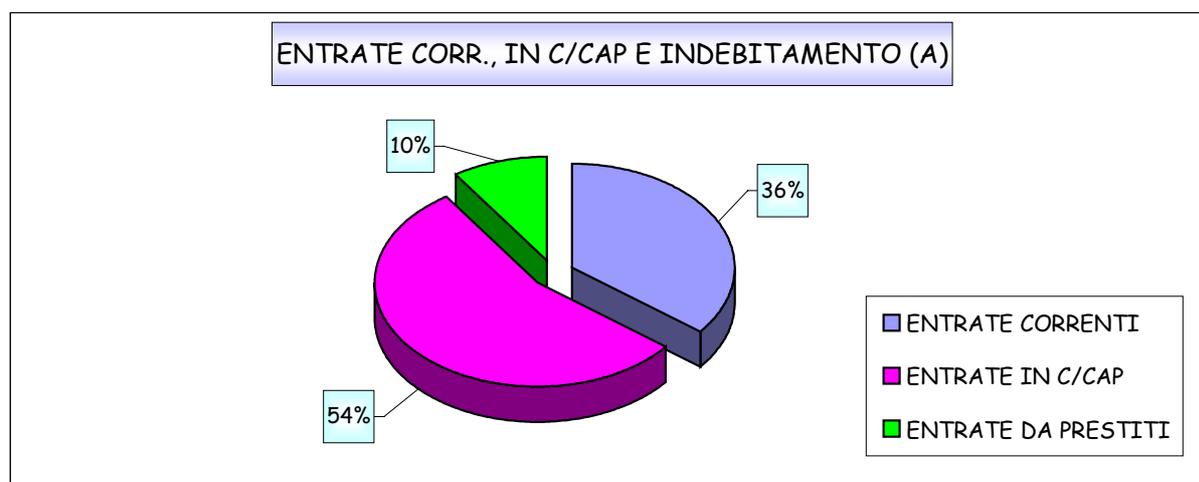


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

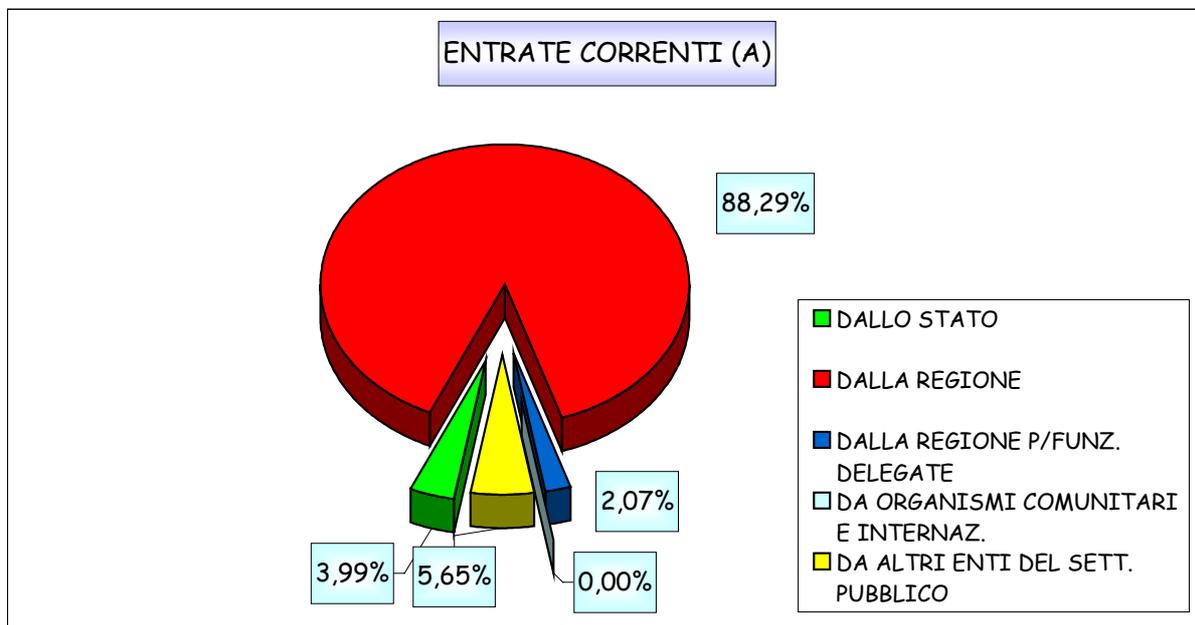
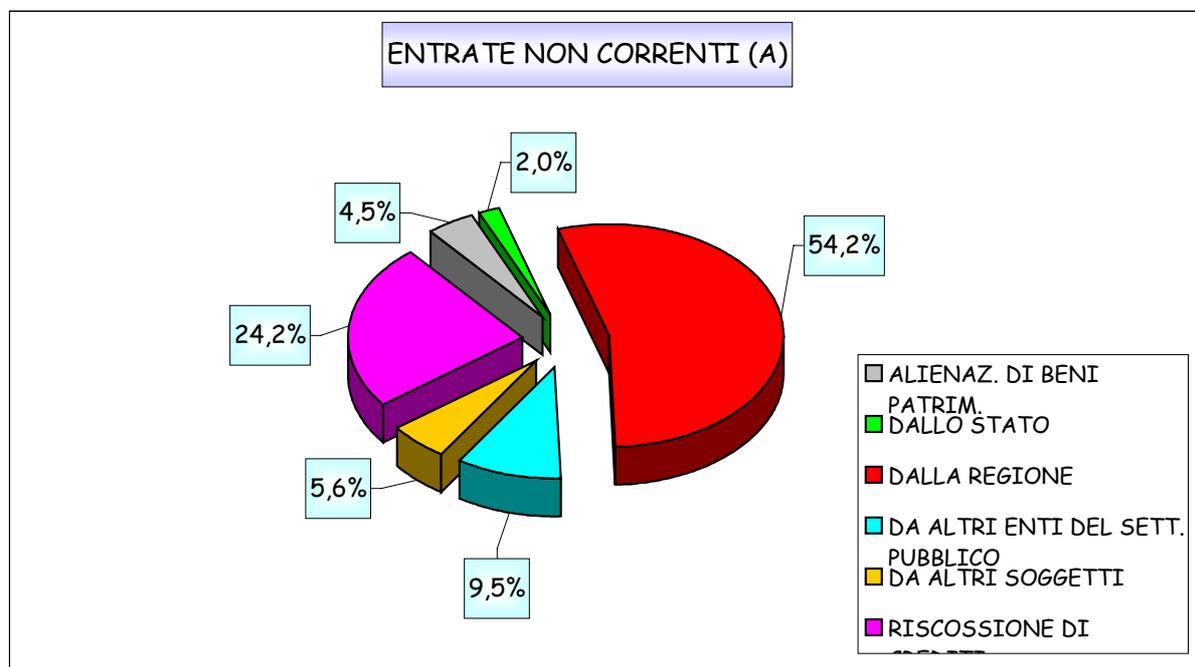


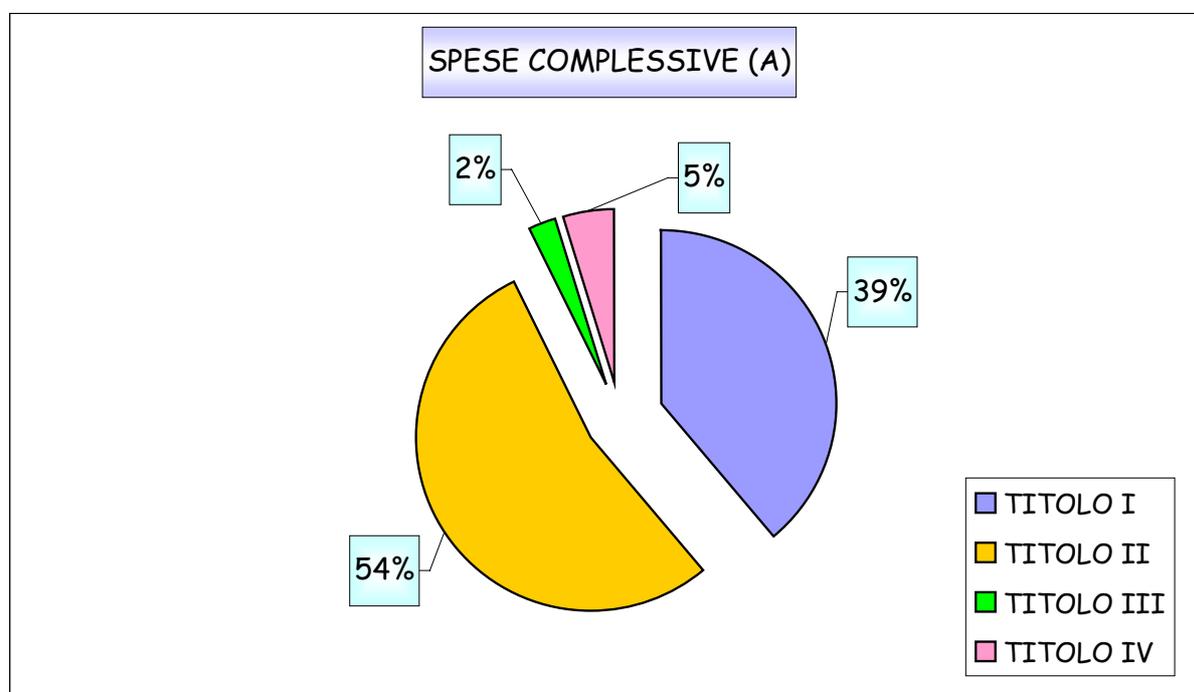
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELL'AREA A: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	AREA A	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	55.661.084
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	77.375.977
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	3.533.539
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	6.927.009
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	143.497.609

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELL'AREA A: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI	SPESE IN C/CAP	TOTALE
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L. 29.001.318	L. 26.384.480	L. 55.385.798
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L. -	L. -	L. -
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L. 1.170.673	L. -	L. 1.170.673
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L. 4.635.661	L. 1.519.849	L. 6.155.510
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L. 1.147.632	L. 2.414.950	L. 3.562.582
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L. 635.286	L. 3.153.866	L. 3.789.152
Funzione 7 - TURISMO	L. 252.916	L. 3.454.736	L. 3.707.652
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L. 4.875.352	L. 16.837.494	L. 21.712.846
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L. 7.437.677	L. 15.957.701	L. 23.395.378
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L. 6.186.588	L. 1.652.040	L. 7.838.628
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L. 272.392	L. 5.263.022	L. 5.535.414
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L. 45.589	L. 737.839	L. 783.428
L.	55.661.084	77.375.977	133.037.061

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

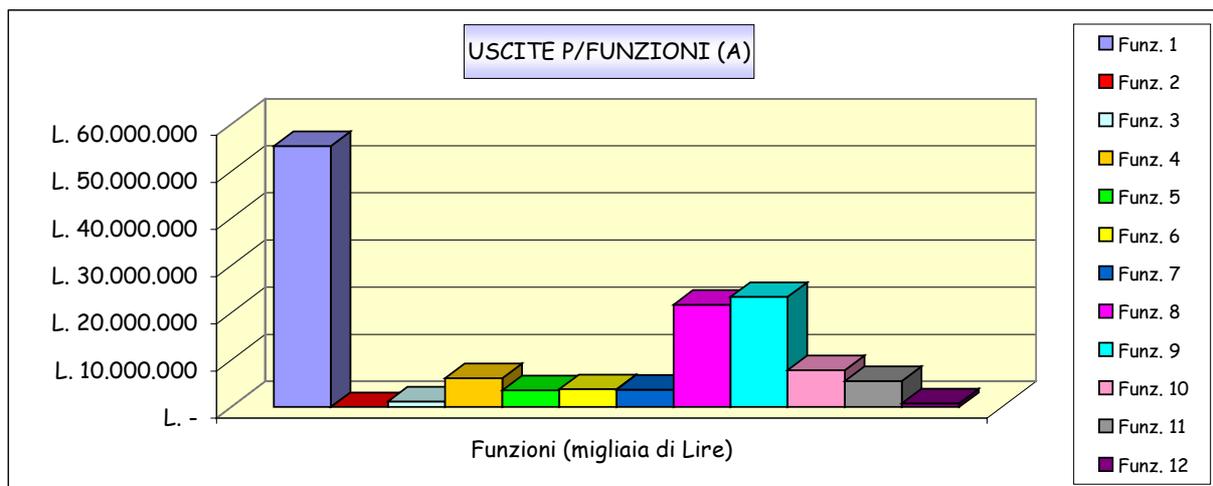
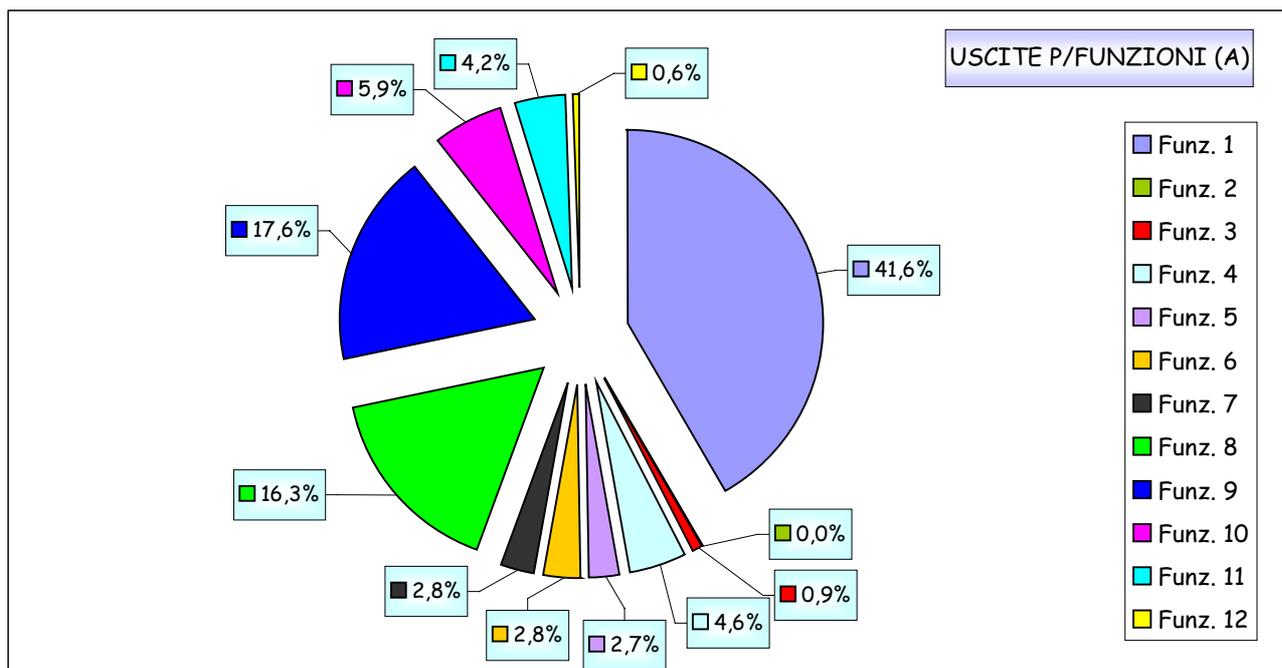


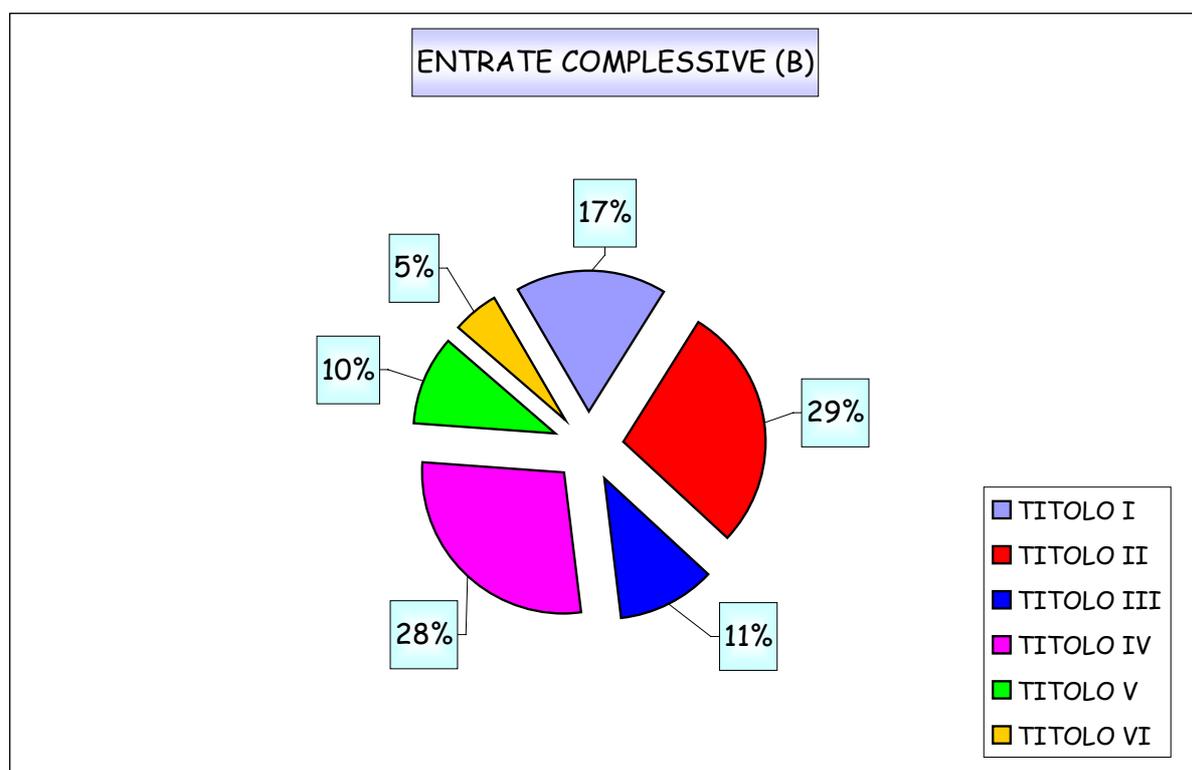
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELL'AREA B (1.001 - 5.000 ab.): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA B	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	119.788.422
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	194.184.905
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	77.779.436
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	195.158.027
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	72.423.191
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	35.993.225
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	695.327.207

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DELL'AREA B: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA B
TITOLI: I - III		L. 197.567.858
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 389.342.932
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 90.076.536
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 7.091.611
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 241.350.900
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 13.688.705
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI		L. 13.028.697
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 24.106.486
<i>dalle Province</i>		L. 10.773.739
TITOLI: V - VI		L. 108.416.416
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 695.327.207

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

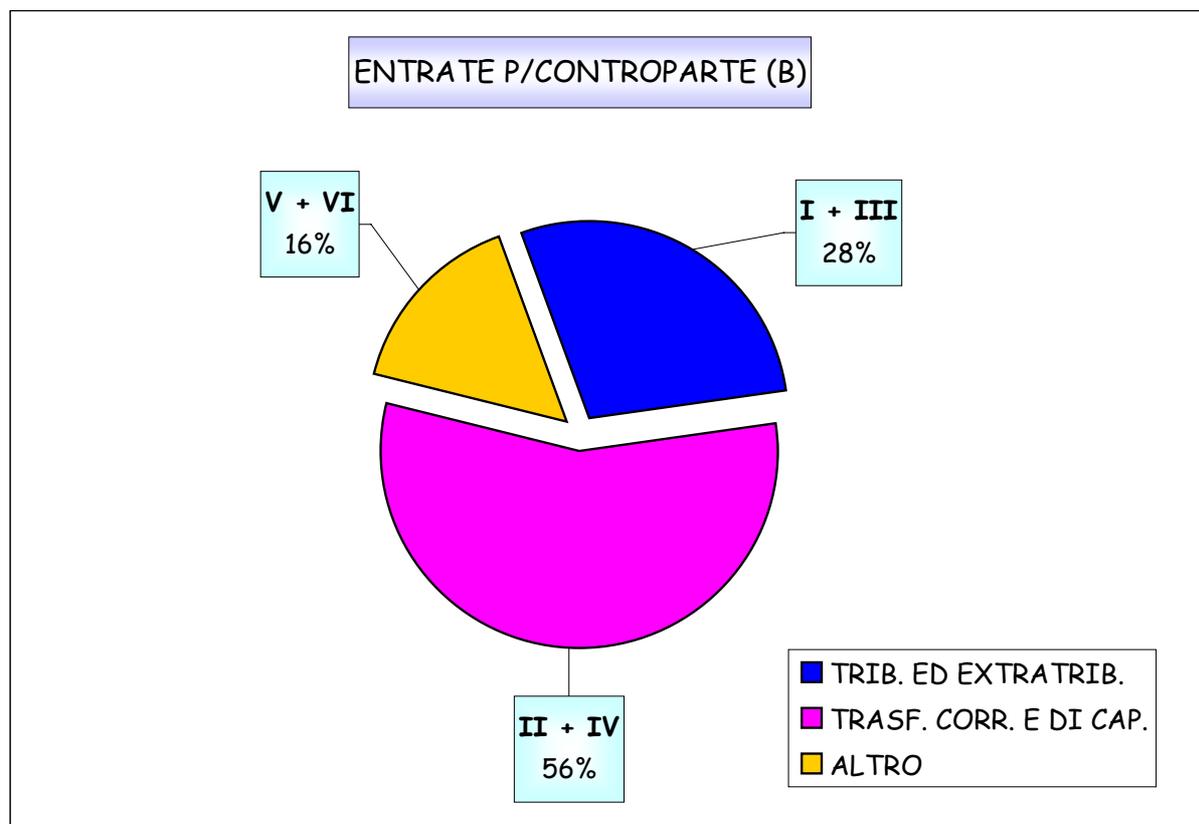


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

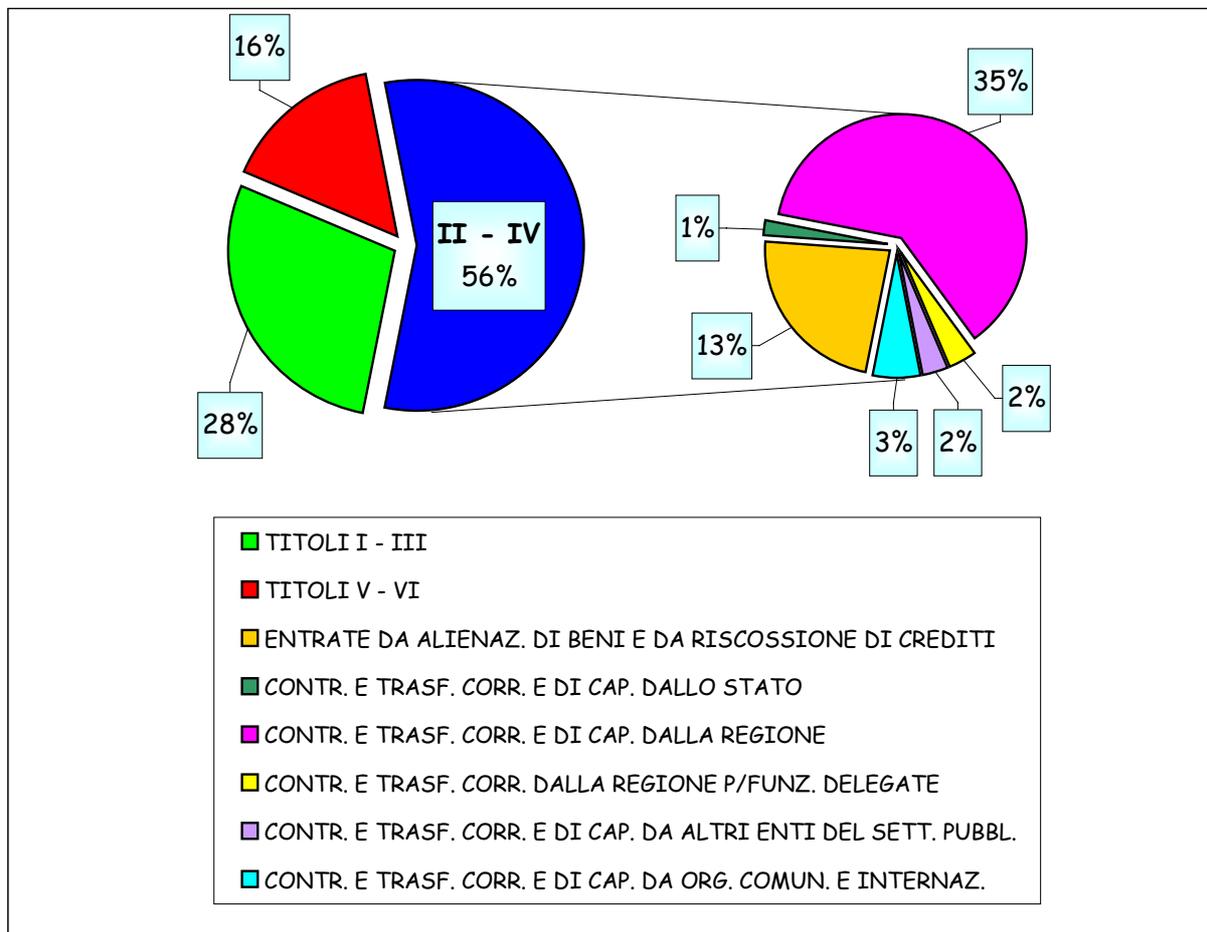
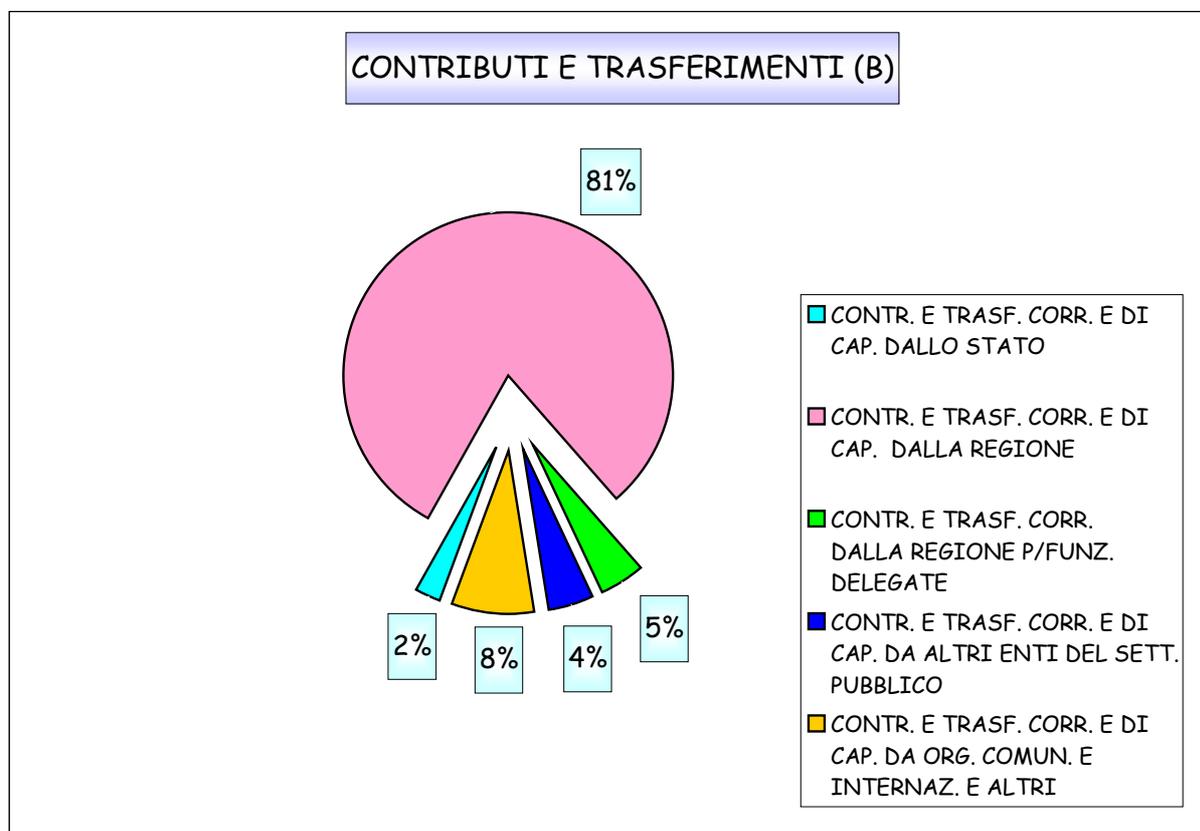


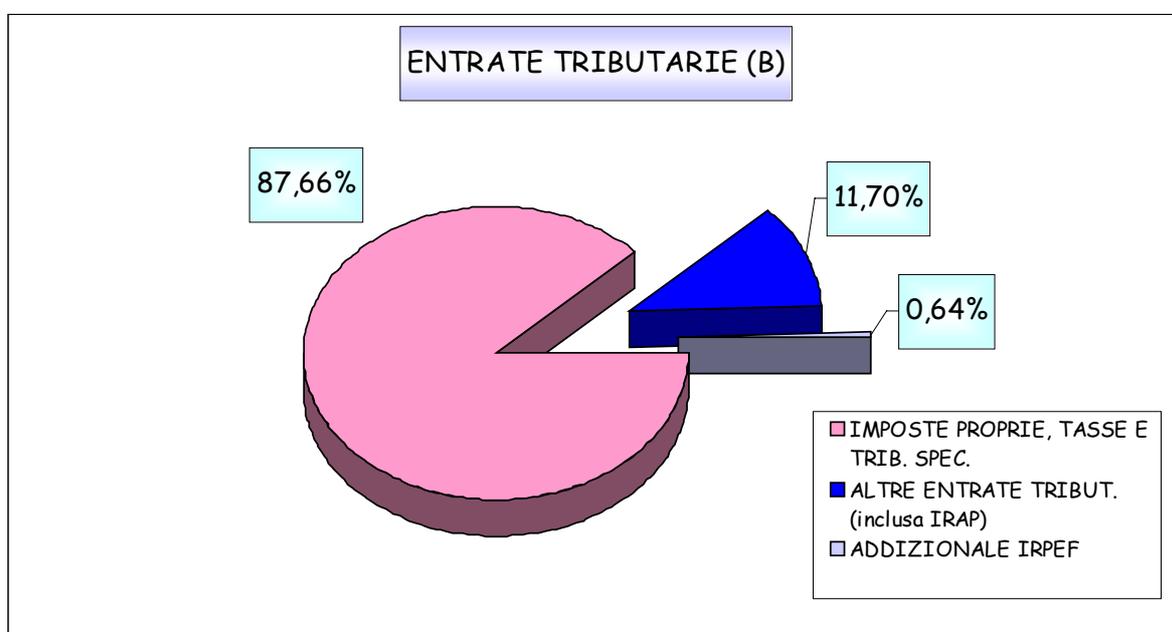
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELL'AREA B

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	AREA B	
1 01	IMPOSTE , di cui:	L.	79.731.469
1 01 0015	I.C.I.	L.	68.327.111
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L.	762.247
1 02	TASSE	L.	24.809.224
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L.	15.247.730
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L.	14.015.444
TOTALE TITOLO I		L.	119.788.422

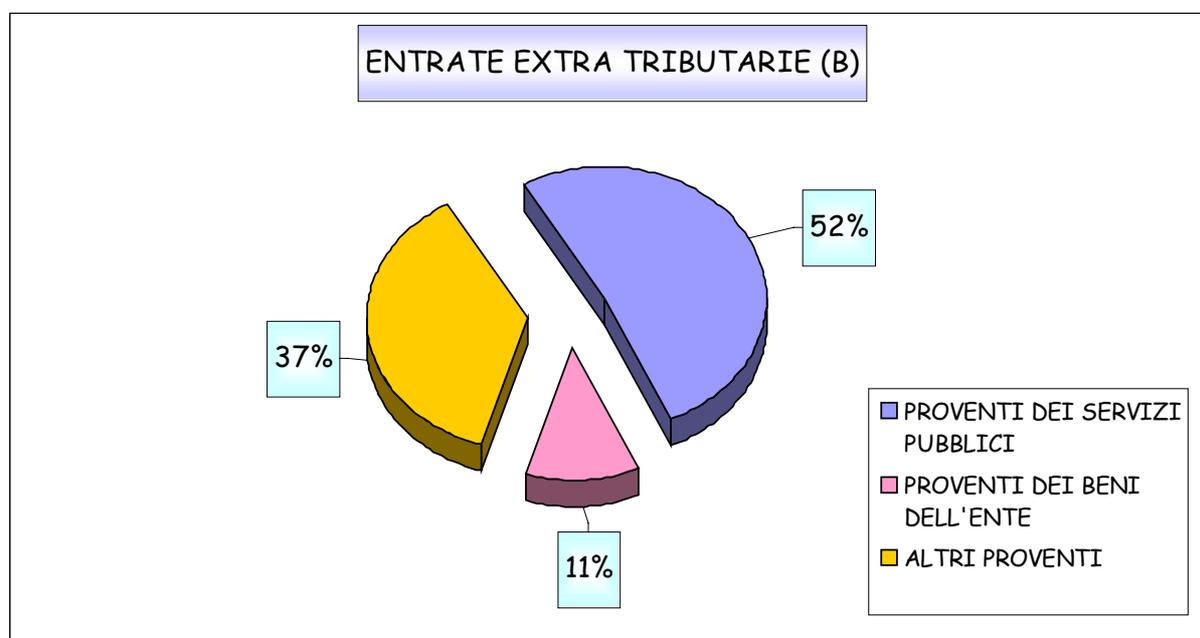
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELL'AREA B

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	AREA B	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	40.237.722
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	8.781.484
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	6.456.889
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	52.628
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	22.250.713
TOTALE TITOLO III		L.	77.779.436

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DELL'AREA B

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 6.860.670
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 160.868.662
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 13.688.705
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 162.988
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 12.603.880
TOTALE TITOLO II		L. 194.184.905
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 30.187.355
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 230.941
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 80.482.238
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 11.502.605
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 12.865.709
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 59.889.181
TOTALE TITOLO IV		L. 195.158.029
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. 203.802
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 58.748
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 71.825.641
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. 335.000
TOTALE TITOLO V		L. 72.423.191

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

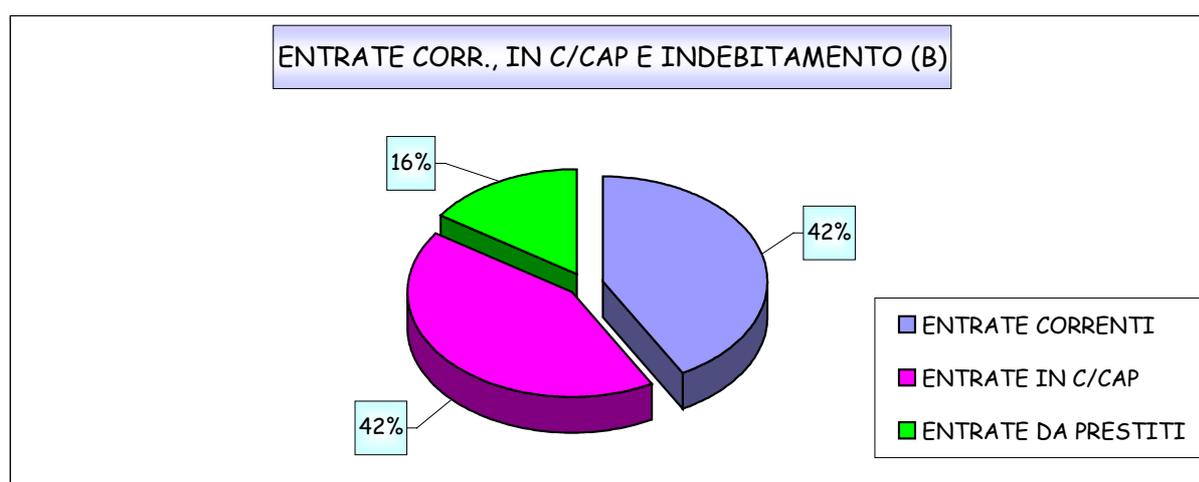


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

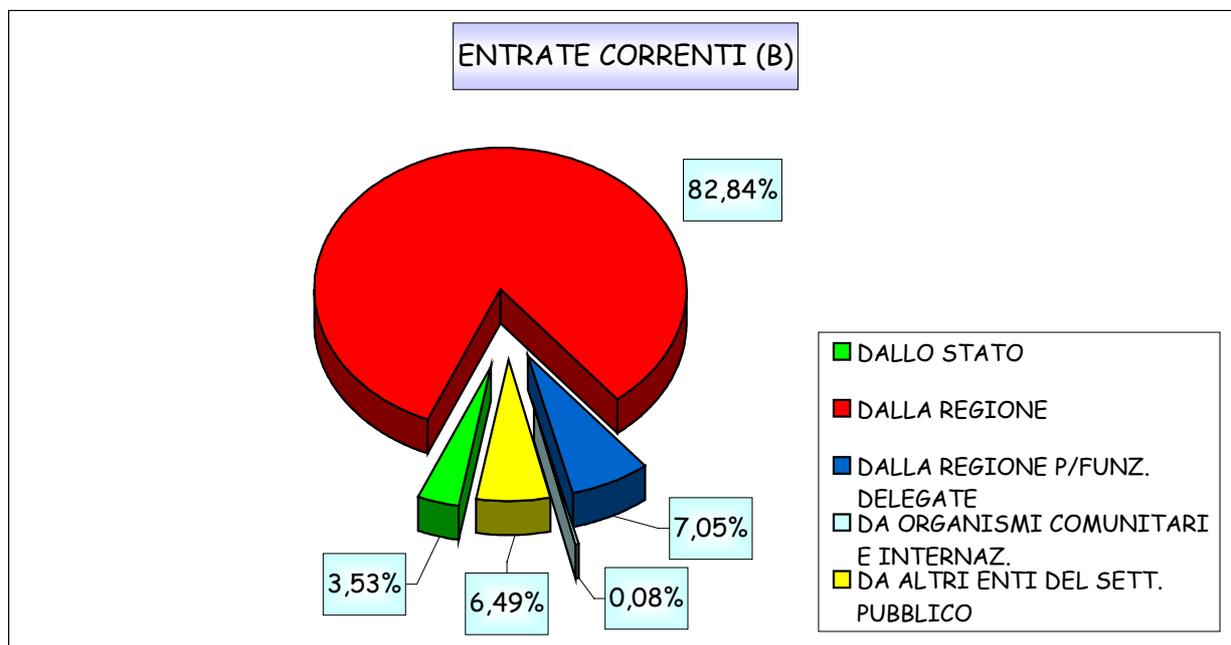
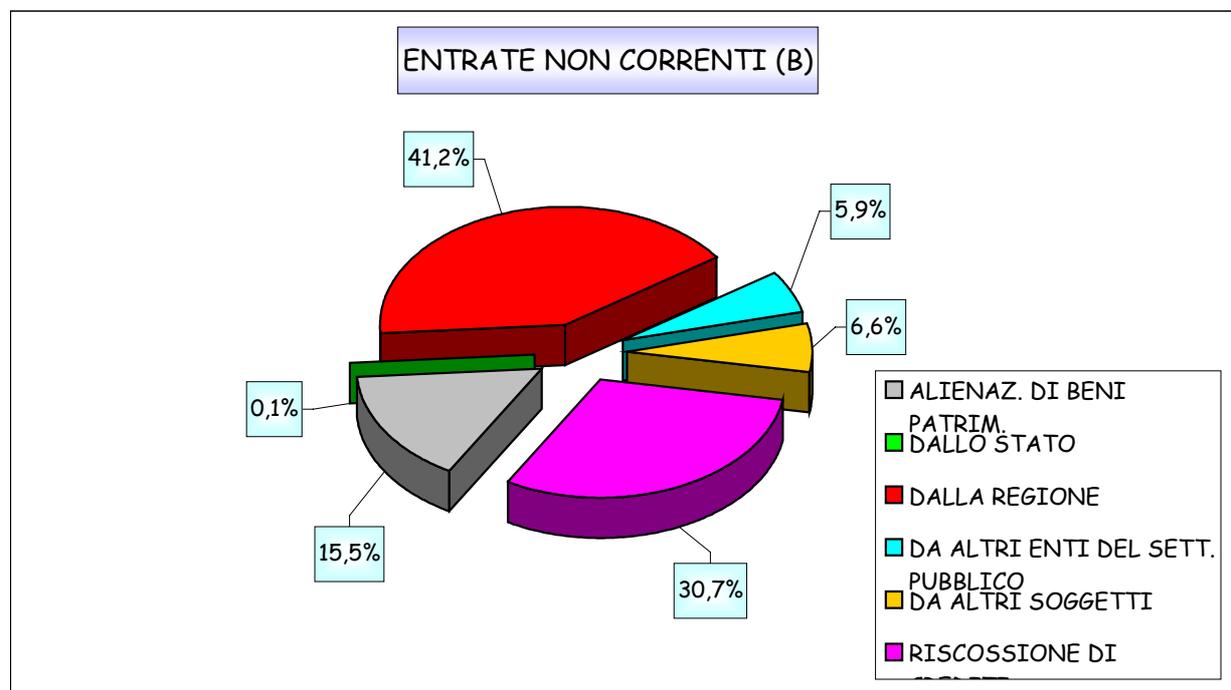


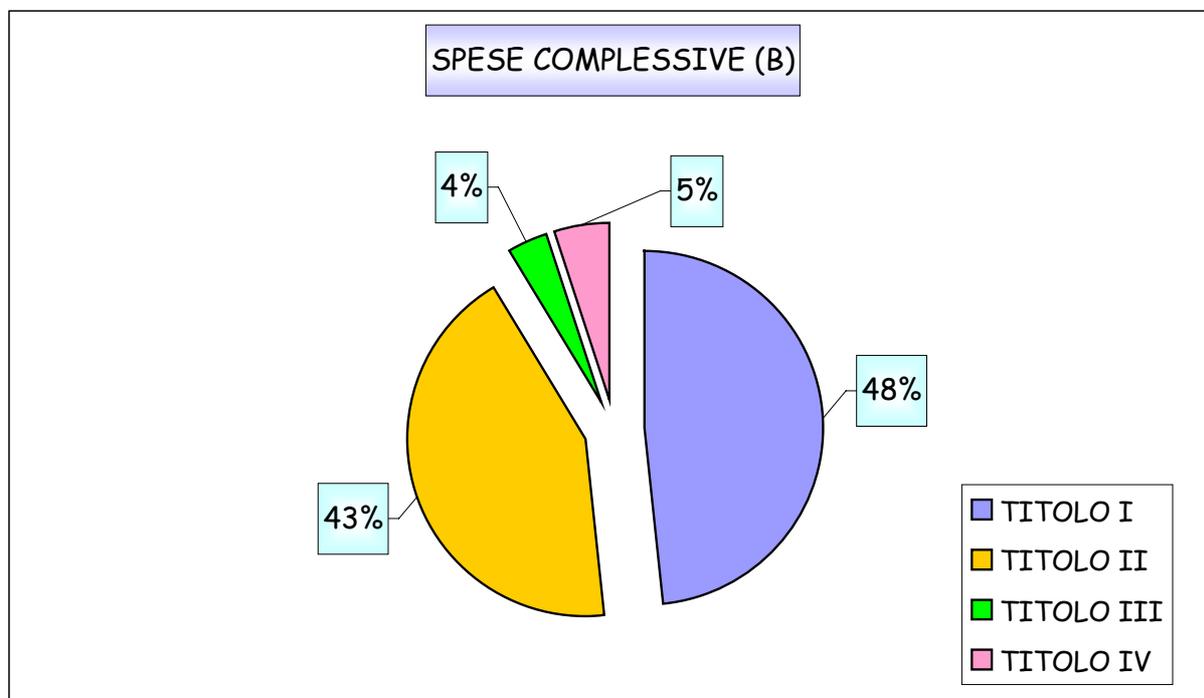
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELL'AREA B: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	AREA B	
TITOLO I	SPESA CORRENTI	L.	339.132.607
TITOLO II	SPESA IN CONTO CAPITALE	L.	301.852.989
TITOLO III	SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	25.195.080
TITOLO IV	SPESA PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	36.021.942
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	702.202.618

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELL'AREA B: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI	SPESE IN C/CAP	TOTALE
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L. 136.336.238	L. 104.984.920	L. 241.321.158
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L. 48.494	L. -	L. 48.494
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L. 10.204.895	L. 97.813	L. 10.302.708
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L. 37.350.435	L. 24.209.885	L. 61.560.319
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L. 10.571.430	L. 4.610.668	L. 15.182.098
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L. 8.797.744	L. 20.444.167	L. 29.241.911
Funzione 7 - TURISMO	L. 1.084.969	L. 2.776.711	L. 3.861.680
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L. 25.904.034	L. 38.006.436	L. 63.910.470
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L. 50.412.775	L. 78.663.401	L. 129.076.176
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L. 56.382.360	L. 16.478.840	L. 72.861.200
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L. 1.208.258	L. 7.662.947	L. 8.871.205
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L. 830.972	L. 3.917.202	L. 4.748.174
L.	339.132.604	301.852.990	640.985.594

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

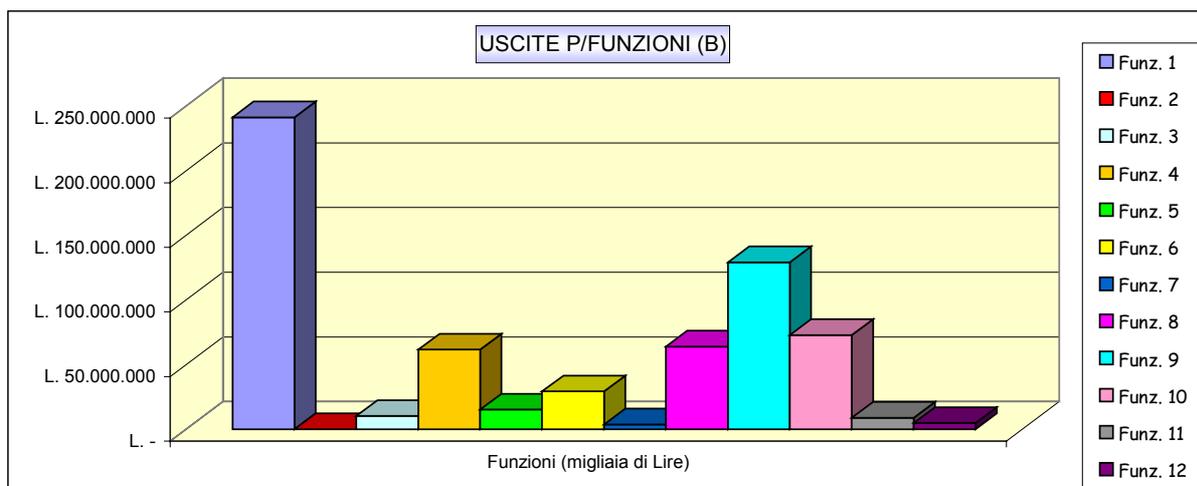
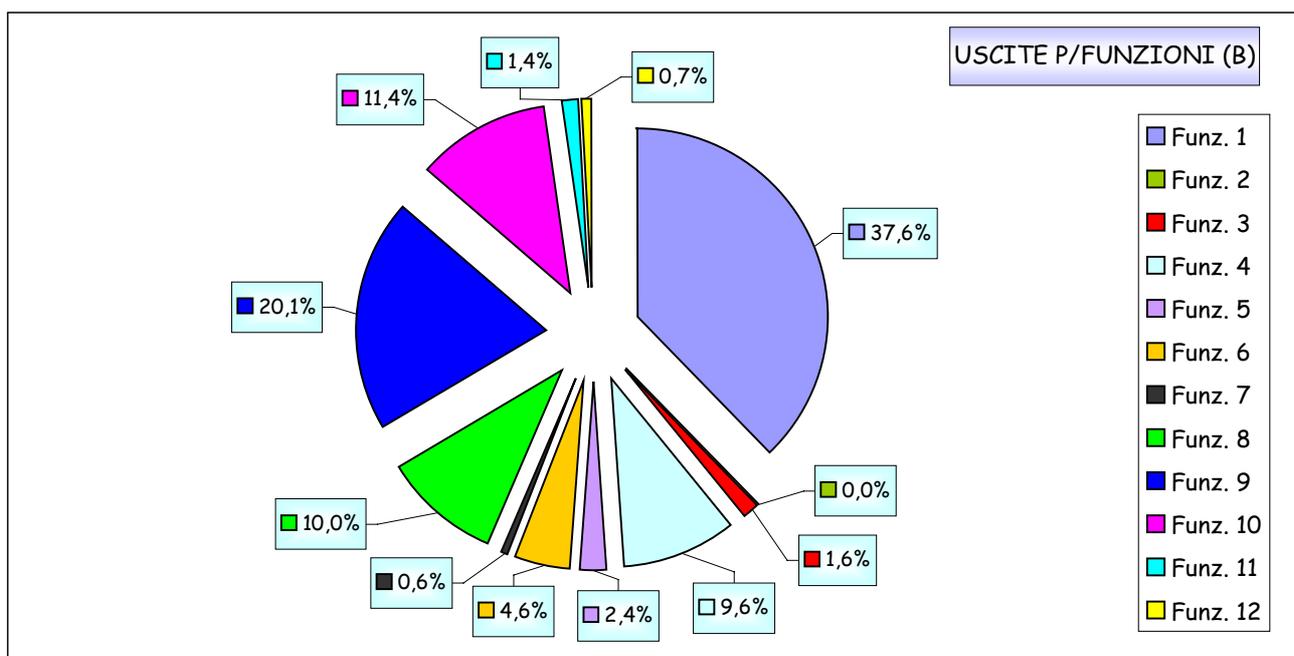


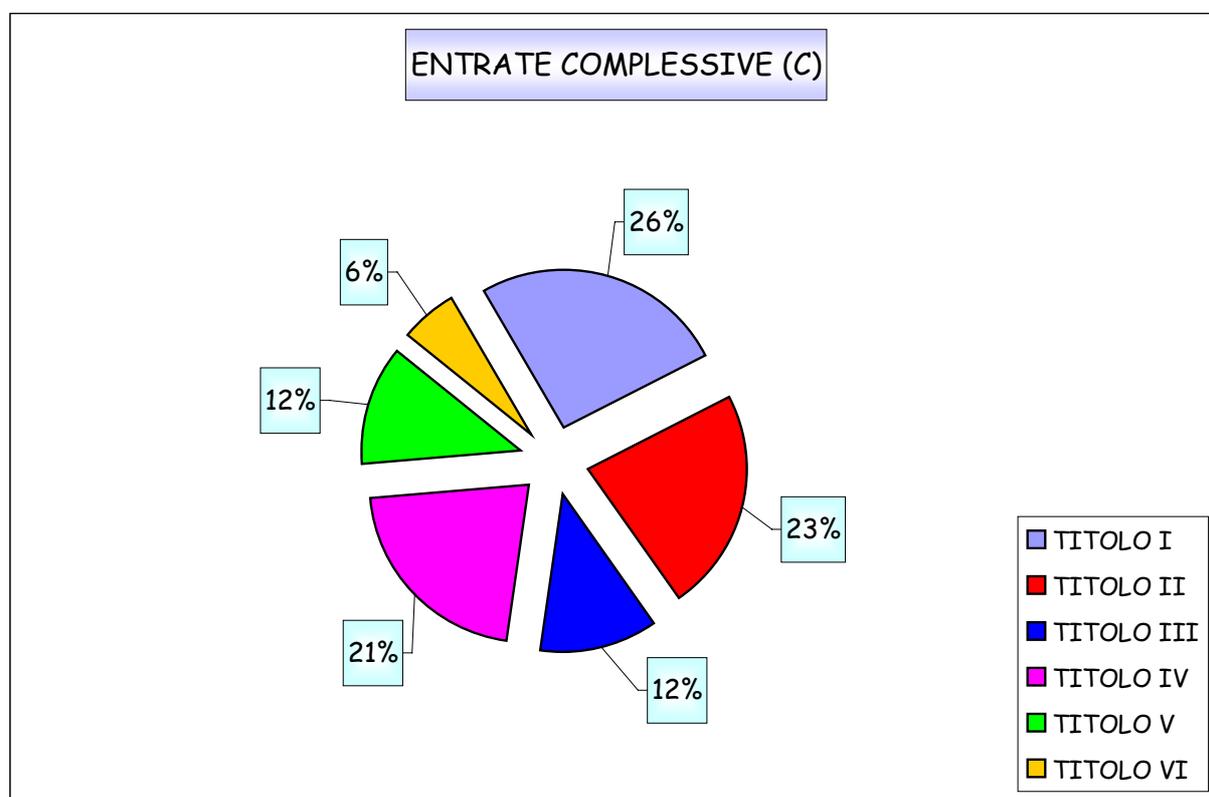
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELL'AREA C (5.001 - 10.000 ab.): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA C	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	160.112.181
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	140.440.710
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	75.499.871
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	130.959.921
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	76.502.986
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	36.145.110
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	619.660.779

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DELL'AREA C: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA C
	TITOLI: I - III	L. 235.612.052
	TITOLI: II - IV, di cui:	L. 271.400.631
	ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 60.289.877
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO	L. 5.740.816
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE	L. 161.849.510
	CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE	L. 9.196.210
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI	L. 18.330.929
	CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:	L. 15.993.289
	dalle Province	L. 5.162.625
	TITOLI: V - VI	L. 112.648.096
	TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA	L. 619.660.779

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

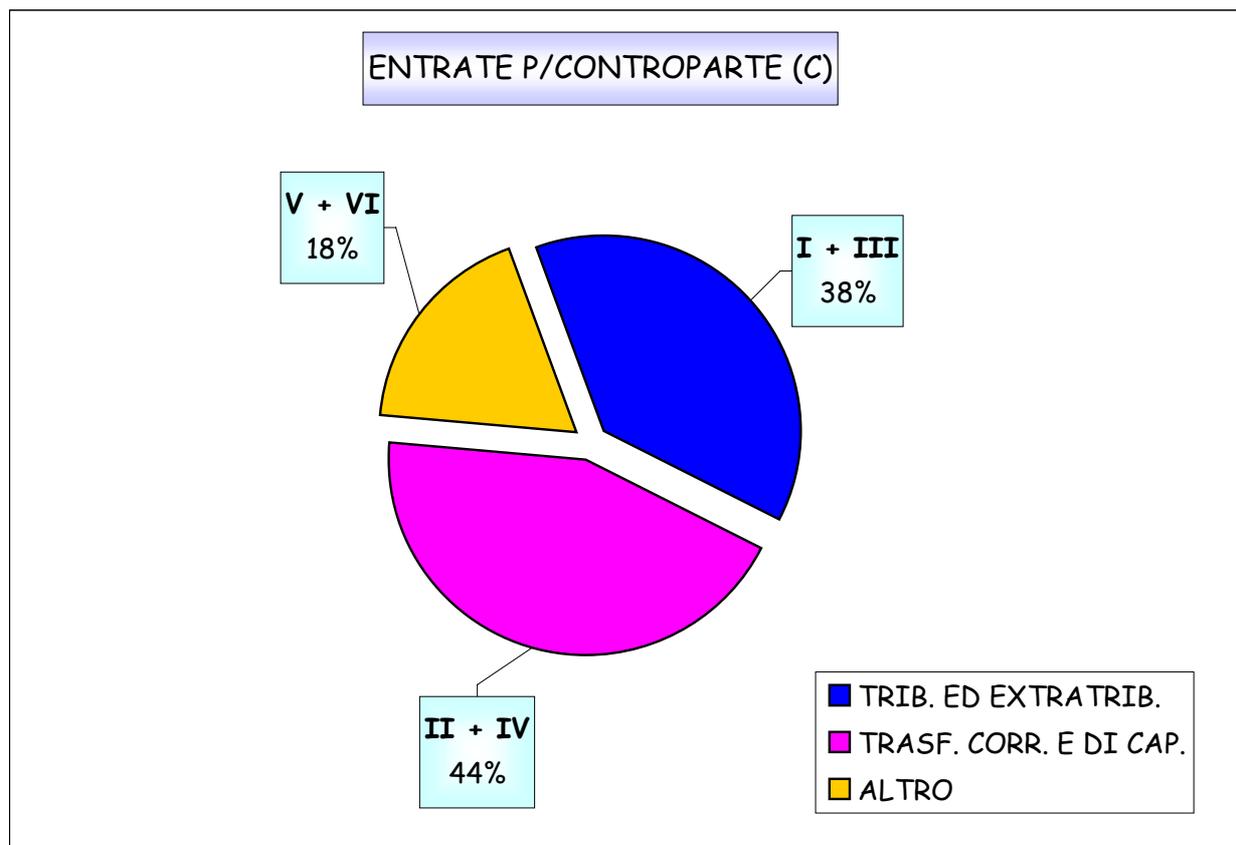


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

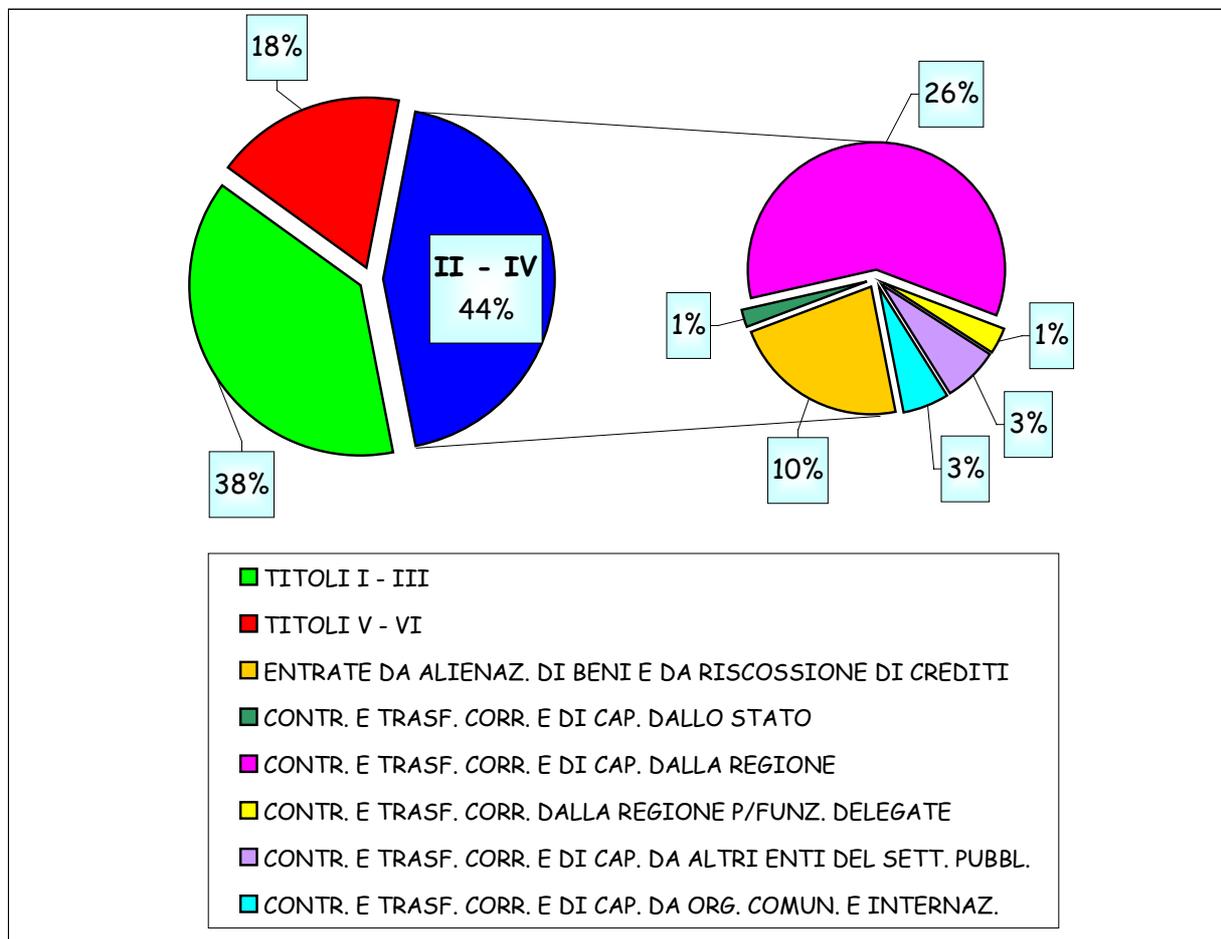
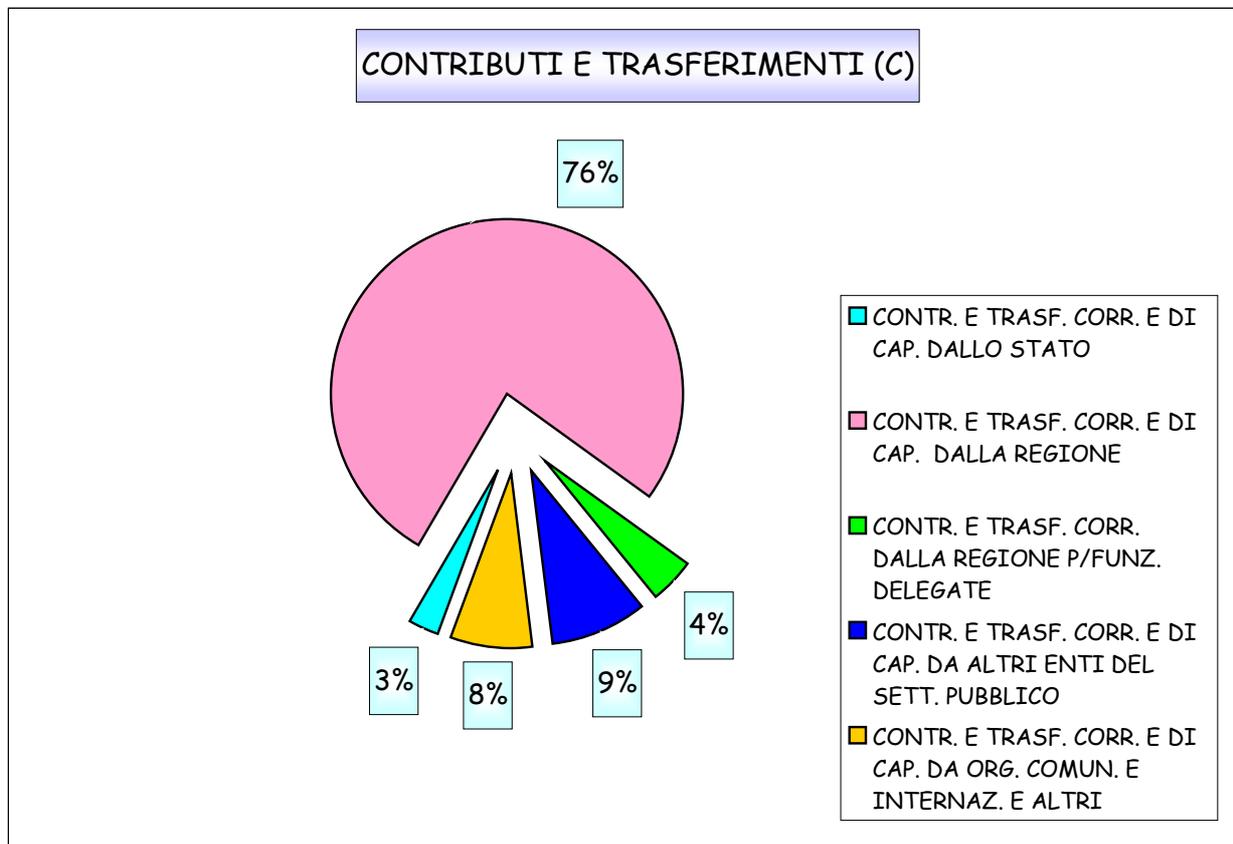


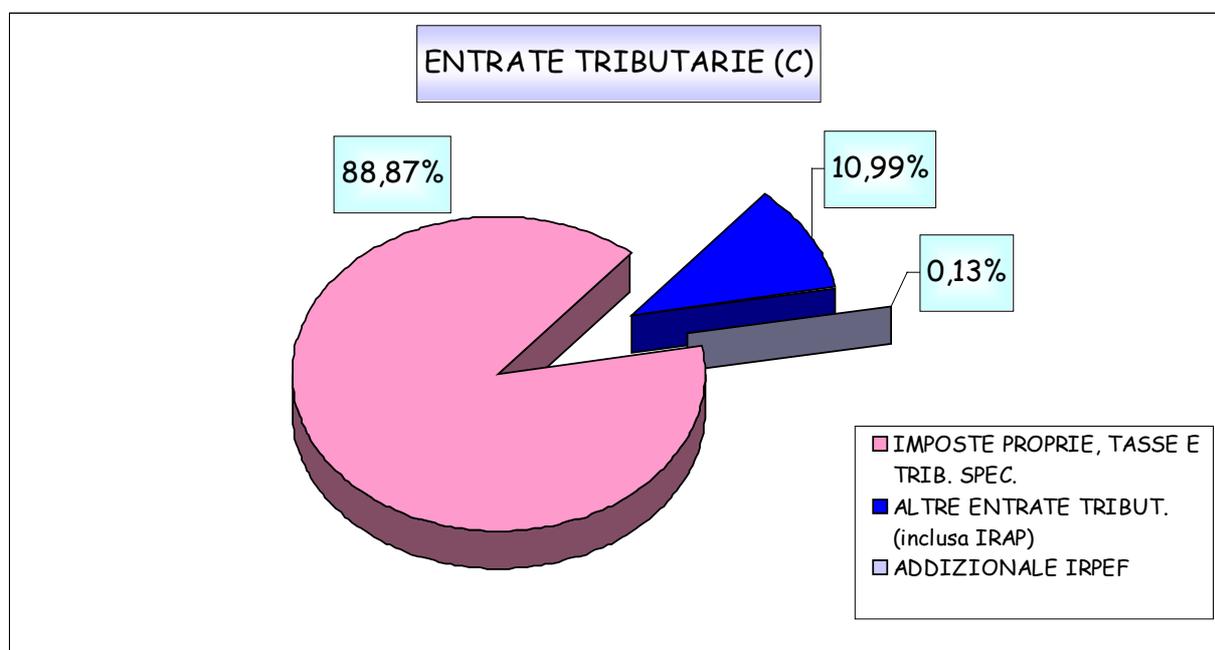
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELL'AREA C

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	AREA C
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 108.545.895
1 01 0015	I.C.I.	L. 96.245.384
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 210.000
1 02	TASSE	L. 32.930.900
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 18.635.386
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 17.602.863
TOTALE TITOLO I		L. 160.112.181

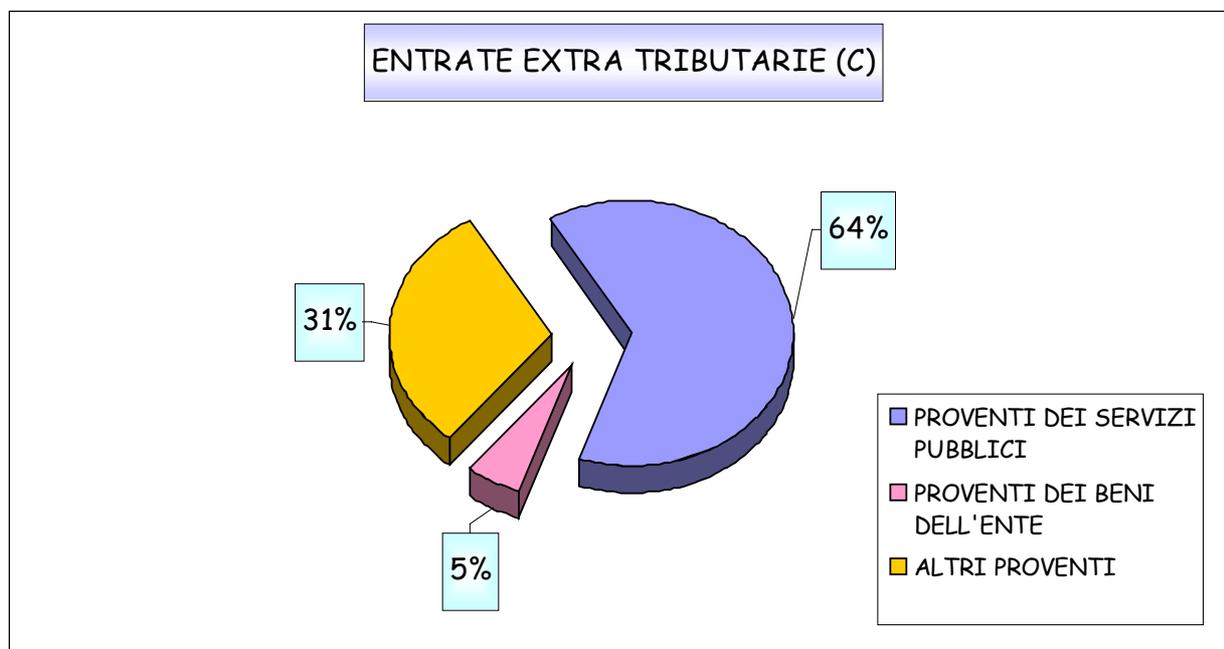
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELL'AREA C

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	AREA C	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	48.020.974
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	4.120.388
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	6.065.352
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	343.290
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	16.949.867
TOTALE TITOLO III		L.	75.499.871

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DELL'AREA C

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 5.035.247
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 116.437.843
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 9.196.210
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 339.594
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 9.431.816
TOTALE TITOLO II		L. 140.440.710
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 8.715.992
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 705.569
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 45.411.667
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 6.561.473
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 17.991.335
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 51.573.885
TOTALE TITOLO IV		L. 130.959.920
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. -
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 925.329
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 75.577.657
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 76.502.986

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

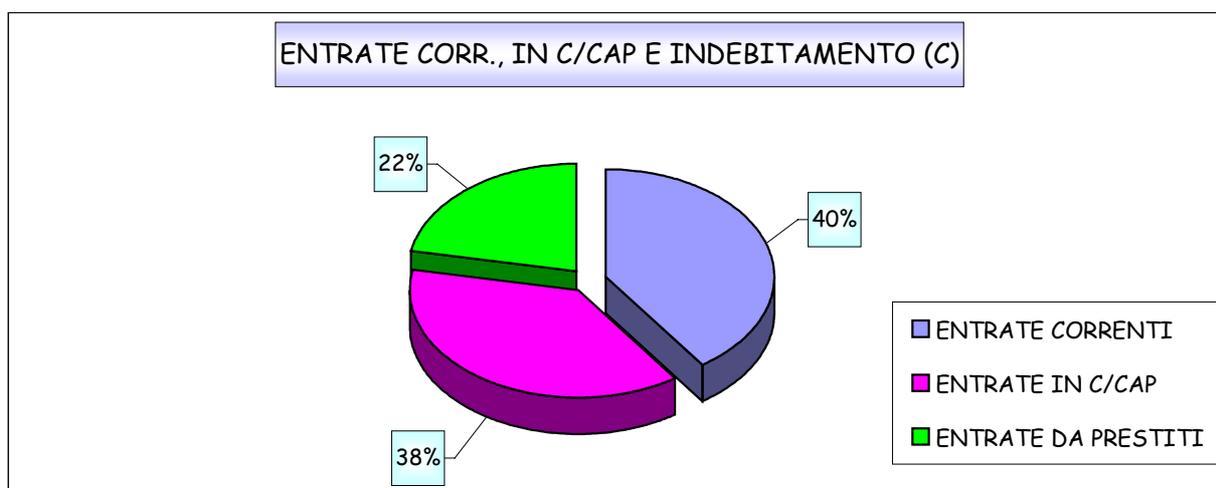


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

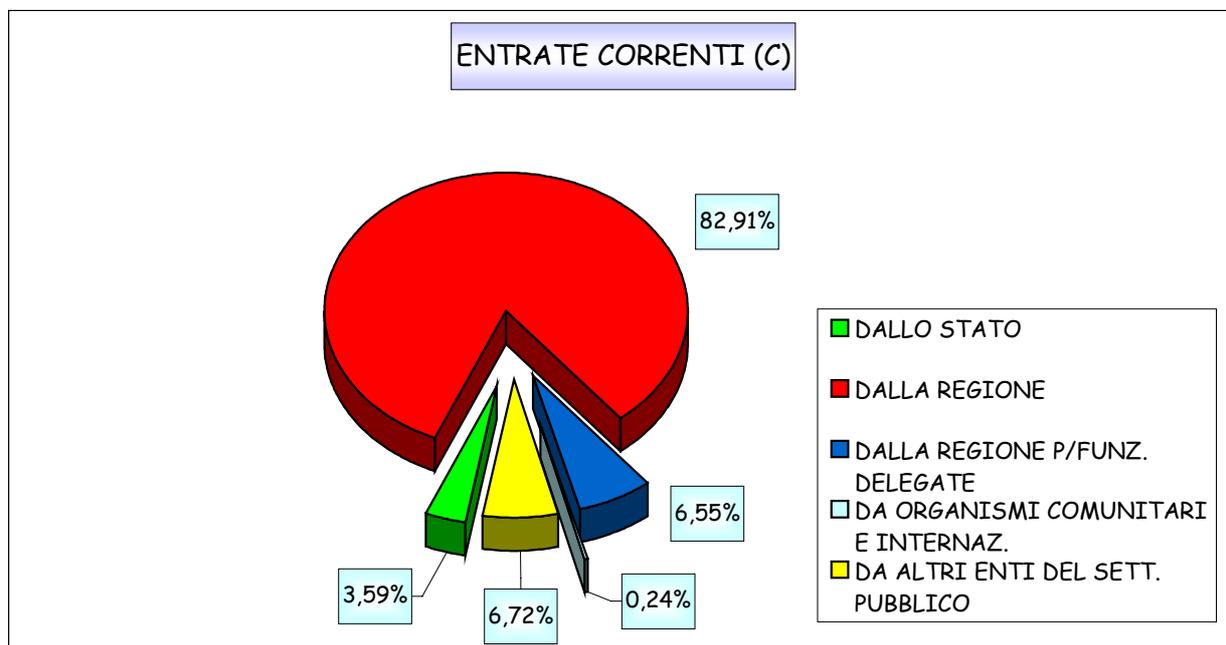
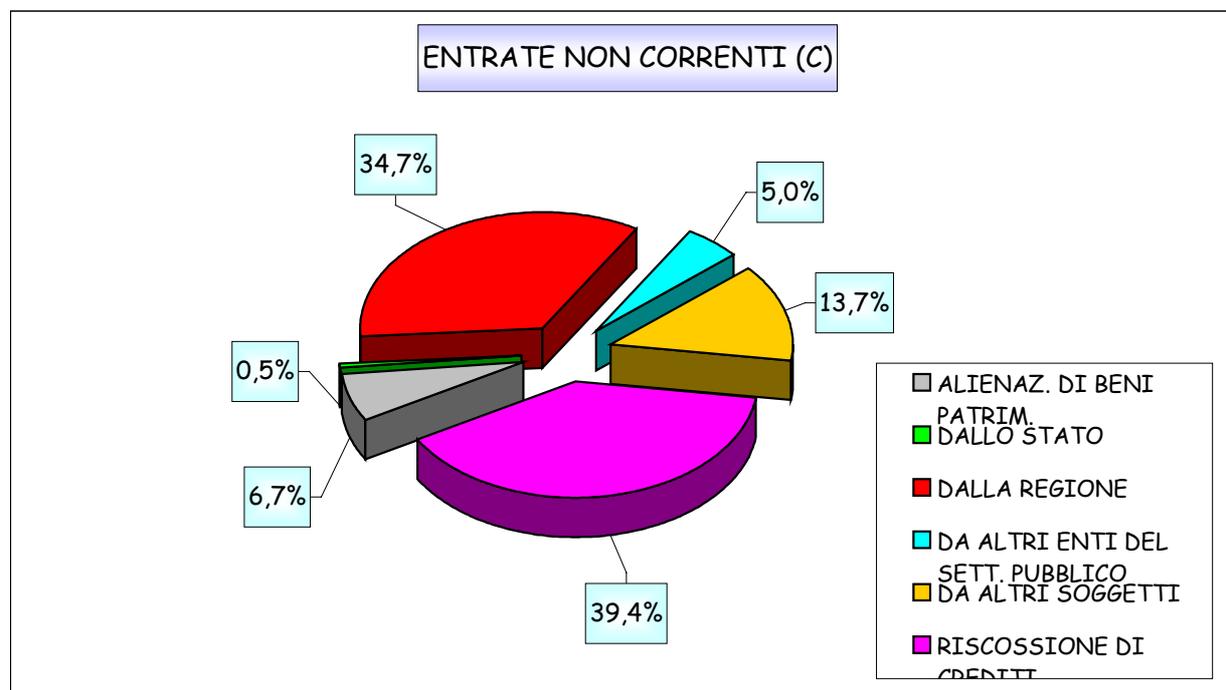


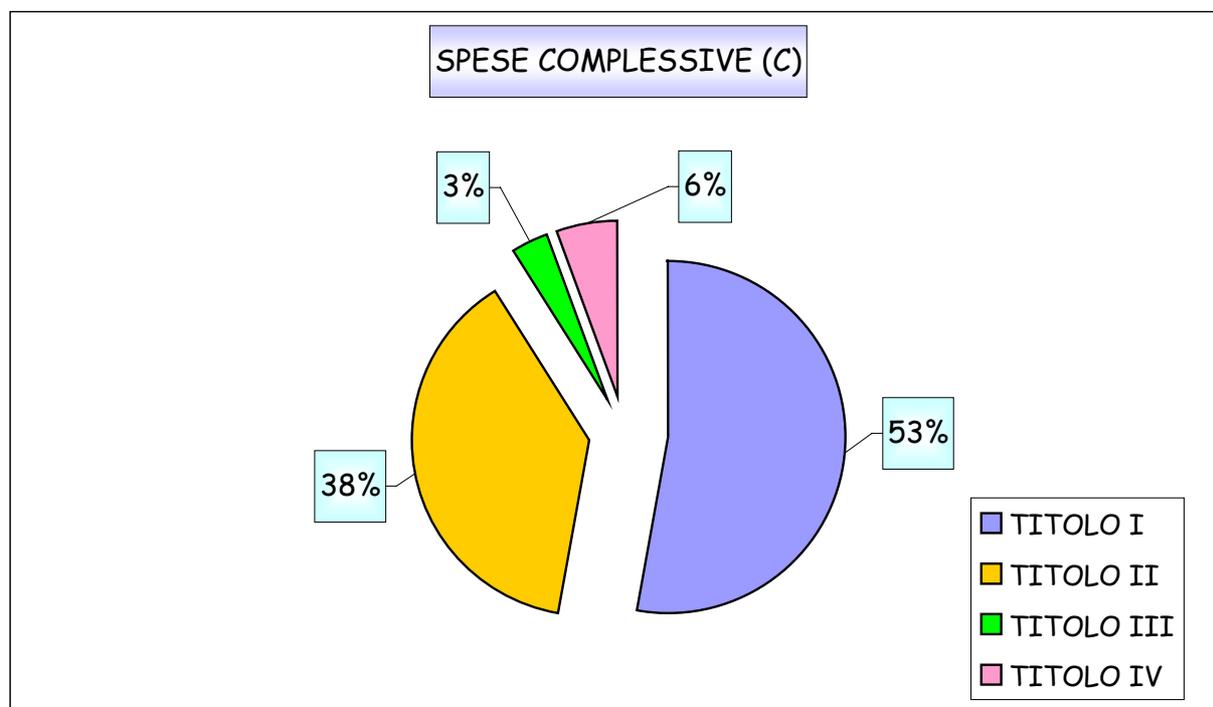
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELL'AREA C: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	AREA C	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	334.072.853
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	242.210.309
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	20.762.569
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	35.611.755
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	632.657.486

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELL'AREA C: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAP		TOTALE	
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L.	109.901.262	L.	91.417.039	L.	201.318.301
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L.	297.199	L.	379.973	L.	677.172
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L.	12.705.802	L.	635.043	L.	13.340.845
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L.	33.491.158	L.	17.163.834	L.	50.654.992
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L.	10.841.587	L.	8.475.723	L.	19.317.310
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L.	8.119.797	L.	11.933.404	L.	20.053.201
Funzione 7 - TURISMO	L.	1.944.987	L.	1.649.571	L.	3.594.558
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L.	21.597.019	L.	44.098.713	L.	65.695.732
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L.	66.966.802	L.	51.199.736	L.	118.166.538
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L.	65.924.759	L.	12.206.953	L.	78.131.712
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L.	2.007.649	L.	2.939.270	L.	4.946.919
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L.	274.833	L.	111.049	L.	385.882
	L.	334.072.854	L.	242.210.308	L.	576.283.162

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

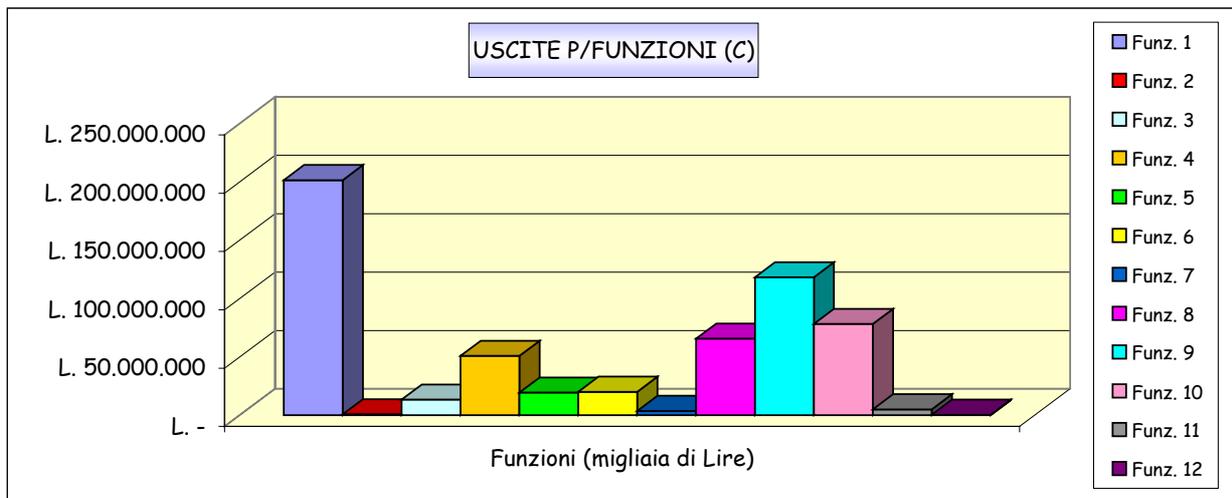
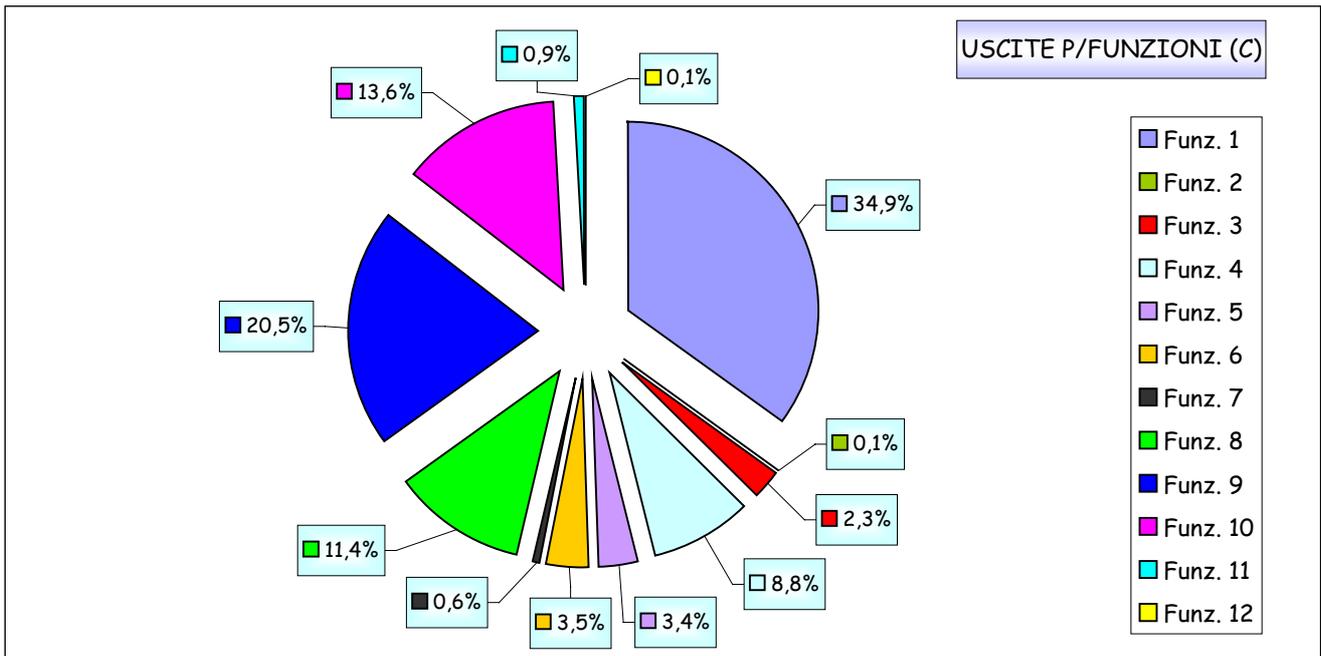


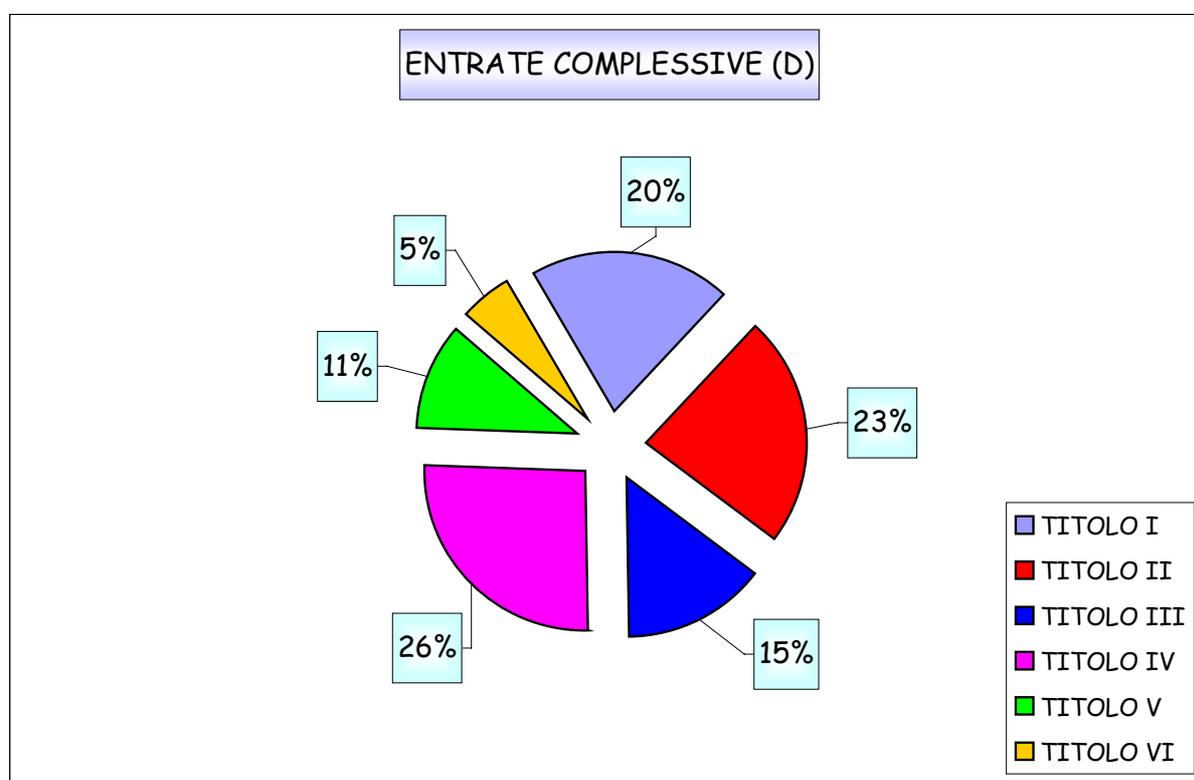
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELL'AREA D* (10.001 - 50.000 ab.): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA D* (esclusi capoluoghi)	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	137.656.776
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	157.521.709
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	99.864.534
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	174.091.330
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	74.115.416
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	35.704.729
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	678.954.494

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DELL'AREA D: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA D
TITOLI: I - III		L. 237.521.310
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 331.613.039
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 108.355.457
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 6.129.898
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 168.254.769
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. 5.701.516
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI		L. 26.614.293
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 16.557.106
dalle Province		L. 6.957.561
TITOLI: V - VI		L. 109.820.145
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 678.954.494

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

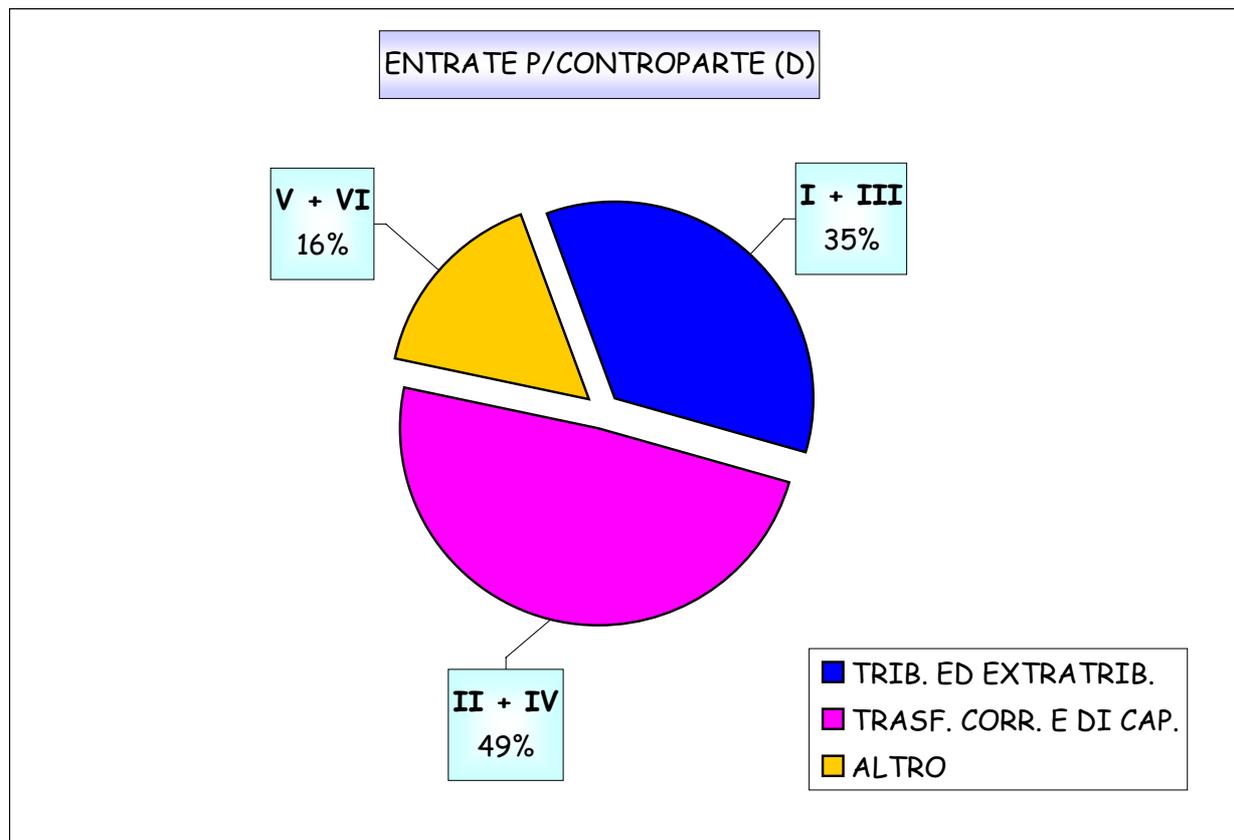


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

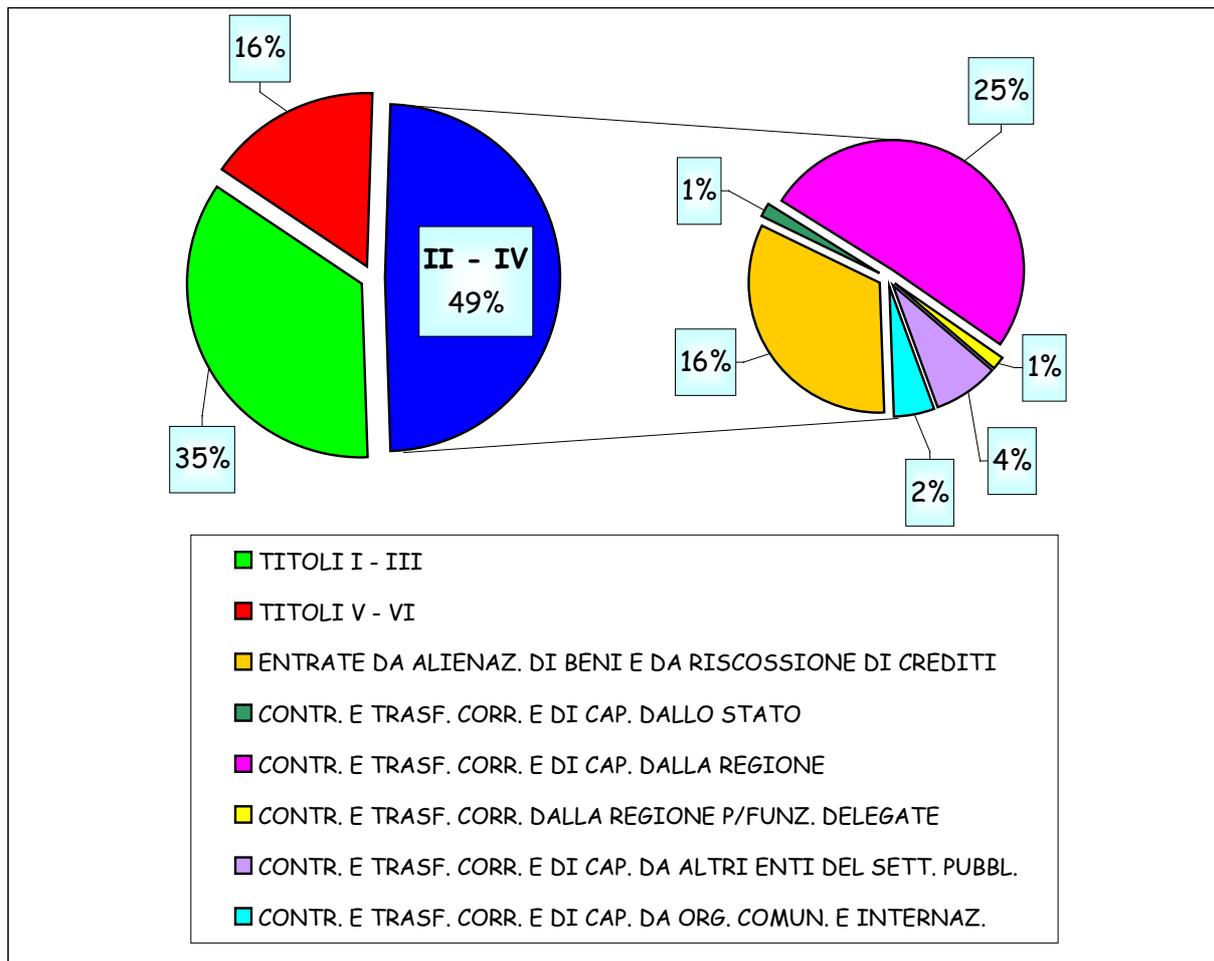
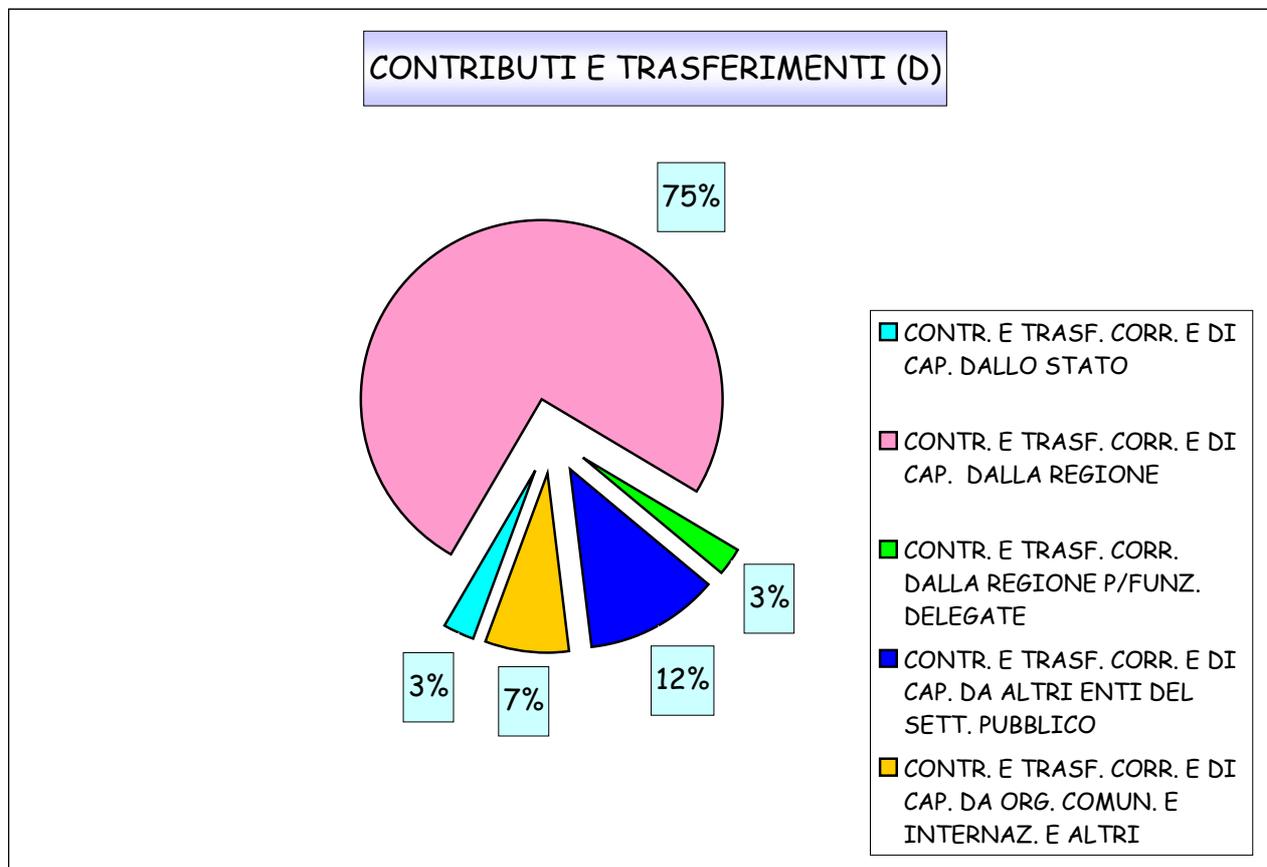


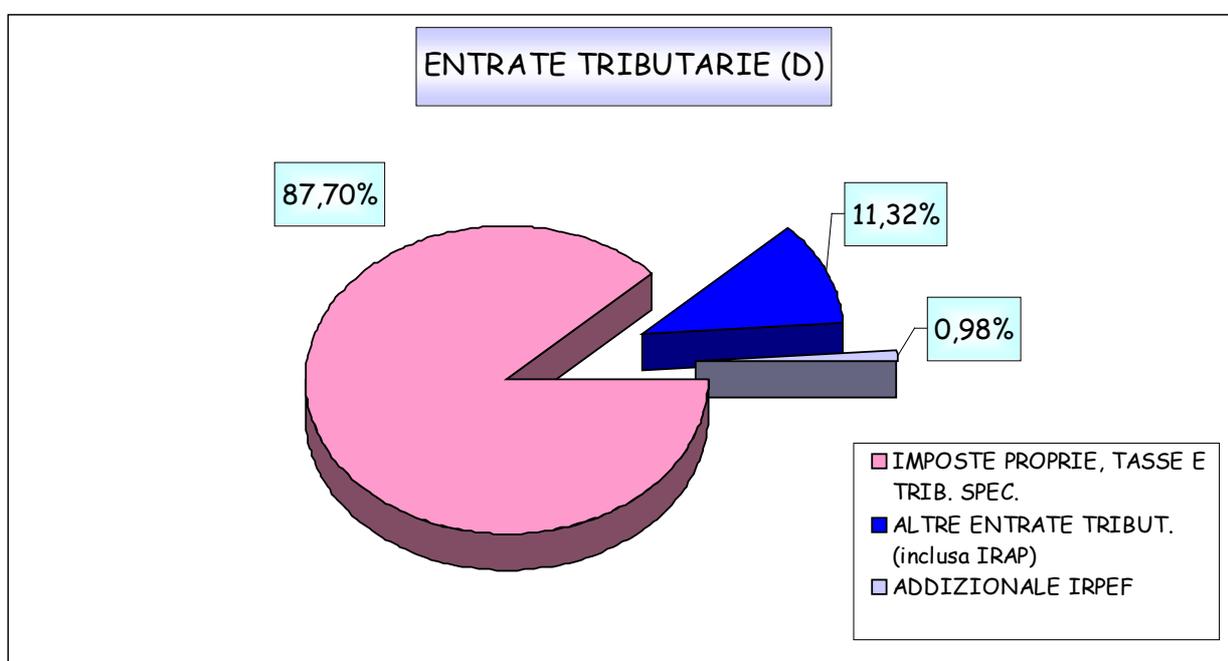
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELL'AREA D

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	AREA D
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 87.160.880
1 01 0015	I.C.I.	L. 77.400.956
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. 1.350.000
1 02	TASSE	L. 33.925.037
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 16.570.859
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 15.576.577
TOTALE TITOLO I		L. 137.656.776

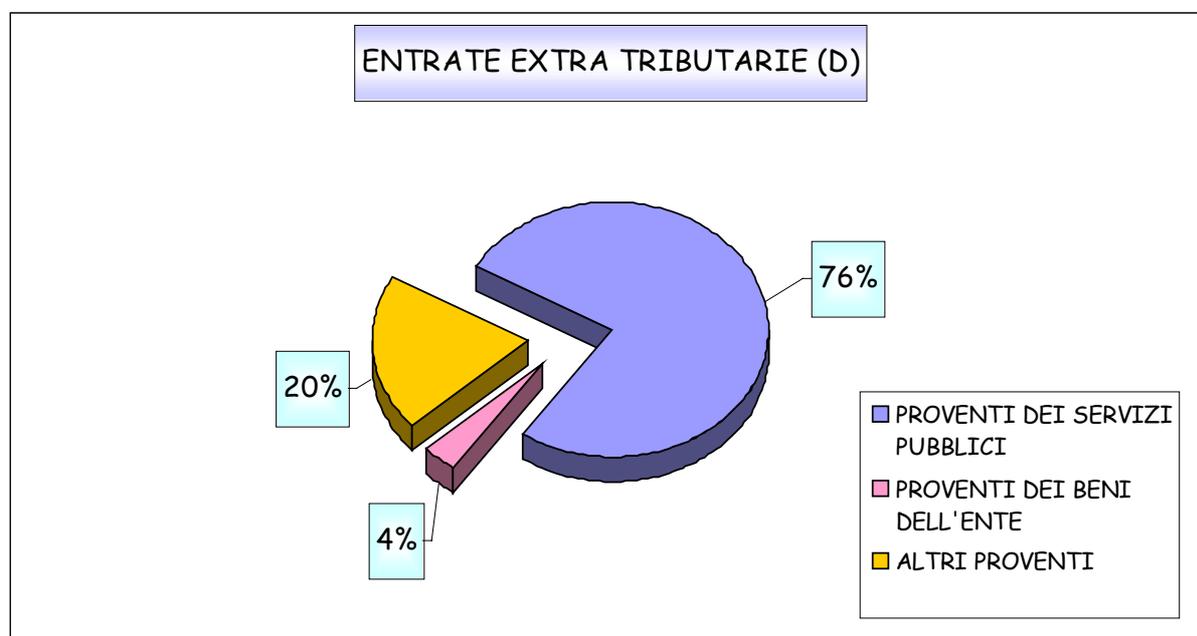
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELL'AREA D

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	AREA D	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	76.200.627
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	3.659.126
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	5.468.715
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	431.351
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	14.104.715
TOTALE TITOLO III		L.	99.864.534

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DELL'AREA D

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 6.029.898
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 130.690.604
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. 5.701.516
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 103.661
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 14.996.030
TOTALE TITOLO II		L. 157.521.709
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 8.395.044
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 100.000
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 37.564.165
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 1.561.076
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 26.510.632
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 99.960.413
TOTALE TITOLO IV		L. 174.091.330
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. -
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. 2.999.957
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 71.115.459
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 74.115.416

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

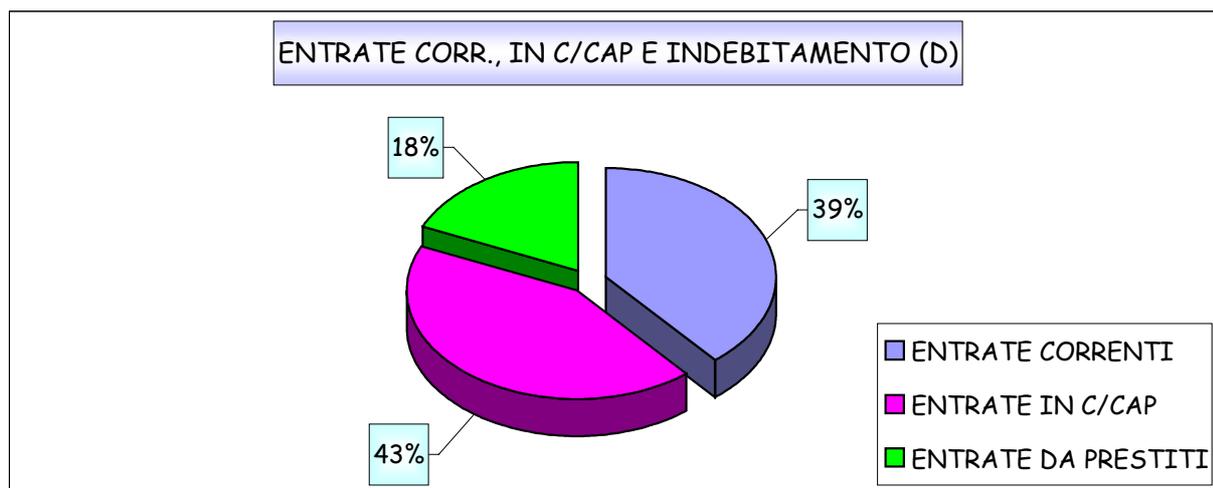


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

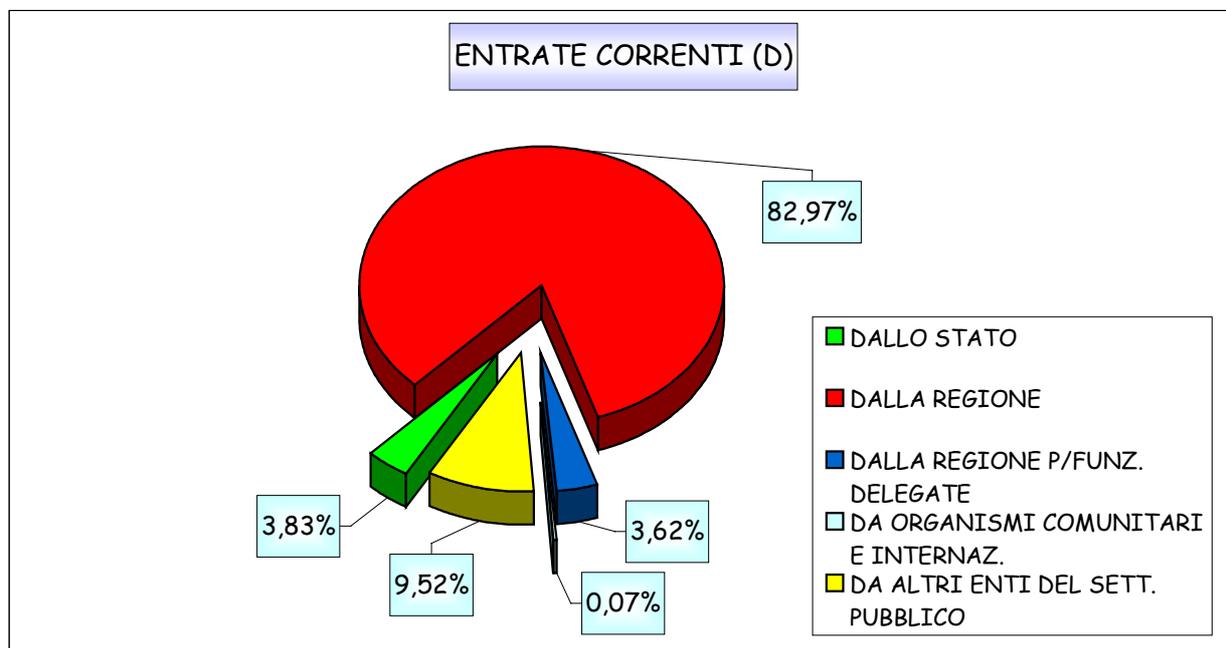
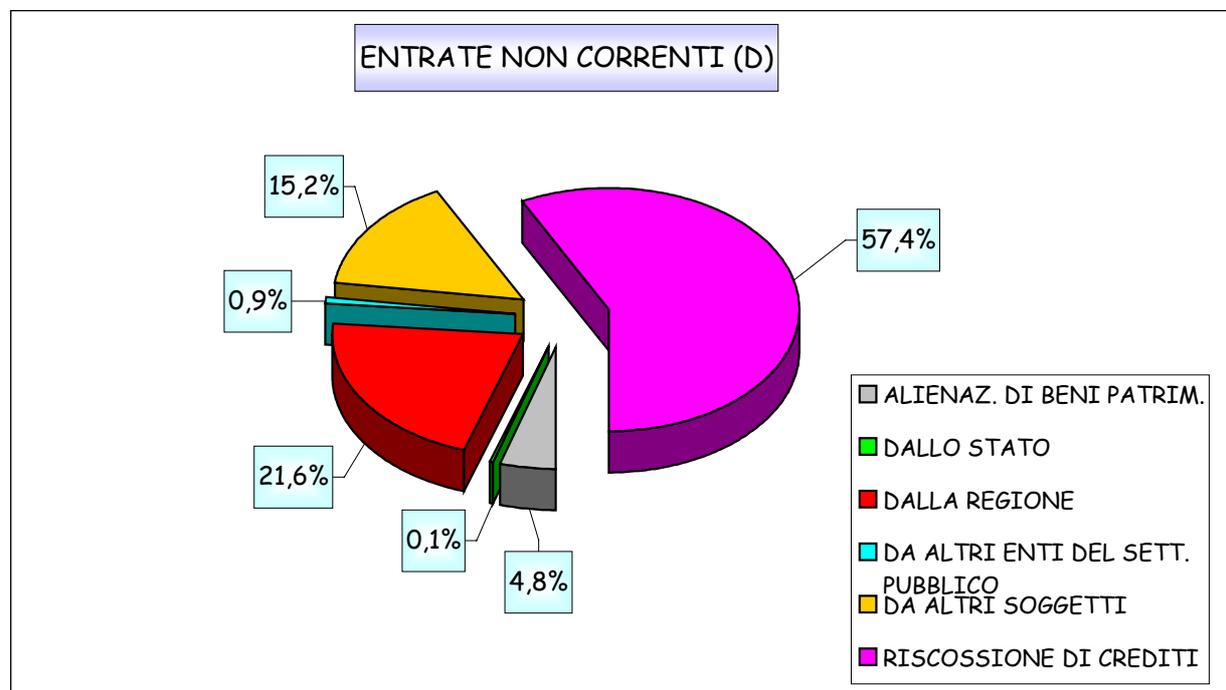


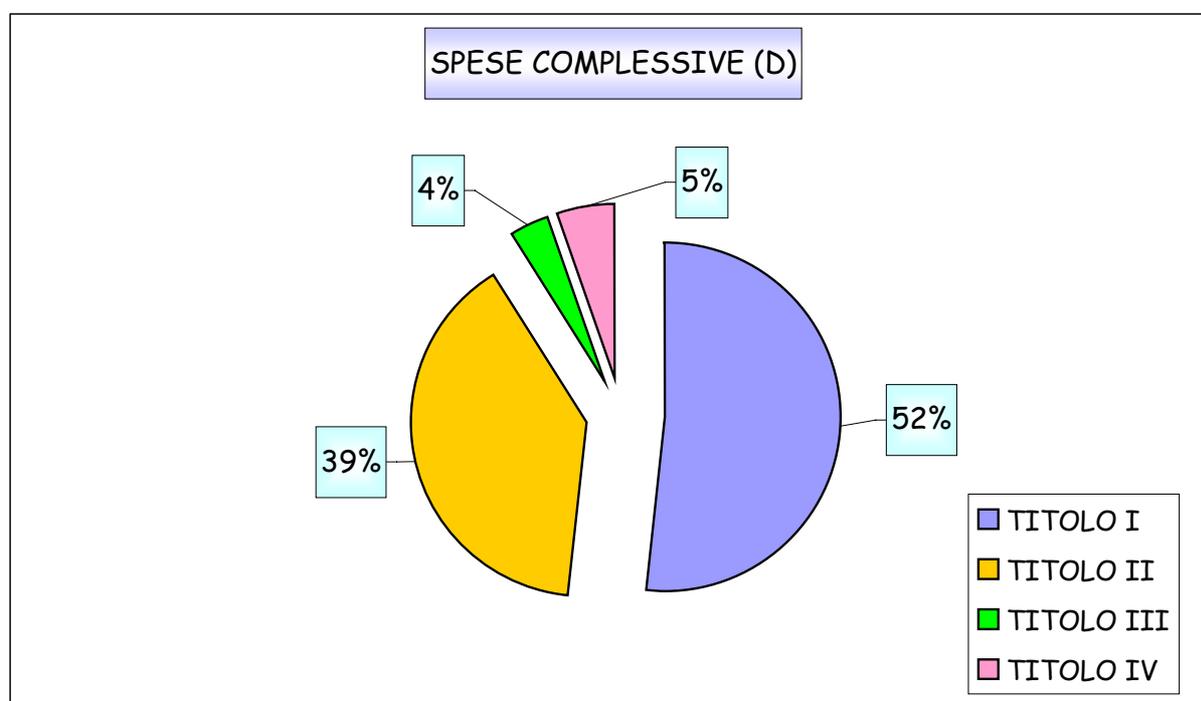
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELL'AREA D*: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	AREA D* (esclusi capoluoghi)	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	356.679.335
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	271.353.481
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	26.557.606
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	35.704.729
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	690.295.151

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELL'AREA D: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAP		TOTALE	
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L.	98.552.112	L.	133.862.973	L.	232.415.085
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L.	590.705	L.	129.100	L.	719.805
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L.	11.250.190	L.	226.659	L.	11.476.849
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L.	30.013.706	L.	22.013.574	L.	52.027.280
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L.	14.471.284	L.	11.028.484	L.	25.499.768
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L.	8.836.921	L.	11.426.197	L.	20.263.118
Funzione 7 - TURISMO	L.	291.292	L.	212.500	L.	503.792
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L.	15.881.485	L.	33.769.622	L.	49.651.107
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L.	55.926.642	L.	47.787.386	L.	103.714.028
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L.	95.121.191	L.	8.715.885	L.	103.837.076
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L.	1.968.733	L.	1.818.881	L.	3.787.614
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L.	23.775.074	L.	362.220	L.	24.137.294
	L.	356.679.335	L.	271.353.481	L.	628.032.816

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

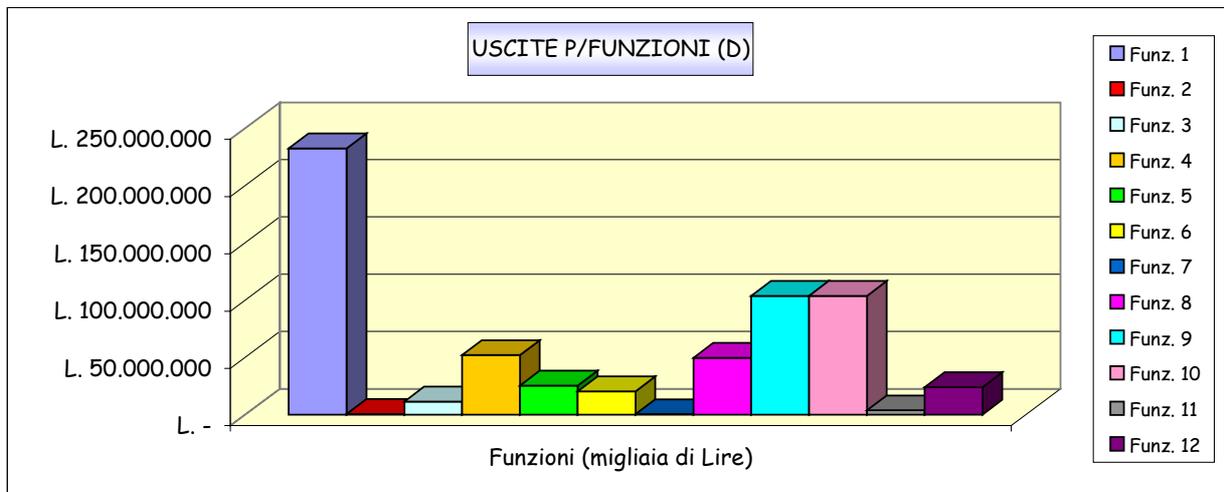
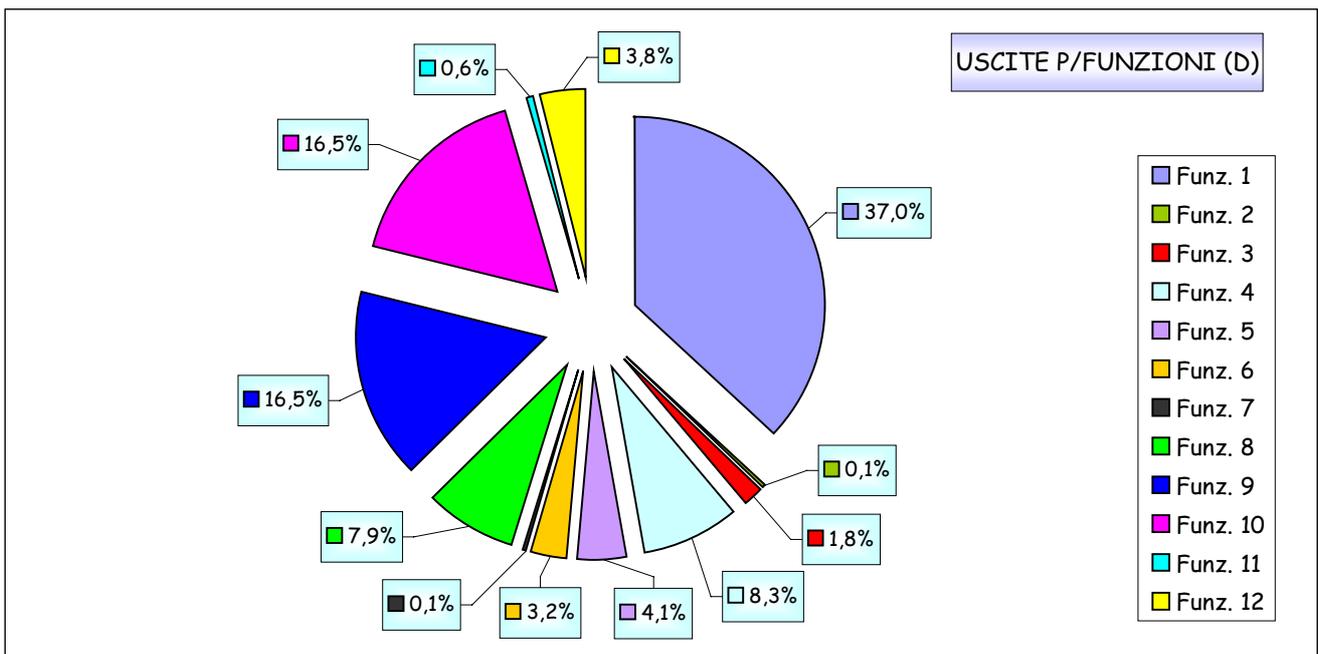


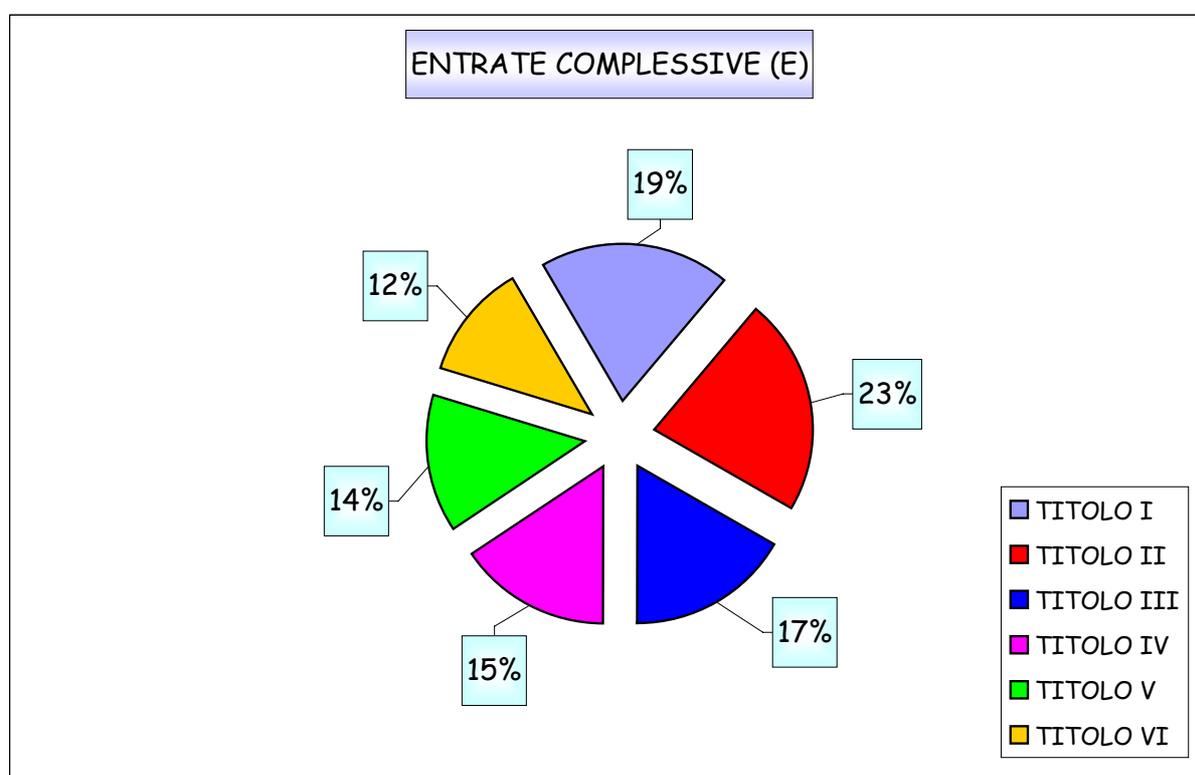
Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni



Tab. 1 - LE ENTRATE DELL'AREA E (capoluoghi): aggregazione per titoli

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA E	
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	L.	269.868.775
TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	L.	313.366.788
TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	L.	233.789.118
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMM. DI BENI PATR, P/TRASF. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	L.	214.715.065
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	L.	198.156.937
TITOLO VI	ENTRATE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	167.848.985
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L.	1.397.745.668

Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli



Tab. 2 - LE ENTRATE DELL'AREA E: aggregazione per controparti

PARTE I	ENTRATA (ACCERTAMENTI)	AREA E
TITOLI: I - III		L. 503.657.893
TITOLI: II - IV, di cui:		L. 528.081.853
ENTRATE DA ALIENAZ. DI BENI E DA RISCOSSIONE DI CREDITI		L. 139.711.352
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLO STATO		L. 27.253.994
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DALLA REGIONE		L. 322.980.726
CONTR. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZIONI DELEGATE		L. -
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA PARTE DI ORG. COMUN. E INTERNAZ. E ALTRI SOGGETTI		L. 23.223.715
CONTR. E TRASF. CORR. E DI CAP. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO, di cui:		L. 14.912.066
<i>dalle Province</i>		L. 6.530.071
TITOLI: V - VI		L. 366.005.922
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA		L. 1.397.745.668

Fig. 2: entrate complessive suddivise per controparte

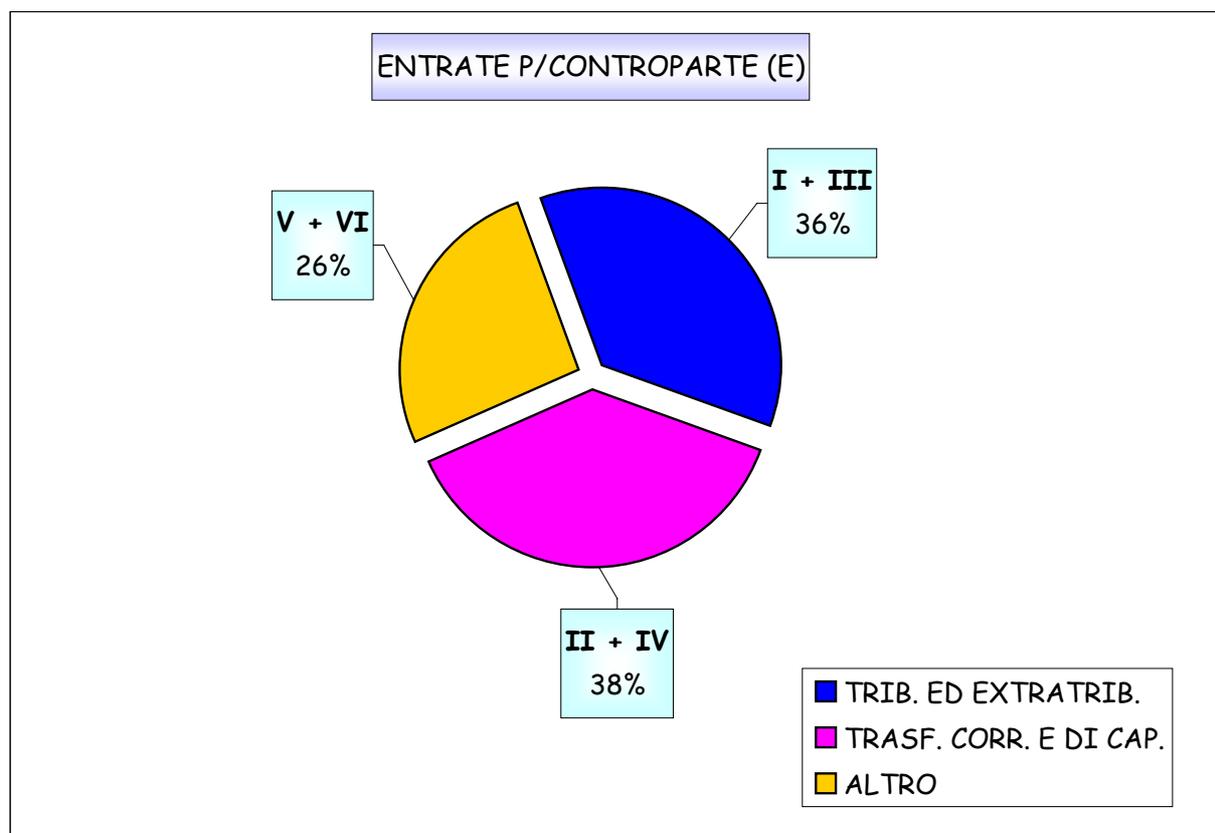


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

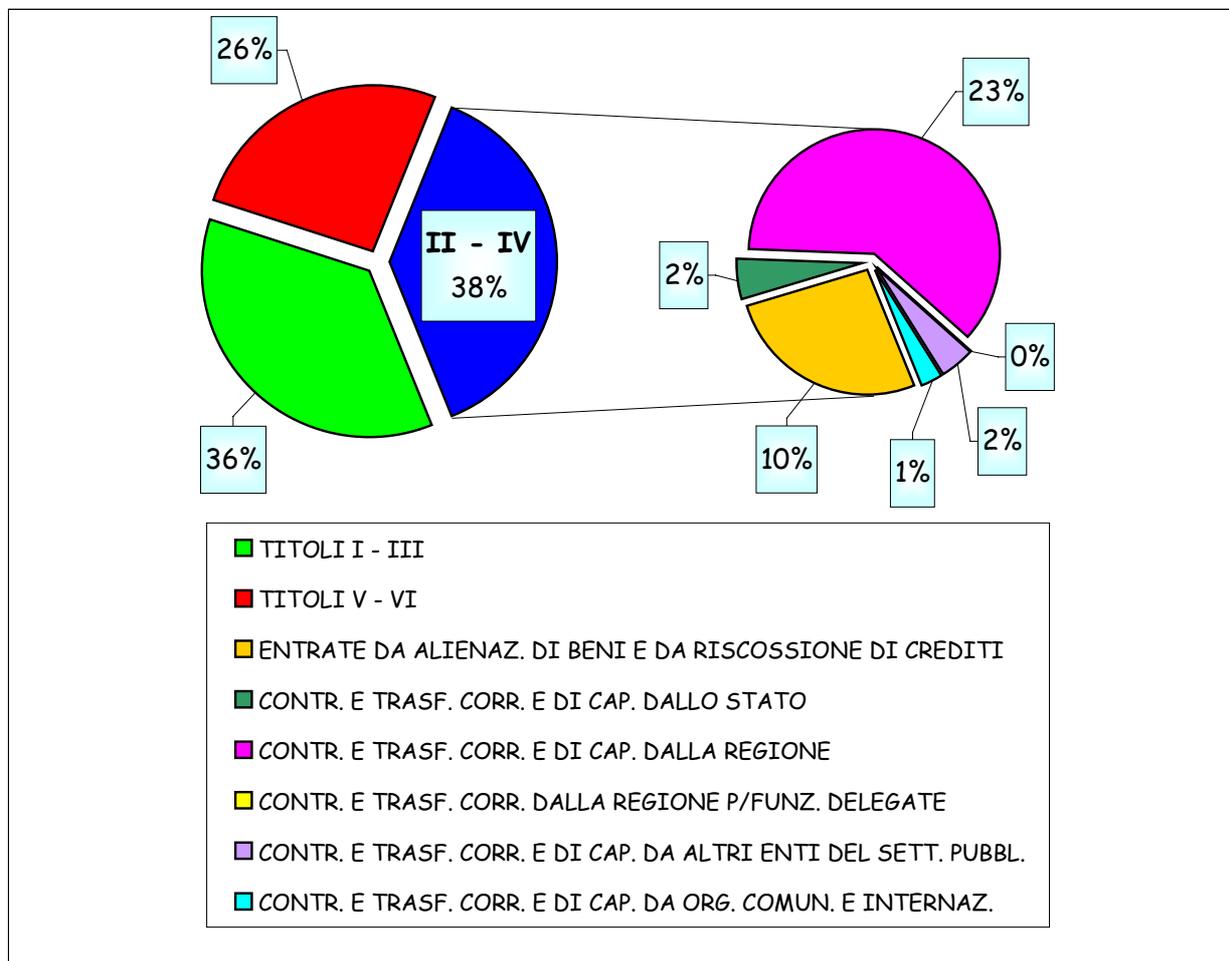
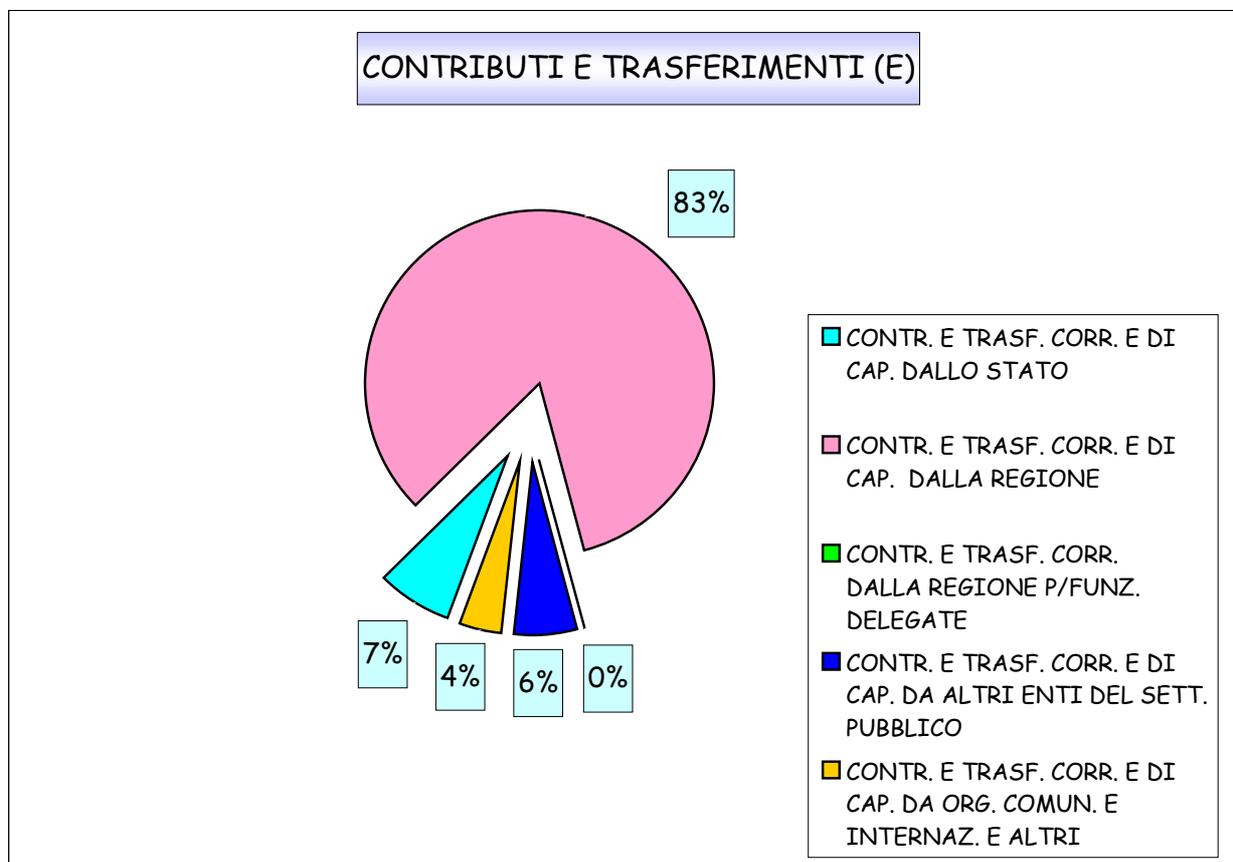


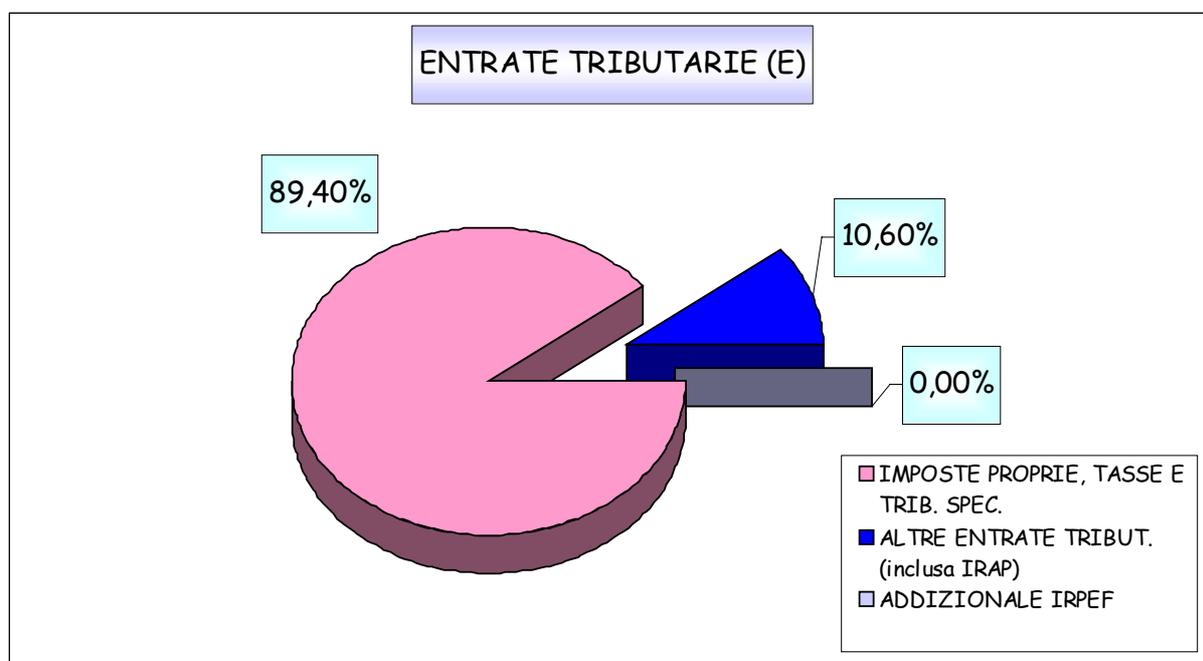
Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte



Tab. 3 - LE ENTRATE TRIBUTARIE DELL'AREA E

TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	AREA E
1 01	IMPOSTE , di cui:	L. 169.707.462
1 01 0015	I.C.I.	L. 154.334.133
1 01 0018	Addizionale comunale all'IRPEF	L. -
1 02	TASSE	L. 69.669.426
1 03	TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE , di cui:	L. 30.491.887
1 03 0081	Compartecipazione IRAP	L. 28.607.981
TOTALE TITOLO I		L. 269.868.775

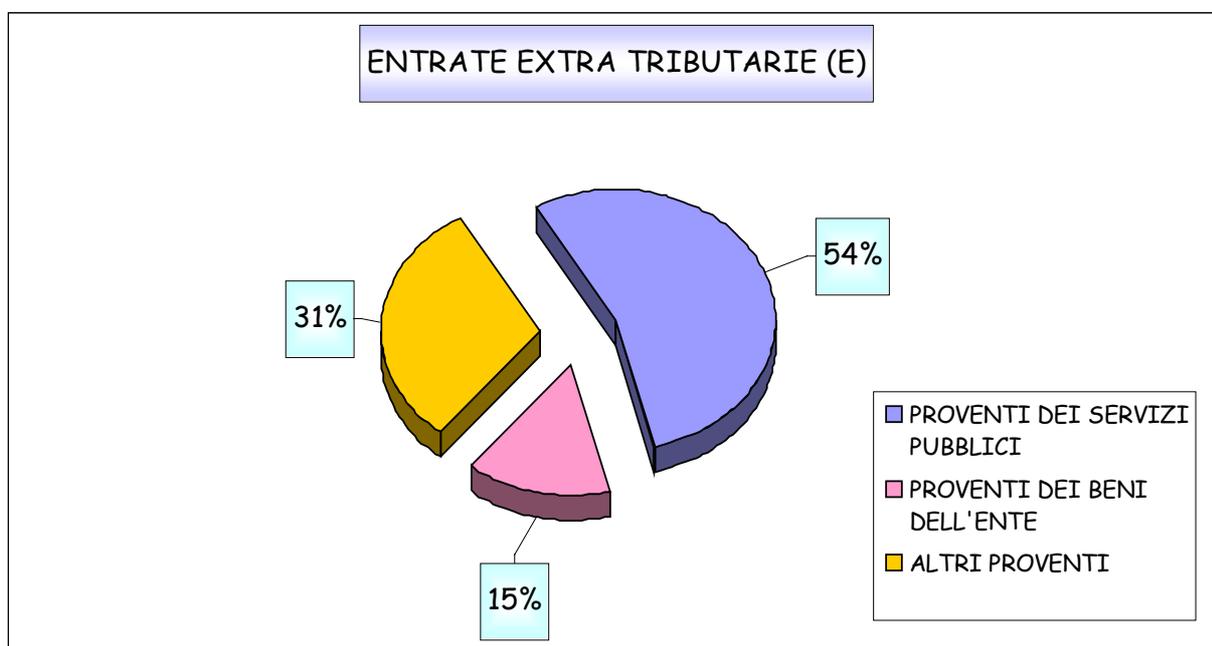
Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali



Tab. 4 - LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DELL'AREA E

TITOLO III	ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE	AREA E	
3 01	PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	L.	127.083.080
3 02	PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	L.	34.352.298
3 03	INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	L.	9.614.045
3 04	UTILI NETTI AZ. SPECIALI E PART.TE, DIVIDENDI DI SOCIETA'	L.	25.098.810
3 05	PROVENTI DIVERSI	L.	37.640.885
TOTALE TITOLO III		L.	233.789.118

Fig. 5: entrate extra tributarie suddivise per categorie



Tab. 5 - LE ENTRATE CORRENTI, IN C/CAP E DA ACCENSIONE DI PRESTITI DELL'AREA E

TITOLO II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIB. E TRASFERIM. CORRENTI	
2 01	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLO STATO	L. 22.307.975
2 02	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE	L. 276.817.582
2 03	CONTRIB. E TRASF. CORR. DALLA REGIONE P/FUNZ. DELEGATE	L. -
2 04	CONTRIB. E TRASF. DA ORGANISMI COMUNITARI E INTERNAZ.	L. 161.132
2 05	CONTRIB. E TRASF. CORR. DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 14.080.099
TOTALE TITOLO II		L. 313.366.788
TITOLO IV	ENTRATE P/ALIENAZ. E AMMORTAM. DI BENI PATRIMONIALI, P/TRASFERIM. DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	
4 01	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI	L. 101.672.500
4 02	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLO STATO	L. 4.946.019
4 03	TRASFERIM. DI CAPITALE DALLA REGIONE	L. 46.163.144
4 04	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETT. PUBBLICO	L. 831.967
4 05	TRASFERIM. DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI	L. 23.062.583
4 06	RISCOSSIONE DI CREDITI	L. 38.038.852
TOTALE TITOLO IV		L. 214.715.065
TITOLO V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	
5 01	ANTICIPAZIONI DI CASSA	L. 22.799.911
5 02	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE	L. -
5 03	ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI	L. 175.357.026
5 04	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI	L. -
TOTALE TITOLO V		L. 198.156.937

Fig. 6: contributi e trasferimenti correnti e di capitale, accensione di prestiti

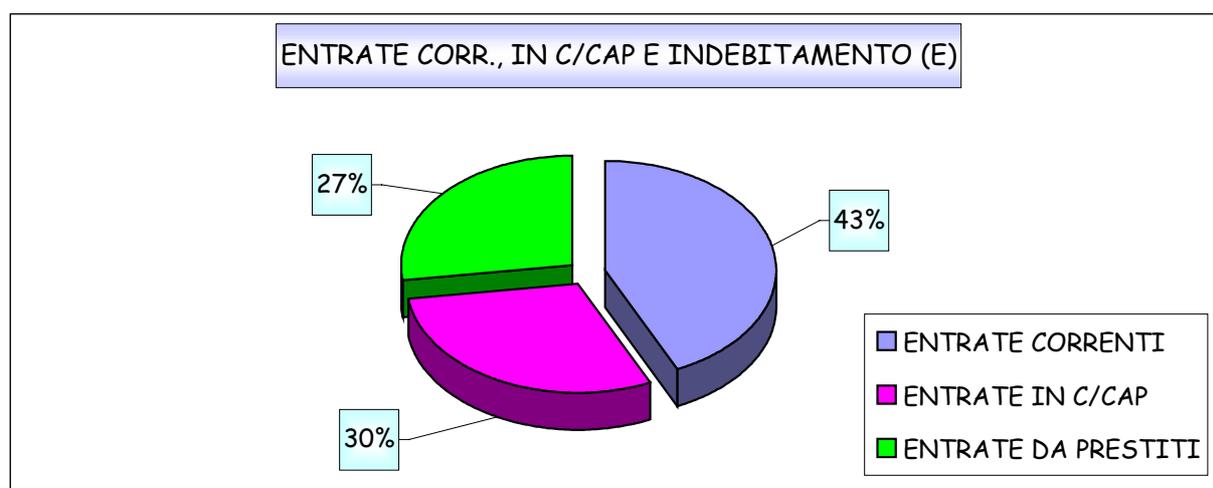


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

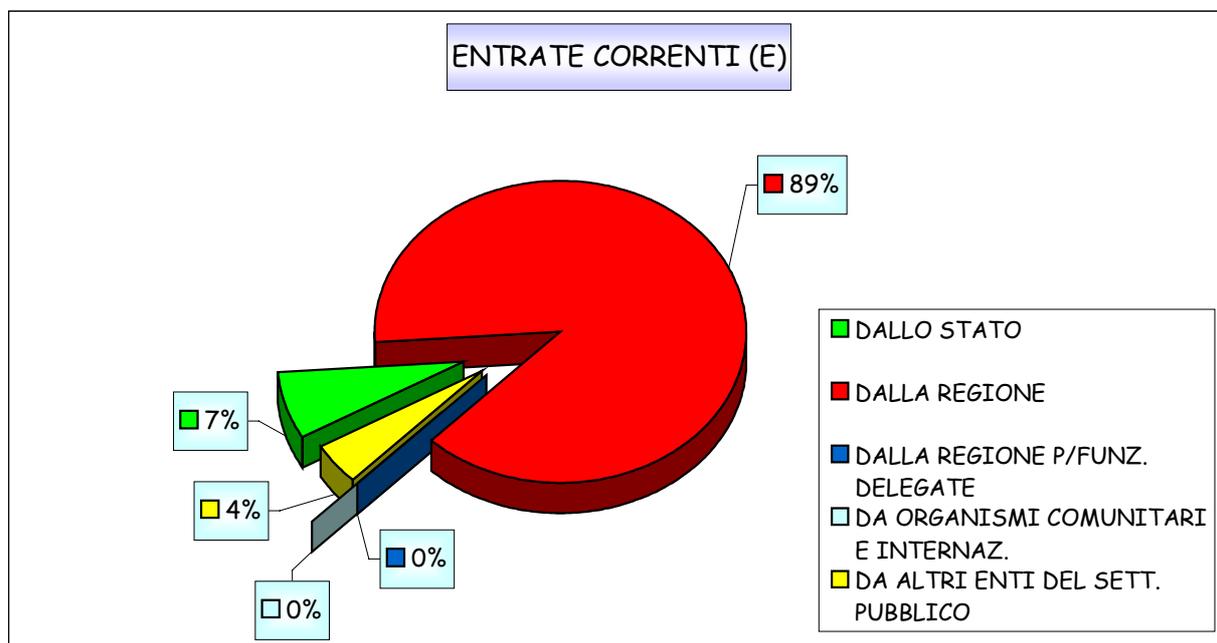
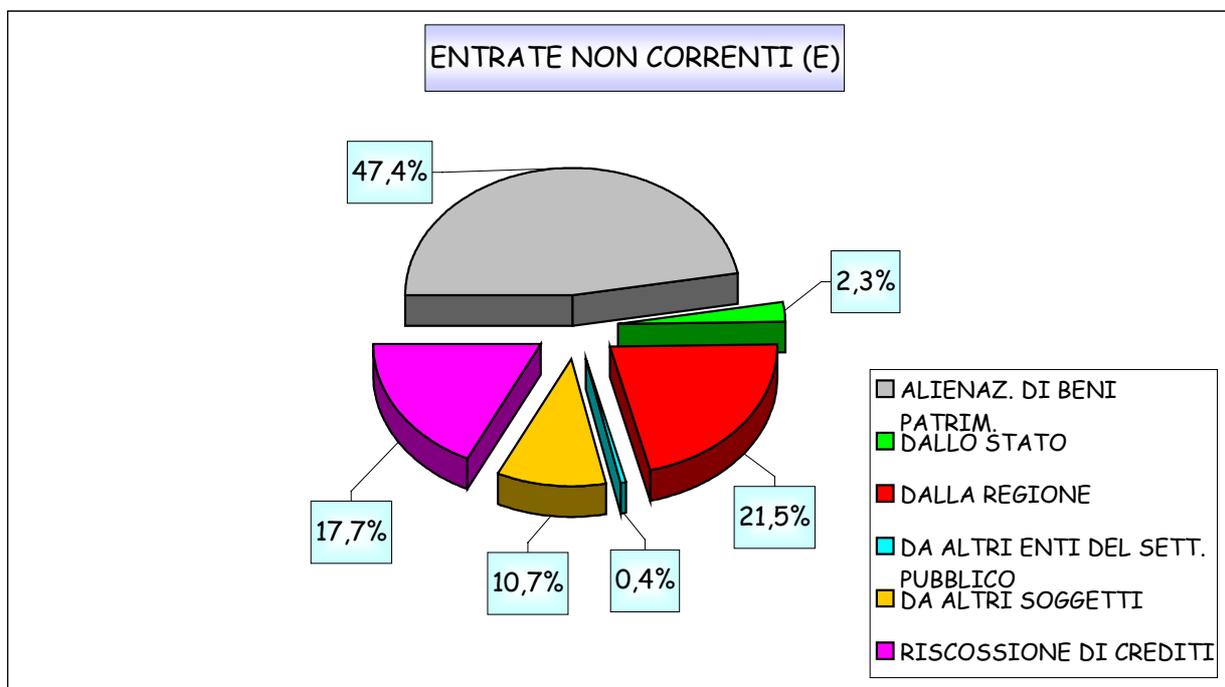


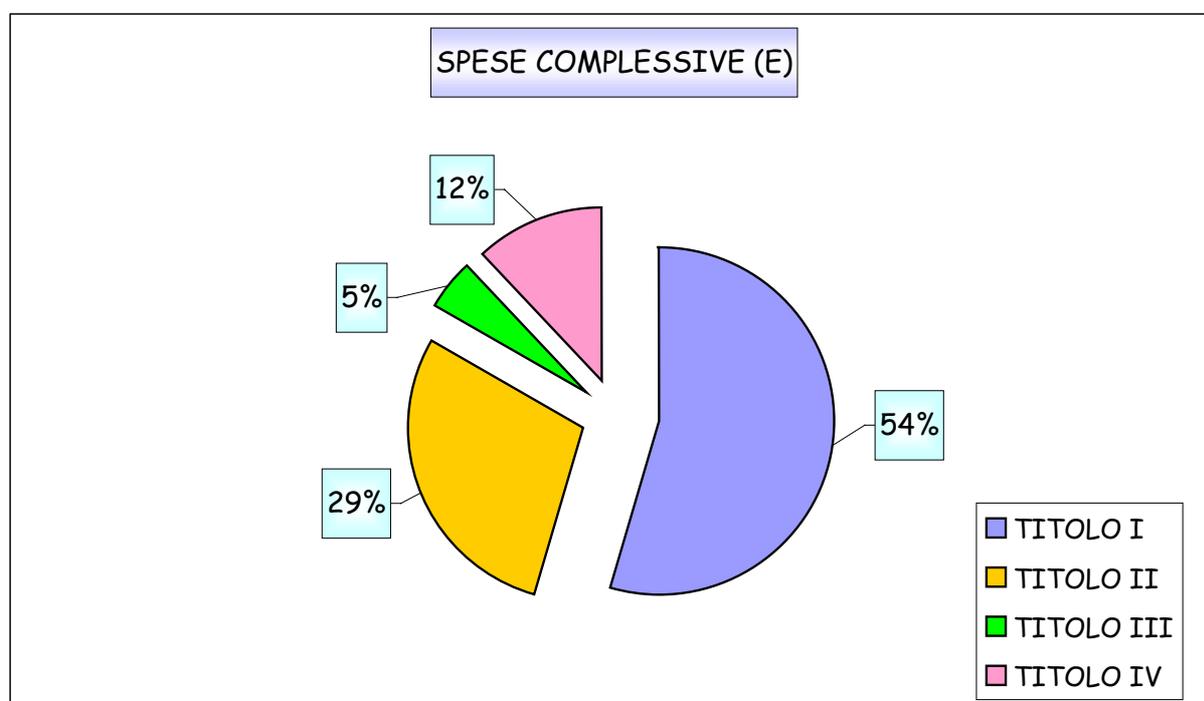
Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie



Tab. 6 - LE USCITE DELL'AREA E: aggregazione per titoli

PARTE II	SPESA (IMPEGNI)	AREA E	
TITOLO I	SPESE CORRENTI	L.	770.959.231
TITOLO II	SPESE IN CONTO CAPITALE	L.	411.430.483
TITOLO III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	L.	66.954.359
TITOLO IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	L.	167.848.985
TOTALE GENERALE DELLA SPESA (IMPEGNI)		L.	1.417.193.058

Fig. 9: uscite complessive suddivise per titoli



Tab. 7 - LE USCITE COMPLESSIVE DELL'AREA E: aggregazione per funzioni

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAP		TOTALE	
Funzione 1 - AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	L.	202.752.593	L.	110.268.539	L.	313.021.132
Funzione 2 - GIUSTIZIA	L.	5.489.321	L.	1.732.680	L.	7.222.001
Funzione 3 - POLIZIA LOCALE	L.	32.121.691	L.	1.494.532	L.	33.616.223
Funzione 4 - ISTRUZIONE PUBBLICA	L.	72.083.516	L.	38.649.373	L.	110.732.889
Funzione 5 - CULTURA E BENI CULTURALI	L.	53.169.743	L.	27.289.975	L.	80.459.718
Funzione 6 - SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	L.	25.937.125	L.	44.045.377	L.	69.982.502
Funzione 7 - TURISMO	L.	1.281.030	L.	-	L.	1.281.030
Funzione 8 - VIABILITA' E TRASPORTI	L.	33.827.935	L.	91.172.220	L.	125.000.155
Funzione 9 - GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	L.	126.363.087	L.	29.158.729	L.	155.521.816
Funzione 10 - SETTORE SOCIALE	L.	194.129.865	L.	16.025.454	L.	210.155.319
Funzione 11 - SVILUPPO ECONOMICO	L.	9.680.483	L.	22.145.762	L.	31.826.245
Funzione 12 - FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	L.	14.122.842	L.	29.447.842	L.	43.570.684
	L.	770.959.231	L.	411.430.483	L.	1.182.389.714

Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni

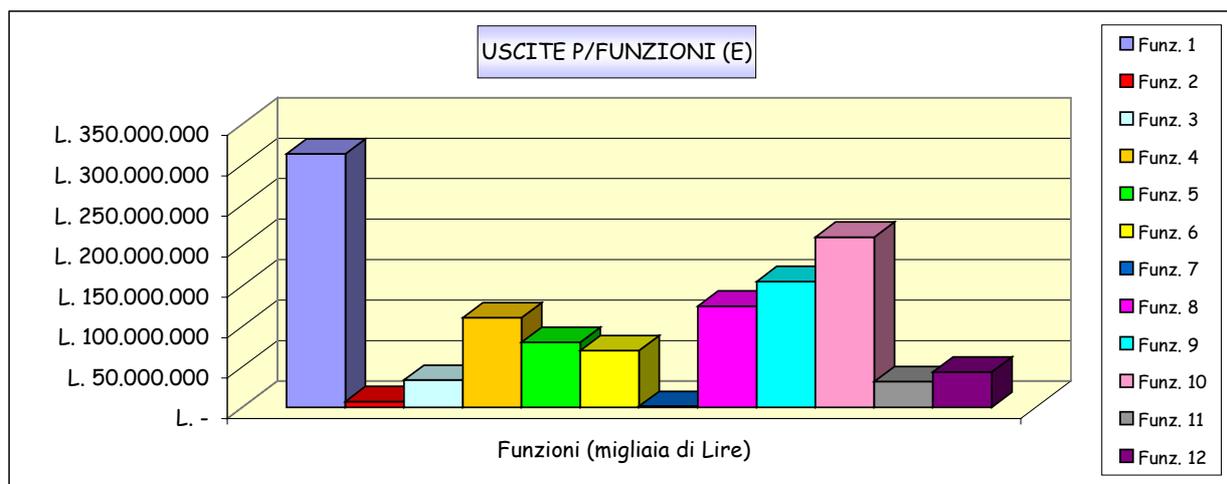


Fig. 10*: uscite complessive suddivise per funzioni

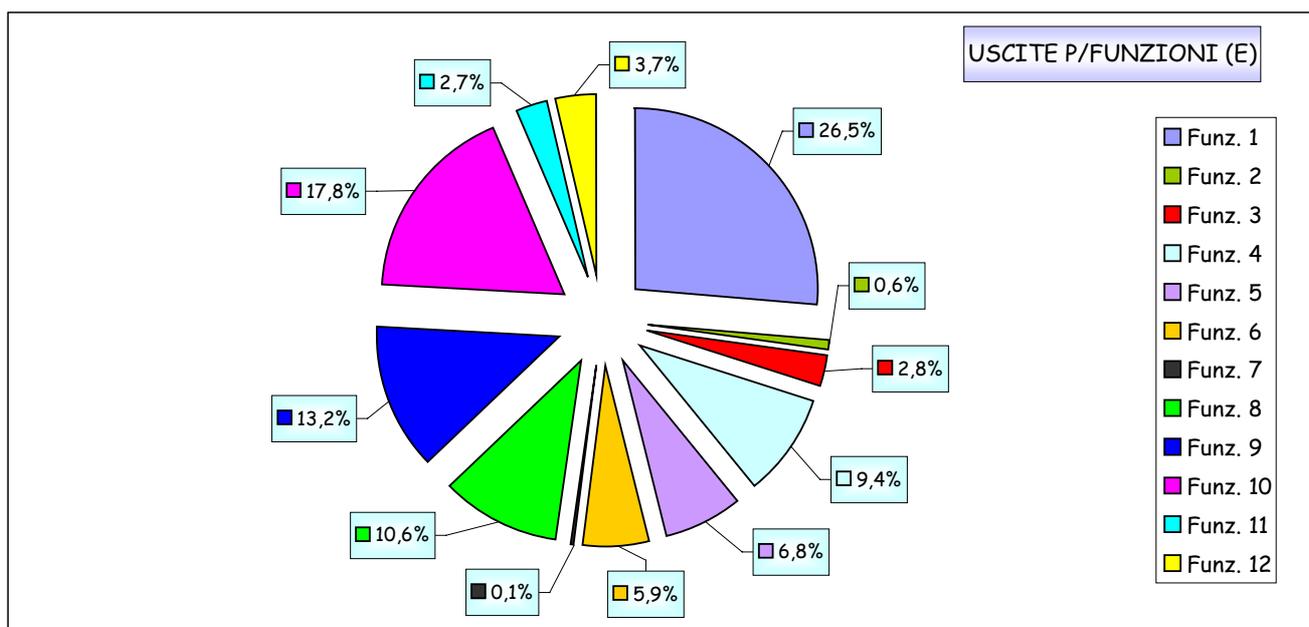


Fig. 1: entrate complessive suddivise per titoli

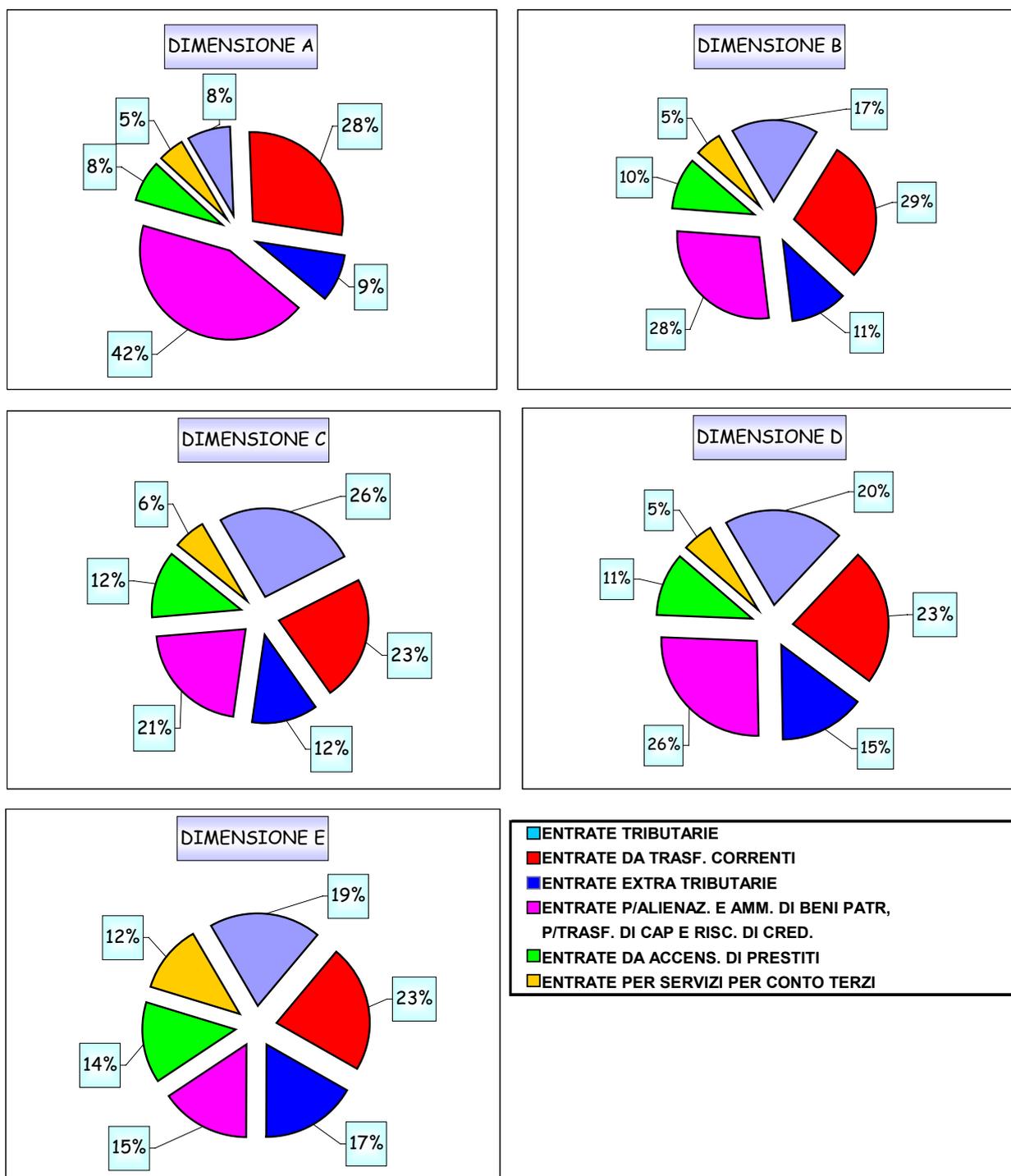


Fig. 2*: entrate complessive suddivise per titolo e per controparte

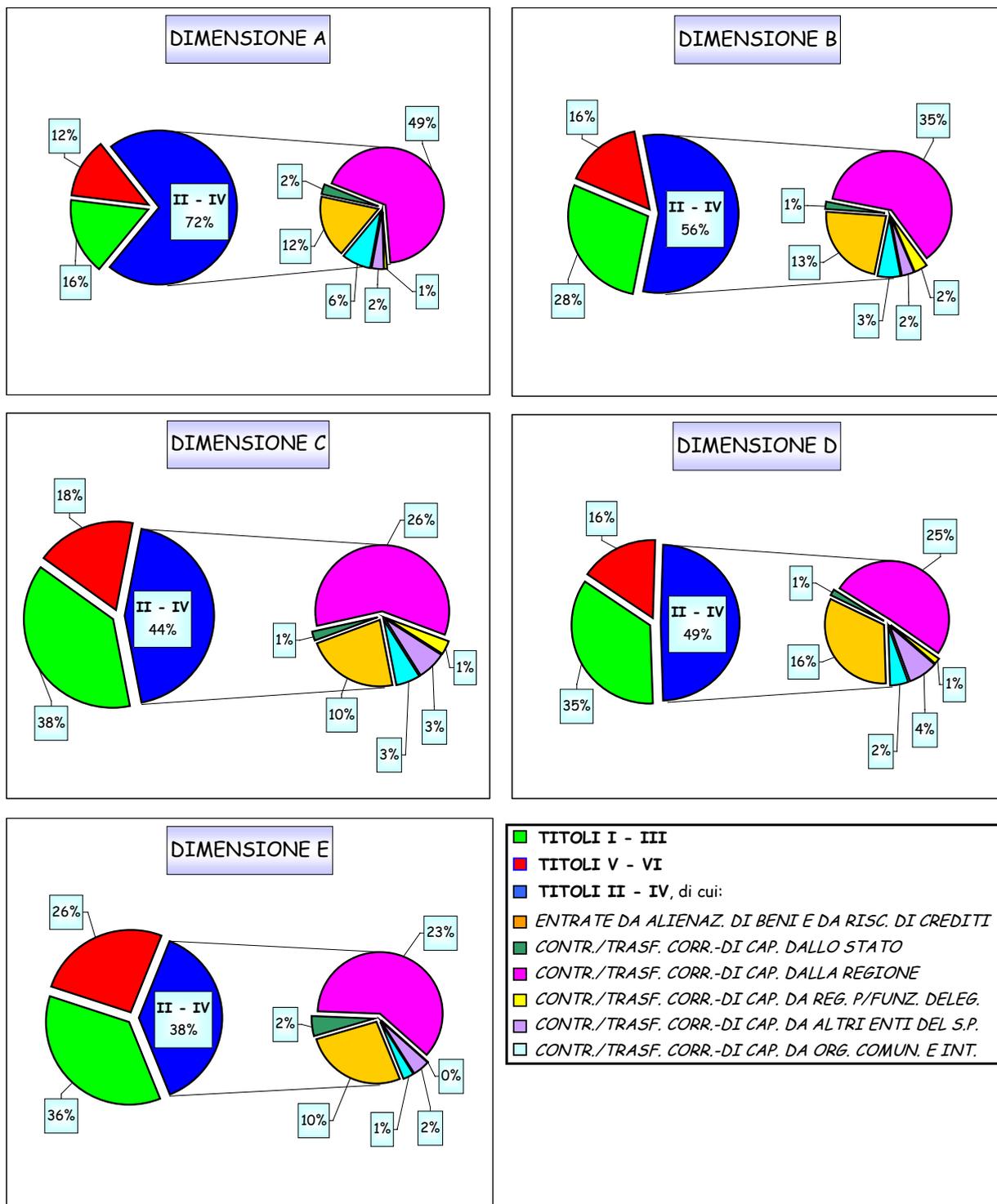


Fig. 3: contributi e trasferimenti correnti e di capitale suddivisi per controparte

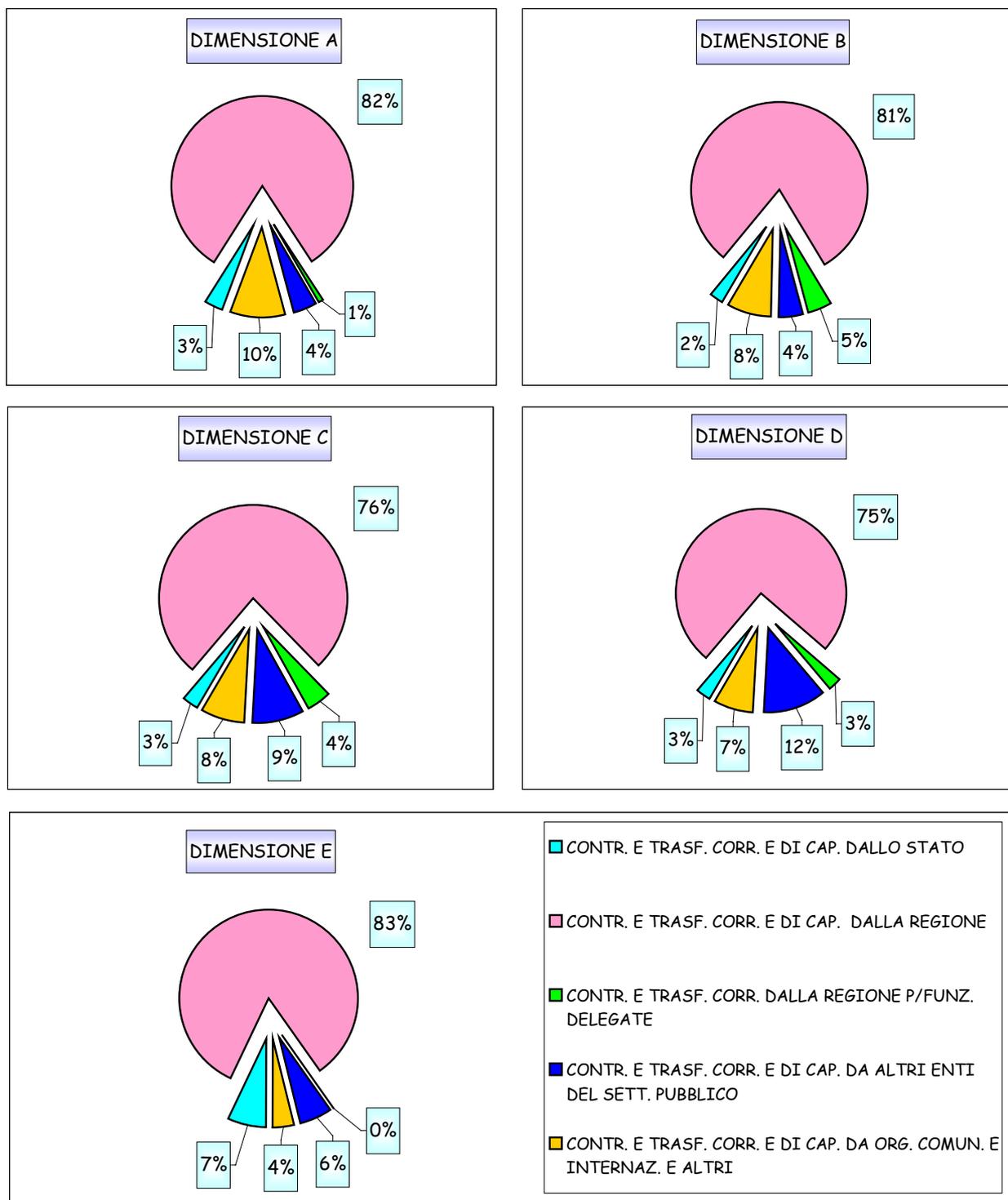


Fig. 4: entrate tributarie proprie e statali

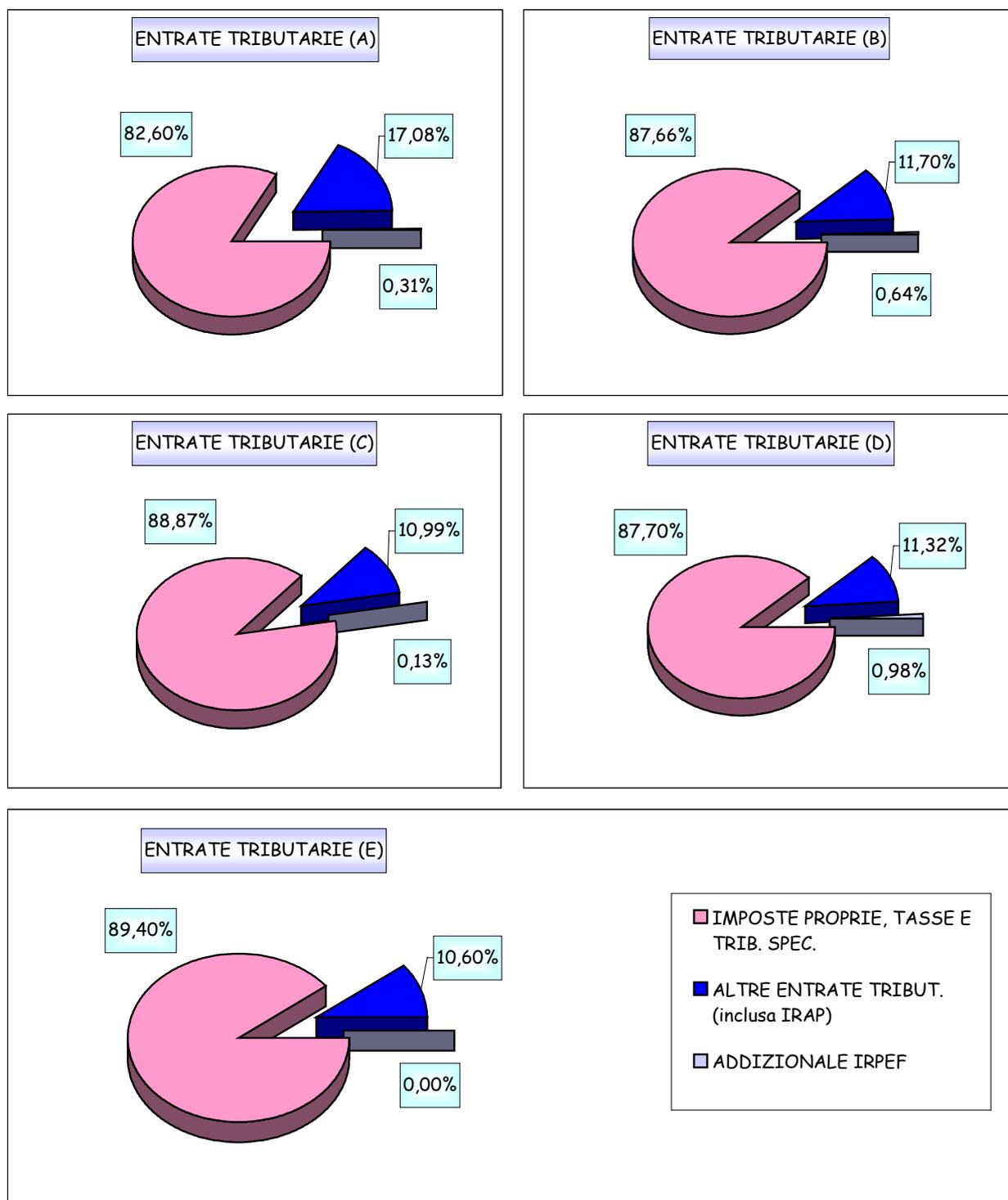


Fig. 7: contributi e trasferimenti correnti suddivisi per categorie

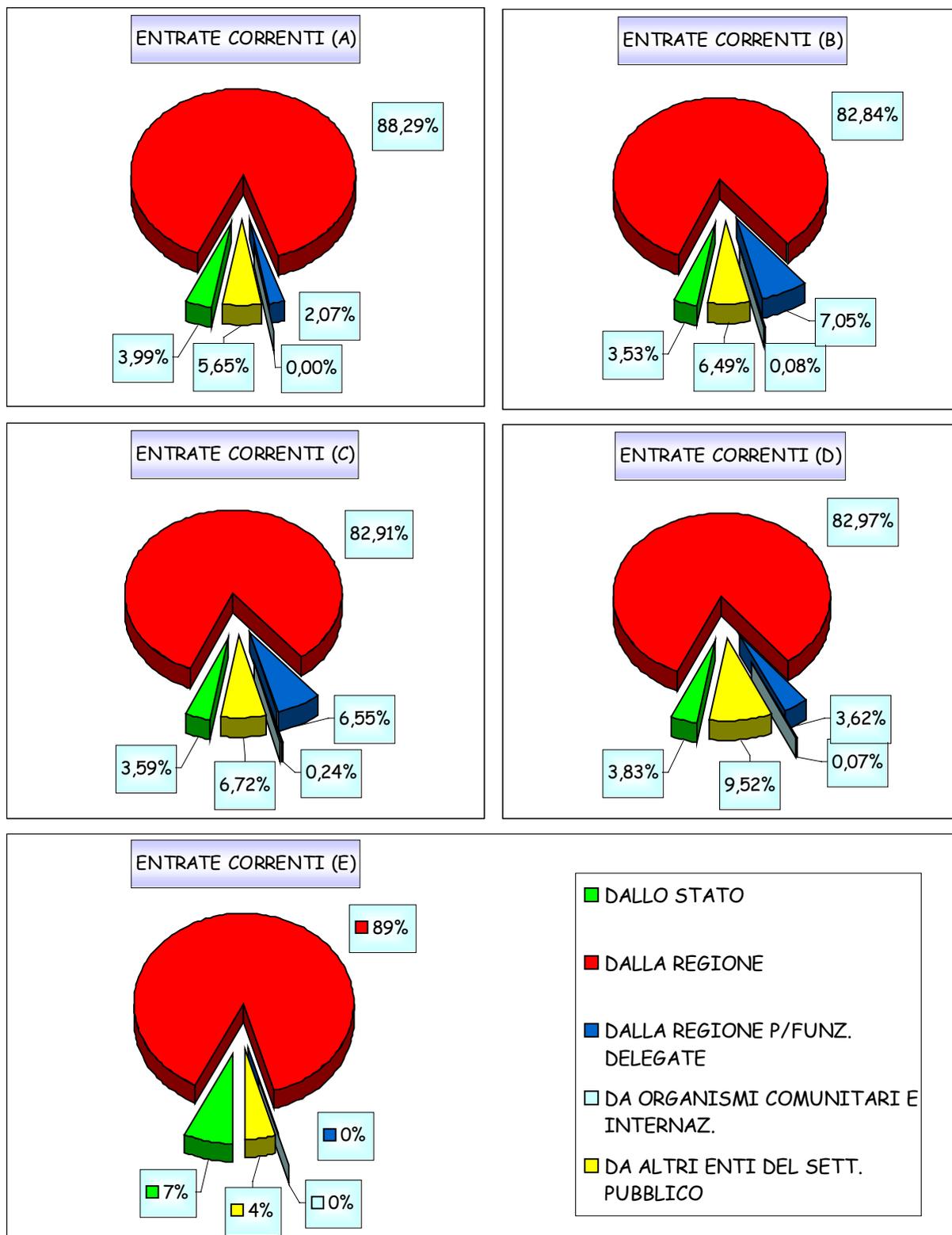


Fig. 8: contributi e trasferimenti di capitale suddivisi per categorie

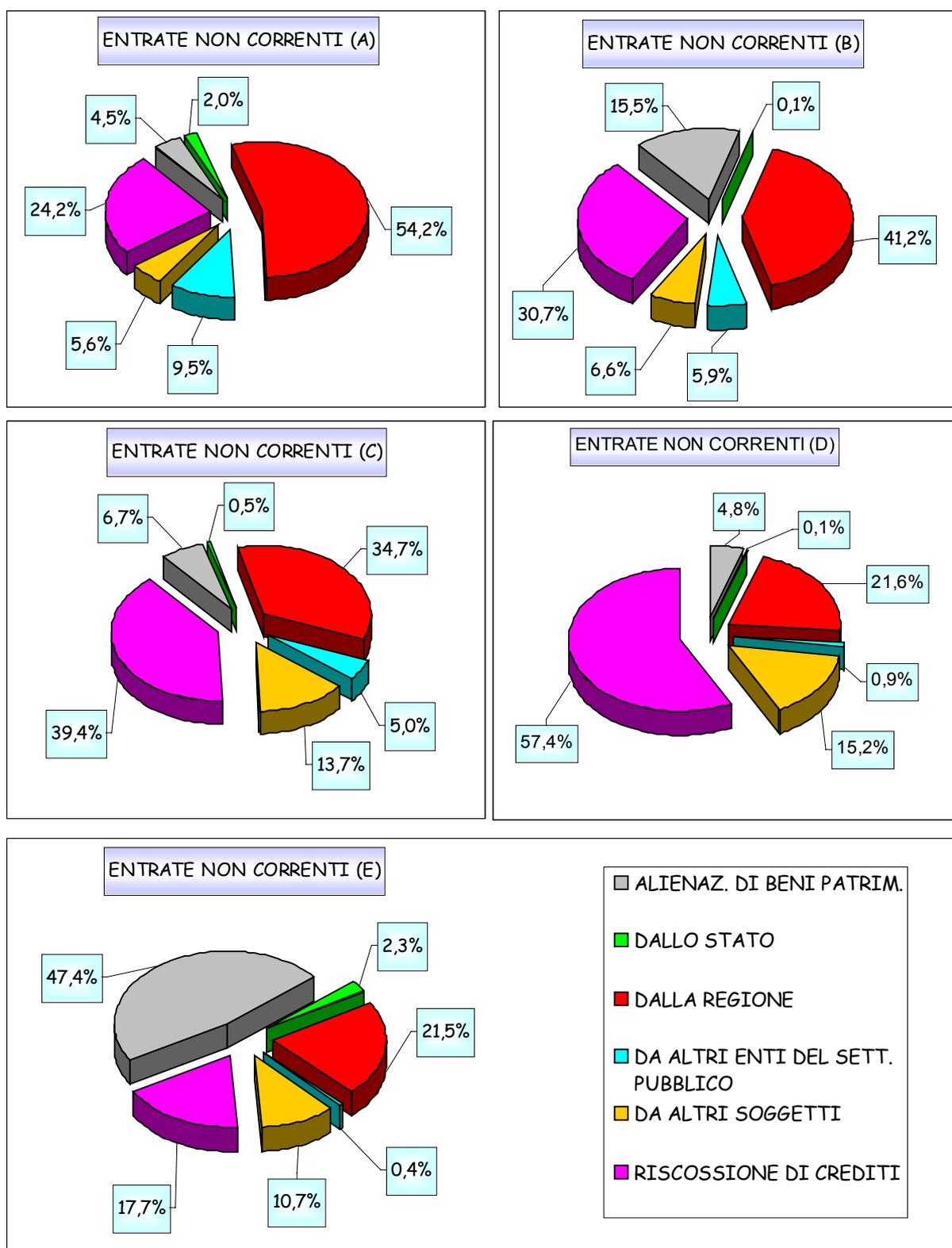
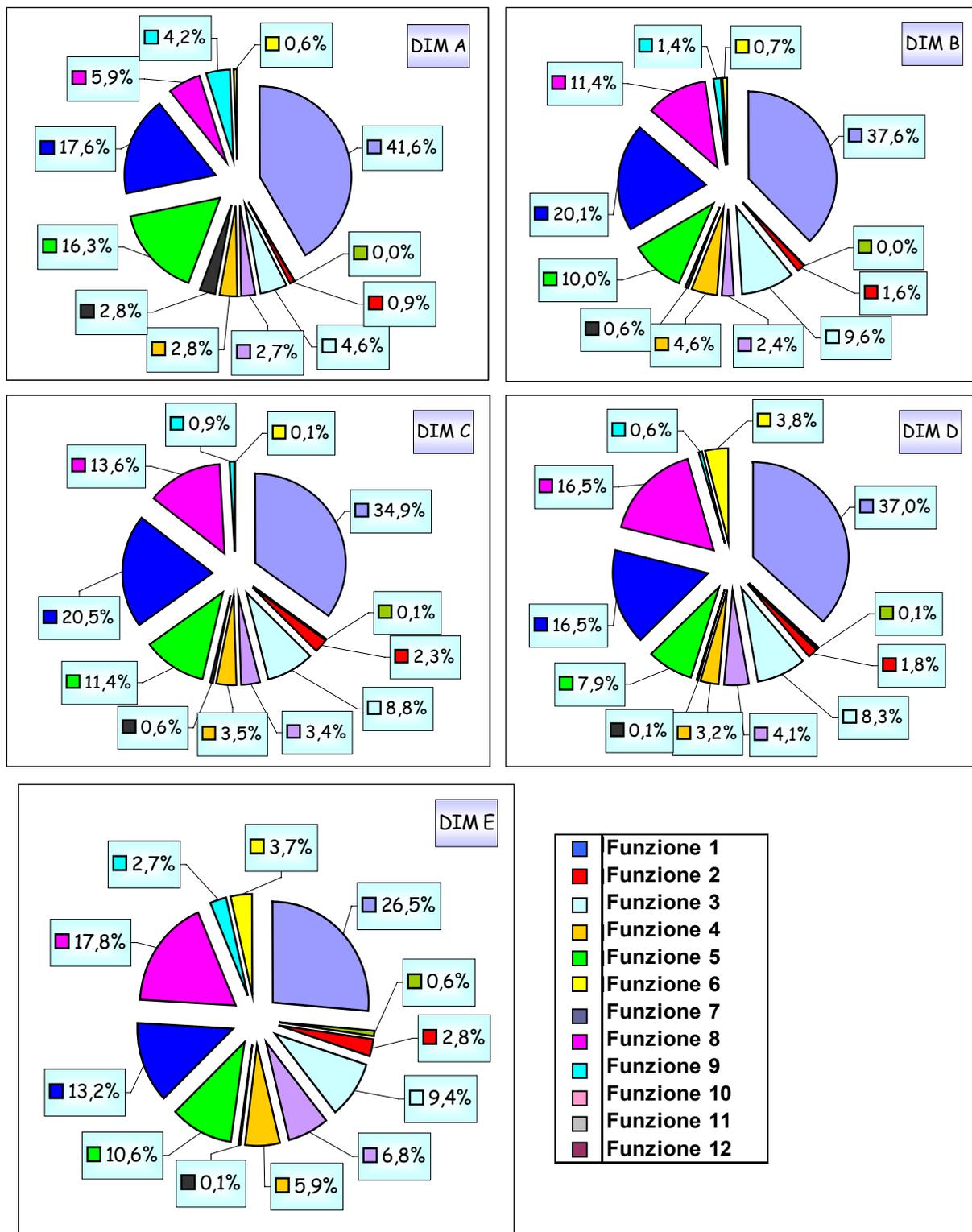


Fig. 10: uscite complessive suddivise per funzioni



*Forma e sostanza dell'“adeguamento”
degli statuti speciali alla riforma
costituzionale del Titolo V*

Forma e sostanza dell'“adeguamento”
degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V
(notazioni preliminari di ordine metodico–ricostruttivo).

Professor Antonio RUGGERI*

Sommario:

1. Il senso, internamente composito, dell'“adeguamento” e la sua incessante oscillazione tra il polo della *uniformità* e quello della *diversificazione*.
2. Le procedure di “adeguamento”: il ricorso alla usuale revisione statutaria ovvero al modulo “pattizio” introdotto dall'ultimo comma dell'art. 116 cost.?
3. I possibili contenuti dell'“adeguamento”: osservazioni di metodo e di tecnica della normazione.
 - 3.1 L' “adeguamento” come *atto* e l' “adeguamento” come *processo*: necessità che la prima revisione statutaria esibisca il carattere della “organicità”, coprendo l'intera area materiale attraversata dalle previsioni del titolo V “novellato”
 - 3.2 L'esigenza di convertire il “rinvio”, previsto dall'art. 10 della legge di riforma, da *statico* in *dinamico* e la conseguente predisposizione di procedure agili, ispirate al principio della *partnership*, per gli ulteriori “adeguamenti” dell'...“adeguamento”
 - 3.3 Un diritto “statutario” *ordinario* ovvero *materialmente* costituzionale? Il dilemma circa la liceità di norme statutarie in tema di diritti statuari.

* Università degli Studi di Messina – Dipartimento di Scienze Giuspubblicistiche “T. MARTINES” – Cattedra di diritto costituzionale.

- 3.4 L'alternativa in ordine al modo della regolazione dell'organizzazione, accorpandola in un solo atto (una "legge statutaria" di prima ed organica attuazione dello statuto) ovvero distribuendola tra più atti, pure funzionalmente legati l'uno all'altro.
 - 3.5 L'inscindibile intreccio tra la disciplina della forma di governo e quella della "forma di Regione", e la necessità di far espandere l'area materiale affidata alla regolazione della "legge statutaria".
 - 3.6 La spartizione della disciplina di organizzazione tra lo statuto e la "legge statutaria".
 - 3.7 L'esigenza di allineare sul piano dei limiti la "legge statutaria" delle Regioni speciali agli statuti delle Regioni di diritto comune e la problematica, complessiva caratterizzazione, quanto alla disciplina della materia dell'organizzazione, della prima rispetto ai secondi.
4. Soluzioni di merito dell'"adeguamento": considerazioni generali di ordine ricostruttivo.
 - 4.1 La ricerca di nuovi spazi per l'autonomia, in sede di "adeguamento" (con specifico riguardo alle materie ed ai loro eventuali spostamenti dall'una all'altra specie di potestà legislativa).
 - 4.2 L'"adeguamento" del sistema delle fonti (prime, generali notazioni).
 - 4.3 (Segue) Previsioni statutarie in fatto di drafting e di procedimenti di produzione giuridica (con particolare riguardo al ruolo che può essere riconosciuto in seno a questi ultimi al Consiglio delle autonomie locali ed all'eventuale, consigliata, previsione di un organo di garanzia della rigidità statutaria).
 - 4.4 La necessaria sottoposizione a verifica, secondo ragionevolezza, delle nuove acquisizioni al patrimonio dell'autonomia, frutto di "adeguamento" (con specifico riguardo alla eventuale "rappresentanza" regionale in seno alla Corte costituzionale, alla ipotetica, peculiare partecipazione ai lavori della Commissione "integrata", alla materia dei controlli in genere, all'assetto dell'amministrazione e della finanza).

Riforma degli statuti e forma di governo.

1. Il senso, internamente composito dell' "adeguamento" e la sua incessante oscillazione tra il polo della uniformità e quello della diversificazione.

Attorno al termine "adeguamento", presente nell'art. 10 della legge di riforma del titolo V, si addensa un groviglio di questioni teorico–generali suscettibili di implicazioni idonee a pervadere l'intera area materiale coperta dalla riforma stessa. Se ci si pensa, è d'altronde naturale che sia così: discorrere della sorte delle Regioni a regime differenziato equivale, nella sostanza, a ripensare all'intero regionalismo, per il modo con cui è stato originariamente concepito e, soprattutto, è maturato nel corso di una vicenda ormai pluridecennale segnata da non poche, vistose incertezze, ambiguità, contraddizioni. L'equilibrio tra i due tipi di Regione è presupposto, per un verso, e, per un altro, ulteriormente sollecitato e promosso dal termine in parola, che dà l'idea di una complessiva, incessante oscillazione tra il polo della *uniformità* e quello della *diversificazione*, con la consapevolezza tuttavia della impossibilità che le esperienze presenti, come pure (e soprattutto) quelle future, si facciano per intero riportare a ciascuno di essi, appiattendosi e dissolvendosi in seno ad un "modello" di rapporti Stato–Regioni comunque deviante dal solco costituzionale nel momento in cui dovesse esclusivamente poggiare sulle basi strutturali apprestate dall'uno o dall'altro polo.

Una diversificazione *piena*, infatti, non sarebbe neppure concepibile: il valore di unità non lo consentirebbe, richiedendosi ad ogni modo il rispetto dei principi espressi nel titolo V o, comunque, sottostanti alle regole che stanno a base del riordino istituzionale posto in essere con la sua riscrittura e che del valore stesso costituiscono il naturale, diretto "prolungamento". Come, poi, riconoscerli è una generale questione, che peraltro rimanda ad altre, tuttora incertamente risolte questioni concernenti il modo con cui gli enunciati della Carta si saldano l'uno all'altro componendosi dinamicamente in sistema (si pensi, ad es., all'arduo problema riguardante la determinazione *concreta* dei limiti alla revisione costituzionale, con specifico riguardo alle disposizioni che, pur non costituendo in sé principi di base dell'ordinamento, tuttavia rispetto a questi ultimi si pongono in una condizione immediatamente e necessariamente servente, sì da comportarne, nel diritto vivente costituzionale, la caduta col fatto stesso della loro eventuale rimozione o, come che sia, sostanziale innovazione).

Allo stesso tempo, una piatta ed incolore uniformità sarebbe non meno pregiudizievole ed, anzi, in sé insensata (irragionevole appunto, in prospettiva assiologica) in rapporto al valore di autonomia e – a ben pensarci – allo stesso valore di unità, che in tanto si realizza ed appaga, in un ordinamento fondato sul più ampio pluralismo sociale ed istituzionale, in quanto i soggetti portatori

dell'autonomia stessa (nella sua più varia e pregnante accezione) siano messi in grado di ricercare da sé le forme e le vie del proprio sviluppo. E, se ciò è vero per gli enti autonomi in genere, ancora di più lo è per quelli che godono di un'autonomia dalla stessa Costituzione riconosciuta come "speciale".

Da questo punto di vista, l'*incipit* contenuto nel disposto surrichiamato, visto nelle sue connessioni sistematiche con l'art. 116 della Carta "novellata", avvalorata ulteriormente l'indicazione offerta dal mero dato letterale; ancora prima, la formula stessa può essere colta ed apprezzata compiutamente solo se riguardata, per un verso, nella unità inscindibile cui essa dà luogo con l'espressione immediatamente seguente, relativa all'immediata applicazione alle Regioni speciali delle norme del titolo V più favorevoli per l'autonomia, e, per un altro verso, alla luce della tensione interna all'art. 116, laddove si mantiene, sì, l'articolazione del nostro regionalismo nei due tipi della "ordinarietà" e della "specialità" ma, allo stesso tempo, si prefigurano sviluppi in seno al primo idonei, a vario titolo, a riflettersi anche sul secondo.

Se ne ha, insomma, un quadro connotato da forte dinamismo e fluidità di rapporti e, per ciò pure, gravato da non poche incertezze, per la loro parte ulteriormente alimentate da una certa instabilità concettuale delle espressioni costituzionali, aperte ad esiti ricostruttivi assai vari, ad oggi largamente inesplorati ed imprevedibili.

L'"adeguamento" – come si diceva – evoca, per un verso, l'idea della *conformazione*, vale a dire della "razionalizzazione" dei benefici ora riconosciuti a vantaggio delle Regioni di diritto comune anche alle rimanenti Regioni (e Province autonome); per un altro verso, però, rimanda all'idea (o, meglio, al *valore*) della *differenziazione*, della salvaguardia e dell'ulteriore promozione della specialità.

Da un canto, infatti, sarebbe irragionevole (secondo un'accezione assiologicamente qualificata e pregnante del canone della ragionevolezza) la mancata estensione del più avanzato "livello" ora conseguito (sia pure, ovviamente, ancora solo sulla carta) dalle Regioni ordinarie; da un altro canto, tuttavia, se ne ha una spinta per il superamento di tale soglia, insita nel fatto stesso che l'"adeguamento" è pensato e posto in essere al fine di preservare e ancora di più far crescere la pianta della specialità, non già di farla appassire (ammesso che si diano oggi, diversamente dal passato, le condizioni ad essa favorevoli: sul punto, subito *infra*). La tensione è, dunque, continua tra l'omologazione e la differenziazione, con una evidente propensione, un vero e proprio orientamento assiologico, per la seconda. E, tuttavia, nel momento stesso in cui la disciplina degli statuti "adeguati" si distacca da quella di ordine generale contenuta in Costituzione, come pure da quelle specifiche che nel frattempo dovrebbero essere adottate al fine della "specializzazione", ai sensi del III comma dell'art. 116, dell'autonomia delle Regioni di diritto comune, è da chiedersi di quale metro si disponga nell'opera di determinazione del "livello" suddetto, come è qui metaforicamente ed approssimativamente chiamato. Una questio-

ne, questa, com'è chiaro, terribilmente complessa ma anche ineludibile, nel momento in cui dovessero sottoporsi ad uno scrutinio di ragionevolezza le nuove discipline positive frutto di “adeguamento”, a seguito del loro confronto con lo *ius commune*.

Si potrebbe opporre che a tali discipline, in quanto di rango o di “valore” materialmente costituzionale, è dato di derogare alla stessa “regola” ora fissata nell'art. 10 della legge di riforma, tradendo dunque così, in buona sostanza, la funzione per la quale sono poste in essere, vale a dire non facendosi luogo all'“adeguamento” nel senso che qui si ritiene di darvi. Ma l'obiezione si rivelerebbe palesemente priva di consistenza alcuna, se si pensa alla vera e propria irrazionalità, prima ancora che alla irragionevolezza, di un “adeguamento” degli statuti non rispondente al fine suo proprio dell' “adeguamento”. Per altro verso, l'idea che gli statuti possano rovesciare su se stessa la specialità, degradandola ad una condizione svilita rispetto a quella riconosciuta come propria delle Regioni ordinarie non è teoricamente immaginabile, per quanto invero non possa nella pratica essere *a priori* scartata, se si considera che la riscrittura degli statuti dovrà venire alla luce senza che alle Regioni sia data l'opportunità di partecipare su basi paritarie con lo Stato alle procedure allo scopo predisposte (su ciò, *infra*).

Piuttosto si potrebbe astrattamente prefigurare la *reductio ad unum* dei due tipi di Regione, attraverso una esplicita revisione della Carta in tal senso (sempre che si ritenga che ne sussistano le condizioni); ciò che risolverebbe in radice il problema dell'“adeguamento” con la sua stessa... negazione. Ma, una soluzione siffatta, per quanto teoricamente configurabile (e, però, allo stesso tempo politicamente remota), sarebbe – com'è chiaro – cosa ben diversa dall'artificioso, surrettizio abbassamento del “livello” della specialità rispetto alla ordinarità ovvero ancora dalla sostanziale equiparazione della prima alla seconda che tuttavia tenga in linea di principio fermo il doppio regime di autonomia. È vero che, in concreto, la formula costituzionale che riconosce siffatto regime è stata ripetutamente, vistosamente tradita dall'esperienza; ma altro è, appunto, il senso complessivo posseduto da quest'ultima, nelle sue più marcate tendenze, complessivamente volte – come si sa – a debordare dal quadro costituzionale, ed altro ancora la loro eventuale, insensata “razionalizzazione” da parte delle stesse norme costituzionali di “adeguamento” degli statuti che – come si è venuti dicendo – sarebbe inficiata da un'insanabile contraddizione con l'indicazione di partenza che articola appunto nei due tipi della “ordinarietà” e della “specialità” l'autonomia regionale nel suo complesso.

Se ne ha – come si vede – la conferma della *necessaria*, seppur *parziale*, differenziazione delle norme di revisione statutaria dal modello fissato nel titolo V, al quale pure esse sono chiamate a guardare in sede di “adeguamento”: una differenziazione che, ovviamente, conosce forme e “gradi” assai diversi, per i

singoli oggetti positivamente riguardati così come, per uno stesso oggetto, nel passaggio da un ordinamento regionale all'altro.

2. Le procedure di “adeguamento”: il ricorso alla usuale revisione statutaria ovvero al modulo “pattizio” introdotto dall'ultimo comma dell'art. 116 della Costituzione?

Qui, si pone la prima questione da affrontare, riguardante le procedure stesse dell'“adeguamento”, dovendosi stabilire se si giustifichi dopo la riforma del titolo V il ricorso ai moduli procedimentali tipici delle innovazioni statutarie ovvero se l'idea di “adeguamento” che si sta tentando di delineare, riflettendosi su se medesima, solleciti piuttosto il ricorso a procedure almeno in parte inusuali.

La questione trae origine dalla circostanza che la formula secondo cui si applicano da subito le forme più favorevoli di autonomia introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001, una volta che si ritenga dotata di una forza onnipervasiva, idonea a spiegarsi anche sul piano procedimentale, potrebbe far pensare al superamento dell' “ordinario” meccanismo di revisione statutaria, pur dopo il suo aggiornamento ad opera della legge cost. n. 2 del 2001, ed alla sua sostituzione con altro meccanismo idoneo a far espandere e valorizzare l'autonomia anche su tale piano, quale quello descritto nell'ultimo comma dell'art. 116.

Non v'è dubbio sul fatto che il coinvolgimento della Regione nel procedimento di revisione statutaria, nella forma della mera consulenza stabilita dalla legge cost. ora richiamata, appare espressivo di una minore autonomia rispetto a quella che si ha in base all'art. 116. Non poche difficoltà, tuttavia, si hanno ad estendere le procedure da quest'ultimo indicate alle revisioni statutarie.

Innanzitutto, per l'ipotesi favorevole a siffatta estensione, è da chiedersi se essa sia da considerare totale o parziale: per la prima evenienza, la revisione statutaria avrebbe luogo nel pieno rispetto delle procedure dell'art. 116 (dunque, non solo col modulo consensuale ivi descritto ma anche con la forma “affievolita” della legge ordinaria, ancorché atipica e rinforzata); per la seconda, la revisione richiederebbe comunque il ricorso alle forme costituzionali ma la partecipazione della Regione alle stesse sarebbe automaticamente “promossa” dal rango consultivo a quello della sostanziale codecisione.

Ora, nell'un caso e nell'altro – è stato fatto giustamente notare (C. Salazar) – v'è da superare l'ostacolo costituito dalla lettera dell'art. 116 che, nella parte *de qua*, si riferisce espressamente alle *sole* Regioni di diritto comune, in vista del conseguimento di uno scopo che solo esse possono prefiggersi, quello della loro *specializzazione* (le Regioni speciali sono, infatti, già... *specializzate* per natura).

Difficoltà, poi, si hanno anche a circoscrivere la portata dell'innovazione alla sola conversione del ruolo giocato dalla Regione da consultivo in "codecisionale".

In primo luogo, siffatta ipotesi presupporrebbe, per essere concretata, la liceità della composizione di nuove disposizioni quale frutto della combinazione di frammenti inautonomi estratti da disposizioni diverse, in modo tale da innestare (a parer mio, artificiosamente) nel corpo delle statuizioni poste dalla legge cost. n. 2 del 2001 una formula nuova, "inventata" dall'interprete-operatore, idonea a prendere il posto di quelle che circoscrivono alla sola forma consultiva la partecipazione regionale alle procedure di revisione statutaria. In generale, però, a me pare che forme siffatte di ibridazione non siano consentite, altro essendo l'applicazione di un enunciato normativo in sé concluso e significativo in vece di un altro, in forza della clausola dell'art. 10, ed altro ancora la creazione di un enunciato nuovo ad opera dell'interprete, conseguente alla manipolazione di sostanze normative eterogenee. Soluzione, questa, che dunque vale per il caso ora discusso così come per ogni altro, ad es. per ciò che concerne il regime dei controlli sulle leggi (e, in particolare, quello siciliano, sul quale specificamente ci si intratterà brevemente più avanti).

In secondo luogo, va avvertito che l'ipotesi ora discussa non comporta soltanto un'operazione sostitutiva a carico della legge cost. n. 2, cit., ma, per ciò stesso, implica una deroga vistosa alle procedure di revisione costituzionale stabilite nell'art. 138 cost. Va, infatti, tenuto presente che il ruolo attivo che la Regione è chiamata a svolgere in base alle indicazioni contenute nell'art. 116 si spiega proprio in correlazione con la prevista decostituzionalizzazione formale ivi disposta, vale a dire con l'autorizzazione fatta alla legge comune, ancorché rinforzata, a derogare al quadro costituzionale. A mo' di compenso di siffatto "declassamento" della disciplina è, infatti, stabilito un rafforzamento del procedimento, quale prende corpo nella partecipazione a quest'ultimo della Regione con poteri non casualmente configurati di concorso paritario alla decisione (*mutatis mutandis*, qualcosa di simile si ha nel campo dei rapporti con la Chiesa, dove la coppia di atti accordo-legge ordinaria è riconosciuta idonea a prendere il posto dell'atto legge costituzionale, altrimenti richiesto per la disciplina della materia, ugualmente costituzionale, dei rapporti medesimi).

Ora, che il ruolo delle Regioni in genere (non discriminerei, irragionevolmente, al riguardo tra le stesse) debba essere valorizzato, come in fondo lo stesso art. 116 ha fatto, non si dubita, ma senza ricorrere a scorciatoie proceduralmente assai incerte e discutibili e, a conti fatti, inidonee a condurre alla meta. Se, dunque, si pensa di rendere maggiormente incisiva la partecipazione regionale alle esperienze di modifica statutaria, la via più piana e sicura non è quella di forzare, in sede interpretativa, i collegamenti sistematici pure esistenti tra gli artt. 10 della legge di riforma e 116 cost. ovvero di far espandere oltre misura la portata della regola dell'applicazione immediata, bensì l'altra di ri-

scrivere il quadro statutario, aggiornandolo con le opportune indicazioni al riguardo.

V'è, comunque, un ostacolo pressoché insormontabile ad ammettere l'immediata estensione, ancorché parziale nel senso sopra indicato, del modulo descritto nell'art. 116; ed è che quest'ultimo si riferisce espressamente solo ad alcune forme di crescita dell'autonomia (in buona sostanza, limitate al piano legislativo). Ed allora è evidente che una revisione organica o generale dello statuto, quale quella – come subito si vedrà – richiesta per l'“adeguamento”, non potrebbe comunque passare per la via stretta tracciata nell'art. 116 ed obbligherebbe, pertanto, a fare in ogni caso ricorso alle usuali procedure di modifica statutaria (v., ancora, C. Salazar): a meno che non si pensi di tenere staccato l'“adeguamento” relativo alle materie cui si riferisce il III c. dell'art. 116, per le quali si potrebbe ipotizzare il ricorso alle procedure in esso indicate, dall'“adeguamento” delle parti restanti. Solo che l'idea di far luogo ad una particellizzazione del processo di “adeguamento”, avviandolo lungo itinerari diversi, non sembra adeguata alle esigenze di organicità e coerenza del processo stesso, che piuttosto consigliano di mantenere unico ed unitario l'“adeguamento” stesso, quanto meno nella sua opera iniziale di ricostruzione.

Cautela, dunque, vuole che la Regione si attivi per la revisione del proprio statuto con le usuali forme costituzionali, allo stesso tempo inserendo nella legge di “adeguamento” in parola nuove regole, vevolevoli per le future modifiche statutarie, vale a dire per futuri “adeguamenti” dell'... “adeguamento”, con le quali regole si dia largo spazio alla Regione stessa (volendo, secondo il “modello” indicato dall'ultimo comma dell'art. 116 o secondo altri ancora).

Come si vede, l'“adeguamento” non possiede carattere autoreferenziale, spingendosi fino al punto di realizzarsi a mezzo di procedure diverse da quelle per esso prestabilite, secondo quanto peraltro è proprio delle vicende delle norme sulla normazione che – com'è stato da tempo fatto notare dalla più accreditata dottrina – possono, sì, essere cambiate ma solo ad opera di atti che le rispettino per l'ultima volta. Qui, la novità è data dal fatto che la clausola della condizione più favorevole di autonomia parrebbe non incontrare limiti di sorta alla propria generalizzata applicazione, sì da farsi appunto valere anche sul piano dei procedimenti (secondo quanto, peraltro, è stato ritenuto possibile dalla giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo ai ricorsi presentati dal Governo nei confronti delle leggi regionali: sent. n. 17 del 2002 e successive). Solo che un ostacolo insormontabile risulta esser costituito dalla diversità degli oggetti o dei fini rispettivamente facenti capo alla “specializzazione” delle Regioni di diritto comune ed all'“adeguamento” degli statuti speciali, che – come si è venuti dicendo – rende impraticabile la soluzione del trapianto delle regole fissate per la prima al secondo.

3. I possibili contenuti dell' "adeguamento": osservazioni di metodo e di tecnica della normazione.

In merito ai contenuti degli atti di "adeguamento", moltissime sono – com'è chiaro – le soluzioni di merito astrattamente configurabili con riguardo a ciascun ordinamento regionale, conformemente alla vocazione da essi espressa a ricercare soluzioni originali di sviluppo, congrue rispetto ai contesti ed ai bisogni emergenti nei singoli territori. L'ampiezza dell'analisi richiesta per fare il punto al riguardo rende evidentemente improponibile anche solo una riflessione di larga massima, circoscritta alle linee portanti dei nuovi "modelli" statutari. Restando fedele all'indicazione posta in testa a queste mie osservazioni, mi limiterò pertanto a toccare solo alcuni punti attorno ai quali gravitano le maggiori questioni di ordine ricostruttivo, facendone oggetto di notazioni assai generali (pressoché esclusivamente di natura metodica), volgendomi dunque unicamente a tracciare un percorso al quale sarebbe a mia opinione opportuno che il legislatore statutario si attenesse in vista della realizzazione di un soddisfacente "adeguamento".

- 3.1. L' "adeguamento" come atto e l' "adeguamento" come processo: necessità che la prima revisione statutaria esibisca il carattere della "organicità", coprendo l'intera area materiale attraversata dalle previsioni del Titolo V "novellato".

Il primo punto è, in realtà, un'avvertenza. È necessario, infatti, prestare la massima attenzione in sede di formulazione delle nuove disposizioni al fatto che l'intero campo attraversato dalle previsioni del titolo V sia coperto dalle disposizioni stesse, non trascurando dunque nessuna delle forme e condizioni di autonomia ora riconosciute a vantaggio delle Regioni ordinarie. E ciò in quanto la clausola dell'applicazione immediata, di cui all'art. 10 della legge di riforma, dichiara di voler valere unicamente fino all' "adeguamento" degli statuti, e non oltre.

Occorre, infatti, far luogo ad una *revisione "organica" dello statuto*, al fine di evitare che una circoscritta revisione sia intesa quale forma di "adeguamento" nel suo complesso e possa, dunque, portare ad un regresso degli stessi riconoscimenti "automatici" fatti nel lasso di tempo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge 3/2001 e l'entrata in vigore della revisione statutaria.

Preliminarmente, va avvertito che nulla vieta che la nuova disciplina statutaria prenda corpo con più atti adottati in tempi diversi: è ben possibile – come ha, ora, opportunamente confermato la stessa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 304 del 2002) – che ciò si abbia per gli statuti ordinari e, ad uguale (se non a maggiore) titolo, può aversi per gli statuti speciali. Il punto è, piuttosto, un

altro: che, in presenza di una circoscritta revisione di questi ultimi, si potrebbe (maliziosamente...) ragionare nel senso che, laddove il legislatore di revisione nulla ha disposto di nuovo rispetto al passato, avrebbe inteso tener ferma la vecchia disciplina, considerandola per ciò stesso... *adeguata*; la qual cosa sbarrerebbe le porte all'ulteriore applicazione dello *ius commune* nel territorio regionale, con grave pregiudizio dell'autonomia. Si potrà anche considerare irragionevole una siffatta autolimitazione da parte dell'atto di revisione, incostituzionale "nella parte in cui" non si distende fino ad abbracciare anche gli oggetti da esso non trattati; ma, a prescindere dalla palese impossibilità, in una siffatta congiuntura, della Corte di far luogo a manipolazioni ricostruttive del tessuto normativo sul quale dovesse esser chiamata a pronunziarsi, stante il limite invalicabile della discrezionalità del legislatore (qui, addirittura, costituzionale!), resta il fatto che – al più concedere – una ipotetica pronunzia caducatoria della Corte non potrebbe che far capo alle soluzioni normative presenti nel titolo V, allo stesso tempo assunto quale *tertium comparationis* (nel suo insieme) e quale parametro (nel disposto dell'art. 10) del giudizio, e portare quindi alla loro forzata estensione alle Regioni speciali (sempre che, peraltro, idonee a legarsi armonicamente con le altre nel frattempo adottate), di certo non alla "invenzione" di regole congeniali alla specialità, quale può aversi unicamente ad opera dello stesso legislatore.

Piuttosto, c'è il timore – come si diceva – che, a far data dall'entrata in vigore della legge di revisione statutaria, si consideri ormai preclusa l'applicazione della clausola contenuta nell'art. 10, cit., senza stare a distinguere gli oggetti espressamente riguardati dalla legge stessa da quelli invece privi di una nuova, specifica disciplina. Ed, allora, suonerebbe davvero beffardo per la Regione godere *medio tempore* di taluni riconoscimenti, per esserne quindi esclusa in un tempo successivo, in conseguenza di una revisione statutaria magari sollecitata dalla stessa Regione ma che presenti al proprio interno alcune "lacune" o dimenticanze.

È vero che – come si faceva dianzi notare – si potrebbe obiettare, al fine di far salvi siffatti riconoscimenti, che l'adeguamento non è detto che si consumi *uno actu*, ponendosi piuttosto quale un *processo*, idoneo a prendere corpo attraverso più atti (o procedimenti), funzionalmente legati l'uno all'altro e, dunque, adottati in tempi diversi. Ma, non è chi non veda quanto sia rischioso muoversi in siffatto ordine di idee che obbligherebbe a chiedersi come e da parte di chi stabilire quando il processo in parola possa dirsi giunto a maturazione e, dunque, "chiuso". Non si dimentichi, poi, che, da un lato, la stessa Costituzione è soggetta a continuo rinnovamento semantico, pur laddove ne rimangano ferme le espressioni linguistiche (ma, ovviamente, ancora di più per il caso che si diano pur parziali innovazioni testuali); dall'altro lato, l'avanzamento dell'autonomia ordinaria, lungo la via della "specializzazione" tracciata dall'art. 116, può portare ad una rincorsa senza fine delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie.

Tutto ciò porta a dire che conviene appunto non esporsi all'alea di interpretazioni riduttive o strumentali, che potrebbero nuocere gravemente all'autonomia, facendo pertanto luogo non già ad una *revisione statutaria ad effetti circoscritti*, magari in vista del suo completamento in un tempo successivo, bensì ad una *revisione che, per essere propriamente di "adeguamento", occorre che presenti carattere "organico"*. Volendo riprendere una distinzione altrove fatta, si potrebbe distinguere tra la mera *revisione* e la *riforma* statutaria, con quest'ultimo termine indicandosi appunto l'atto di "adeguamento" organico dello statuto, pur nelle evidenti difficoltà gravanti su una puntuale ricognizione della linea di confine tra l'una e l'altra forma di innovazione positiva.

- 3.2. L'esigenza di convertire il "rinvio", previsto dall'art. 10 della legge di riforma, da statico in dinamico e la conseguente predisposizione di procedure agili, ispirate al principio della partnership, per gli ulteriori "adeguamenti" dell' "adeguamento".

Il secondo punto costituisce il naturale, conseguente sviluppo del primo. Già all'indomani della legge di "adeguamento" e per effetto della stessa, i percorsi e le vicende dell'autonomia ordinaria e dell'autonomia speciale torneranno a divaricarsi: quanto meno, così dovrebbe essere secondo l'originaria intenzione del Costituente, confermata peraltro dal I c. dell'art. 116 e dallo stesso *incipit* dell'art. 10 della legge di riforma. È da prestare attenzione al fatto che la clausola dell'applicazione immediata delle norme più favorevoli per l'autonomia vale unicamente per i riconoscimenti dell'autonomia stessa fatti dalla legge n. 3/2001 e non pure per altri: né del passato (alle novità apportate dalla legge cost. n. 1 del '99 gli statuti sono già stati "adeguati" ad opera della legge cost. n. 2 del 2001, che dunque si è qui voluto tener ferma e non già piegare alle non coincidenti determinazioni della stessa legge cost. n. 3 del 2001) né del futuro, in quanto introdotti a seguito di ulteriori aggiornamenti del titolo V. È vero che la clausola in parola relativizza e rende fortemente incerta, in sede interpretativo-applicativa, la rigidità costituzionale e statutaria (notazioni fortemente critiche, ma – come subito si passa a dire – forse eccessive, in merito alla sua conformità a Costituzione sono state espresse, particolarmente, da F. Teresi). E, tuttavia, a fronte di siffatto, grave inconveniente stava (e sta) l'altro, opposto e, forse, ancora meno tollerabile: immaginiamo, per un momento, lo scenario che si sarebbe avuto senza l'art. 10; ebbene, le autonomie speciali si sarebbero trovate, irragionevolmente, prive (chissà per quanto tempo...) delle garanzie minime della loro peculiare condizione. La riforma del titolo V, insomma, avrebbe sancito – sia pure solo per il tempo prevedibilmente non breve della transizione – proprio quella *specialità rovesciata*, frutto di esperienze distorte, che è stata giustamente, ripetutamente denunciata in molte sedi e con notazioni le più varie. L'art. 10, nella sua *ratio* di fondo, ha pensato alla provvisoria omologazione in funzione

del recupero e dell'ulteriore rilancio della specialità; e, se poi la soluzione trovata lascia per più versi a desiderare, questo è lo scotto che va comunque pagato in vista di siffatto rilancio, reso altrimenti assai problematico o, addirittura, interamente pregiudicato. Piuttosto, se una censura si ritiene di dover muovere alla clausola in parola – movendo dal dato ormai indiscutibile del suo inserimento in Costituzione – è proprio quella di aver fatto luogo ad una sorta di anomalo rinvio statico o “ricettizio” alla stessa legge che l’ha posta, con ciò condannandosi all’autodissoluzione e, dunque, privandosi della possibilità di rigenerarsi e di tornare utile per i casi di modifiche del quadro costituzionale che, per l’uno o per l’altro verso, dovessero spingere maggiormente in avanti la condizione dell’autonomia ordinaria (questione, questa, che potrebbe mostrarsi a breve di attualità, qualora dovesse prendere corpo la *devolution* sollecitata dalla Lega, al di là di ogni non secondaria riserva mossa nei suoi confronti per motivi tanto di forma quanto di sostanza).

Dalla prospettiva ora adottata, sembra insomma irragionevole pensare all’eventuale, mancata riproduzione della formula dell’art. 10 in ulteriori atti di riforma del titolo V. Ed allora, al fine di ovviare a siffatto inconveniente, è opportuno che a ciò provvedano le leggi di “adeguamento” degli statuti, riproducendo quel canone dell’applicazione immediata che pure, *ratione materiae*, dovrebbe essere iscritto nella Carta “novellata”, una volta per tutte e con carattere dinamico. Nulla, ovviamente, esclude che per una o più Regioni si opti per una soluzione diversa da quella qui patrocinata; la qual cosa divaricherebbe ulteriormente la condizione della “specialità” nelle sue forme storico-positive di invero nei singoli territori regionali. Quanto, poi, sia ragionevole che ciò avvenga è da accertare caso per caso, seppur la presunzione giochi – come si viene dicendo – in senso avverso alla liceità della omessa menzione della clausola di immediata applicazione.

Se, poi, si dovesse guardare con sfavore alla indistinta estensione delle condizioni più vantaggiose di autonomia a contesti istituzionali che potrebbero mostrarsi refrattari al loro accoglimento, ancora meglio potrebbe farsi a prevedere un modulo flessibile, che rimetta alla volontà degli organi regionali di stabilire nei singoli casi (e con riguardo ai diversi campi di esperienza) se dotarsi, o no, dei nuovi riconoscimenti fatti alle rimanenti Regioni, stabilendo allo stesso tempo delle procedure assai agili per la loro applicazione. In tal modo, come si vede, si avrebbe il triplice vantaggio di sottoporre a verifica di coerenza sistemica ciascuna innovazione adottata, di fare opera di certezza per gli operatori (che saprebbero quali norme si applicano, e quali no, anche negli ordinamenti ad autonomia differenziata, in conseguenza di un’avocazione esplicita in tal senso) e, infine, di valorizzare anche in ciò l’autonomia, rimettendosi pur sempre alla volontà degli organi che se ne fanno istituzionalmente portatori l’applicazione di norme in realtà pensate per contesti diversi da quello che le accoglie.

Le notazioni appena svolte consentono di escludere, già al presente (e, dunque, in prospettiva *de iure condito*), l'immediata applicazione, in forza della clausola dell'art. 10, delle condizioni più favorevoli di autonomia che dovessero aversi a seguito dell'attivazione del meccanismo previsto nell'ultimo comma dell'art. 116. Si tratta, infatti, di condizioni che, per un verso, non sono poste dalla legge cost. n. 3 del 2001 (alla quale soltanto, come si è fatto sopra osservare, si riferisce la clausola suddetta) e, per un altro verso, in quanto frutto di contrattazione tra singole Regioni e Stato, non potrebbero estendersi *manu militari* ad altre che non le gradiscano o, come che sia, non si sentano ancora pronte a farsene carico. Naturalmente, non è da escludere che la contrattazione in parola possa avere carattere collettivo, fino a coinvolgere nella identica misura *tutte* le Regioni. Solo che, in una congiuntura siffatta, non si tratterebbe, evidentemente, di una forma di *specializzazione* dell'autonomia, che per definizione rimanda all'idea della differenziazione, ma di un uguale accrescimento del patrimonio funzionale delle Regioni. A rigore, è da escludere che Regioni già di per sé *specializzate* (appunto, in quanto... *speciali*) possano far parte della partita: è preferibile, piuttosto, che ciascuna di esse partecipi ad un tavolo distinto di trattative, concordando con lo Stato le opportune innovazioni al proprio statuto. Nondimeno, non si può escludere che l'atto di revisione statutaria, predisposto dietro intesa tra lo Stato e la Regione, faccia propri, sia pure solo in parte, i contenuti dell'intesa generale raggiunta in applicazione del modulo di cui all'art. 116, III c., e – naturalmente – viceversa: quest'ultima potendo raccogliere almeno alcune delle indicazioni offerte dalle Carte statutarie.

Si realizzerebbe, in tal modo, un circolo virtuoso, di ricarica reciproca tra "specialità" ed "ordinarietà", che avrebbe proprio nel modulo della "specializzazione" il suo veicolo idoneo a far transitare acquisizioni all'autonomia dall'una all'altra parte. Il regionalismo "duale" si convertirebbe così in un regionalismo "competitivo" – come pure è stato ad altri fini ed in altro contesto chiamato – in seno al quale le Regioni dell'una e dell'altra specie farebbero a gara nell'inventarsi soluzioni normative sempre più avanzate e suscettibili, sia pure dopo attenta verifica, di essere sperimentate anche al di fuori degli ambiti di origine.

Stando così le cose ed in considerazione del prevedibile avvio del processo, prefigurato dall'art. 116 e volto alla differenziazione dell'autonomia ordinaria, è consigliabile predisporre nello statuto "riformato" procedure agili, ispirate al principio della *partnership* (e, dunque, di natura consensuale), con le quali si possa far luogo speditamente ai continui "adeguamenti" che possono aversi in un sistema caratterizzato da un regionalismo progressivo o dinamico. Il primo, generale "adeguamento", cui si riferisce l'art. 10, più volte cit., dovrà dunque esser seguito da ulteriori, continui "adeguamenti", bisognosi di esser realizzati attraverso vie brevi e pur con le cautele richieste ad ogni forma di innovazione di rilievo costituzionale.

3.3. Un diritto “statutario” ordinario ovvero materialmente costituzionale?
Il dilemma circa la liceità di norme statutarie in tema di diritti fondamentali.

Venendo ai profili strettamente sostanziali, occorre preliminarmente chiedersi quale sia l’idea di “statuto” alla quale ispirarsi in sede di “adeguamento”, se cioè meriti di essere mantenuta quella originariamente posseduta ovvero se essa non meriti piuttosto di essere ripensata a fondo, per ciò che insomma gli statuti del futuro possono (o devono) essere nella loro struttura, ancora prima che nei contenuti.

La nozione di “adeguamento”, invero, presenta carattere ambiverso e relativo: vista rispetto al titolo V, si apre in astratto a forme anche radicalmente innovative dei vecchi statuti; in rapporto a questi ultimi, invece, parrebbe denotare novità parziali, nella sostanziale continuità, non già dunque riferirsi alla fondazione di un ordine “statutario” – se così vogliamo chiamarlo – radicalmente o propriamente “nuovo”.

Credo, però, che quest’ultima preoccupazione non abbia motivo alcuno per essere nutrita. Suonerebbe amaramente paradossale per le Regioni speciali essere artificiosamente frenate nell’opera di rigenerazione della loro autonomia laddove le Regioni di diritto comune sono (o, meglio, *promettono*) di essere vigorosamente lanciate verso corpose acquisizioni all’autonomia stessa.

Dalla prospettiva ora adottata, dunque, nessuna pregiudiziale negativa osta a che gli statuti presentino un’ampiezza di dettato inusitata, specificamente volta a coprire campi precedentemente non coltivati, in aggiunta a quello dell’organizzazione (sui cui modi di regolazione, peraltro, si dirà di qui ad un momento).

La questione si pone con specifico riguardo all’eventuale presenza in seno agli statuti “adeguati” di enunciati riguardanti i rapporti di diritto sostanziale, con particolare riferimento ai diritti fondamentali (su ciò, v., ora, dopo R. Bifulco, G. Campanelli). È una questione che, per un certo verso, si pone anche per gli statuti ordinari, dal momento che l’art. 117, così come riformulato dalla legge di riforma, parrebbe prefigurare degli spazi un tempo sconosciuti a favore delle Regioni per ciò che appunto attiene alla disciplina legislativa dei diritti; ed allora è chiaro che il discorso che si va ora facendo non potrebbe che valere nella identica misura per tutte le Regioni. Rimane – è vero – la differenza di fondo costituita dalla diversa forza normativa di cui sono rispettivamente dotati gli statuti delle Regioni di diritto comune e gli statuti speciali, cui è data – come si sa – la possibilità di discostarsi variamente dallo *ius commune*. Ma, l’eventualità di una discriminazione sul terreno della tutela dei diritti fondamentali è, in tesi, irragionevole, dal momento che l’uniforme godimento degli stessi, al pari dell’identico trattamento sul versante dei doveri costituzionali, è elemento costitutivo dell’unità–indivisibilità dell’ordinamento.

Pure ciò posto, è da verificare se la disciplina dei diritti in parola rimanga affidata, in ambito locale, alla sola legge, quanto alle Regioni ordinarie, alla legge e ancora prima agli statuti nelle Regioni a regime differenziato.

Si dà qui per scontata una cosa che, in realtà, non lo è: che le leggi regionali possano fare oggetto di regolazione i diritti fondamentali. Mentre, però, mi parrebbe invero meritevole di uno studio approfondito la questione circa i *limiti* di siffatta regolazione, non credo che possa esservi dubbio in ordine all'*an* della disciplina stessa. E, invero, per quanto incerta ed oggettivamente ambigua appaia essere la formula che riserva allo Stato la determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (come, sia pure da angolazioni diverse, hanno fatto tra gli altri notare M. Luciani e G.U. Rescigno), non sembra da mettere in discussione che la formula stessa, circoscrivendo l’“area” della disciplina statale, allarghi di conseguenza quella della disciplina regionale. Non si dimentichi che la *regola*, la nuova ed assiologicamente pregnante regola costituzionale, è ora nel senso della regolazione delle materie da parte delle Regioni, l’*eccezione* quella da parte dello Stato: gli elenchi e le indicazioni in genere contenuti nel II comma dell’art. 117 richiedono, dunque, di essere assoggettati a stretta interpretazione, la competenza dello Stato riferendosi unicamente agli oggetti ad essa positivamente, espressamente assegnati, per ogni altra espandendosi quella delle Regioni. Ed allora appare giustificato chiedersi se la disciplina regionale che si ponga *al di sopra* dei “livelli” suddetti possa risultare soltanto da statuizioni di legge o anche da affermazioni statutarie, ancorché – conformemente alla loro natura – adeguatamente contenute e, perciò, bisognose di esser quindi opportunamente svolte ad opera della legge.

Per gli statuti ordinari, non si tratta soltanto di recuperare, magari con qualche abbellimento di facciata o anche con ulteriori, sostanziali precisazioni, le vecchie norme programmatiche (sulla cui opportunità di mantenimento, peraltro, sono state espresse serie ed argomentate riserve: R. Tosi); si tratta piuttosto di andare ben oltre, prefigurando una disciplina sostantiva (almeno in alcuni casi, immediatamente azionabile) ad oggi largamente carente. Per gli statuti speciali, poi, come si sa, occorre fondare un impianto normativo in atto inesistente.

Il dilemma – se ci si pensa – è tra statuti e “minicostituzioni” (riprendendo, ora, pur con sostanziali adattamenti di significato, una felice etichetta di T. Martines): tra un diritto statutario composto da norme che si situano (non solo formalmente ma anche *materialmente*) al piano propriamente ordinario della scala gerarchica ed un diritto statutario di “valore” costituzionale. Una scelta di campo, insomma; ed una scelta che finisce col riflettersi sulla stessa Costituzione, obbligando a riflettere sul modo con cui le carte regionali si pongono al cospetto della legge fondamentale, proprio nella sua parte maggiormente espressiva e qualificante.

Ora, che la Costituzione costituisca l’unico punto di unificazione–integrazione interna dell’ordinamento, la sola *norma normans* (e non *normata*), è fuori discus-

sione. Davanti ad essa, dunque, il “microsistema” delle fonti regionali, visto nel suo insieme ed indipendentemente dal riparto di competenze che al suo interno si ha tra le fonti che lo compongono e rinnovano, si pone in funzione comunque servente: né più né meno, per quest’aspetto, di come si pone il “microsistema” delle fonti statali (la stessa, usuale dicotomia tra *autonomia* e *sovranità*, peraltro da tempo afflitta da una crisi forse irreversibile, riguardata tanto sotto il profilo soggettivo–istituzionale quanto sotto quello oggettivo–normativo, sfuma e si dissolve davanti ai termini essenziali della questione ora posta).

D’altro canto, non è casuale che le indicazioni date dalla Carta in tema di diritti fondamentali richiedano, poi, di essere svolte ed attuate “a prima battuta” proprio (ed esclusivamente) dalla legge statale, chiamata a determinare quei “livelli essenziali” sui quali possono poi stabilmente poggiare gli edifici normativi, diversi l’uno dall’altro ma accomunati appunto nelle loro basi strutturali, che saranno eretti in ambito locale.

Sia che la disciplina regionale si distribuisca tra statuti e leggi, sia che rimanga interamente appuntata su queste ultime, il rapporto intrattenuto dalle fonti regionali con la Costituzione e, discendendo, con le leggi statali di prima attuazione si porrà in termini comunque non diversi.

Se lo “spazio” complessivamente riconoscibile alle discipline locali sembra, in via di principio, non differenziato a seconda del tipo di autonomia (speciale ovvero ordinaria) goduta da ciascuna Regione, è però vero che non è affatto indifferente che la produzione giuridica si abbia ad opera di questa o quella fonte o, magari, di entrambe. Peraltro, come si vedrà tra non molto, è chiaro che espandendosi, in sede di “adeguamento”, l’area delle materie di competenza delle Regioni speciali rispetto a quella riconosciuta dall’art. 117, chiaramente potrà risultare valorizzato il ruolo delle Regioni stesse anche in merito alla tutela dei diritti.

Ora, gli statuti ordinari sono espressamente visti quali fonti prime dell’organizzazione regionale: sia nell’originaria versione dell’art. 123 che in quella “novellata” nel ‘99, gli statuti hanno avuto espressamente riconosciuta una competenza (pure assai ampia e tuttavia) circoscritta alla “materia” dell’organizzazione. Eppure, senza alcuna forzatura interpretativa, quanto meno i diritti implicati dall’organizzazione stessa possono (e, anzi, devono) rinvenire negli statuti la sede naturale di espressione (si pensi a tutto ciò che attiene ai rapporti tra il cittadino e l’amministrazione, dalle forme di partecipazione del primo alle attività della seconda, alle garanzie, ecc.). Laddove, invece, non si dia un pur tenue legame con l’organizzazione, diventa oggettivamente arduo giustificare l’eventuale disciplina statutaria al riguardo.

Nelle Regioni speciali, si dà (o, meglio, *potrebbe* darsi) una situazione in un certo senso rovesciata. L’area coperta dalle norme di organizzazione – perlomeno, a stare alla disciplina in atto vigente, che nondimeno, come si vedrà, dovrà

essere urgentemente, congruamente “adeguata” – non è particolarmente estesa; di sicuro, lo è di meno di quella corrispondente delle Regioni di diritto comune. In compenso, tuttavia, gli statuti speciali trattano largamente (seppur, nuovamente, in modo non “adeguato”...) delle funzioni; e, comunque, in quanto fonti di rango costituzionale, possono distendersi in lungo ed in largo, dando pertanto vita ad un “insieme” di regole essenziali (*rectius*, di *principi*) specificamente riguardanti la “materia” dei diritti fondamentali.

Non vorrei ora spingermi in ulteriori dettagli che andrebbero oltre il “campo” delle indicazioni metodiche relative ai futuri “adeguamenti” degli statuti, all’interno del quale è necessario qui restare. Nondimeno, è chiaro che la questione ora posta viene prima di ogni altra, per ciò che ha riguardo alla conformazione ed alla estensione della struttura degli statuti stessi, investendone a conti fatti la natura di fonti *materialmente* costituzionali del diritto regionale.

- 3.4. L’alternativa in ordine al modo della regolazione dell’organizzazione, accorrandola in un solo atto (una “legge statutaria” di prima ed organica attuazione dello statuto) ovvero distribuendola tra più atti, pure funzionalmente legati l’uno all’altro.

Per ciò che concerne l’organizzazione in senso stretto, in sede di riscrittura degli statuti occorre scegliere se mantenere, o no, la soluzione in atto accolta a seguito della “novella” operata con legge cost. n. 2/2001, secondo cui la relativa disciplina appare distribuita tra più atti legislativi, peraltro di dubbia appartenenza ad un unico *genus*.

Si consideri, a mo’ d’esempio, quanto è disposto dallo statuto siciliano. Le leggi di cui agli artt. 3 e 9, relativamente alla elezione dell’Assemblea e del Presidente ed alla forma di governo, vanno incontro a limiti peculiari, diversi da quelli valevoli per le leggi di cui agli artt. 12 (in tema d’iniziativa legislativa), 13–*bis* e 17–*bis* (in materia di referendum. Una curiosità o, meglio, una irragionevole stranezza a riguardo di quest’ultimo: il referendum, per dir così, “ordinario”, di cui al primo dei due artt. ora citt. è disciplinato con legge approvata a maggioranza assoluta, a differenza del referendum “costituzionale”, di cui al secondo art., regolato da legge approvata a maggioranza semplice).

L’alternativa rispetto alla frammentazione della disciplina dell’organizzazione potrebbe esser quella di riunirla in un unico atto, una “legge statutaria” in senso proprio, ad imitazione di quanto è disposto nell’art. 123 cost. per le Regioni di diritto comune, con la sola esclusione della materia elettorale che, per la minuzia di disposto della relativa regolazione, richiede di essere trattata in una sede normativa a se stante (ma, invero, con riguardo a siffatta materia, meriterebbe di esser presa in considerazione l’ipotesi che nella “legge statutaria” in parola rimanga fissata la scelta del sistema elettorale, rimandandosene poi la

relativa normazione di dettaglio ad altra legge e da questa ad altri atti ancora, di natura regolamentare, si da porre in maggiore evidenza le mutue, strette implicazioni esistenti tra la definizione del meccanismo elettorale e l'assetto degli equilibri istituzionali). In tal modo, accanto allo statuto speciale, approvato con legge costituzionale e rinnovato con la procedura "consensuale" dietro indicata, si situerebbe uno statuto ordinario, in funzione strumentale rispetto al primo, riprendendosi così una proposta in tal senso avanzata già molti anni addietro da una sensibile dottrina (F. Pizzetti).

In ogni caso, il vantaggio presentato dall'accorpamento dell'organizzazione in un unico atto (*materialmente "statutario"*) sarebbe quello di una (presunta) maggiore organicità e coerenza dell'organizzazione stessa. Occorre, nondimeno, rifuggire da soluzioni, quale quella ora avutasi nel Friuli-Venezia Giulia, dove in uno stesso atto appaiono mescolate assieme affermazioni di principio (dalla natura materialmente costituzionale o "statutaria", per ciò che attiene alla dimensione regionale), quali sono quelle che determinano le attribuzioni degli organi direttivi della Regione e ne delineano i rapporti, ed affermazioni di estremo dettaglio, persino di tono o grado sostanzialmente regolamentare (ad es., in ordine al meccanismo elettorale). La questione della struttura nomologica degli enunciati e delle forme della loro distribuzione tra più atti o livelli di normazione è, ad ogni modo, terribilmente complessa e nient'affatto agevole da risolvere sul piano teorico e, ancora di più, su quello pratico-applicativo, come si avrà modo di vedere meglio di qui a breve.

3.5. L'inscindibile intreccio tra la disciplina della forma di governo e quella della "forma di Regione", e la necessità di far espandere l'area materiale affidata alla regolazione della "legge statutaria".

Occorre, poi, muovere dalla consapevolezza che la disciplina della forma di governo, pure nella sua più lata accezione, si presenta fortemente, inscindibilmente intrecciata con la disciplina della "forma di Regione", siccome riferita ai rapporti tra comunità regionale ed apparato, nonché a quelli tra quest'ultimo e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per un altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea.

Un solo esempio per tutti: si pensi allo snodo che viene a crearsi attorno alla Commissione "integrata" a norma dell'art. 11 della legge di riforma: è evidente che, qualora di quest'ultima dovessero essere chiamati a far parte esponenti dell'esecutivo, secondo il modello *Bundesrat*, dovranno prevedersi forme adeguate di coinvolgimento della stessa Assemblea (ad es., stabilendosi la consultazione di una Commissione per gli affari costituzionali istituita presso quest'ultima o, ancora, prevedendosi l'obbligo della rappresentanza giuntale in seno alla Commissione parlamentare di riferire all'Assemblea, ecc.).

Allo stesso tempo, la composizione “mista” dell’organo parlamentare, alla quale concorrono le Regioni e le autonomie territoriali minori, rimanda a forme varie di collegamento col Consiglio delle autonomie locali, di ordine strutturale (per il caso che quest’ultimo sia chiamato a scegliere i rappresentanti delle autonomie stesse in seno alla Commissione “integrata”) ovvero di ordine funzionale (per ciò che concerne le attività rispettivamente svolte dagli organi collegiali in parola e le reciproche implicazioni).

Uguualmente, forme varie di partecipazione dell’Assemblea e delle autonomie locali vanno studiate sul versante delle relazioni internazionali e comunitarie, naturalmente affidate – secondo tradizione – agli esecutivi e, tuttavia, bisognose di aprirsi efficacemente anche al coinvolgimento degli organi immediatamente rappresentativi della comunità, per un verso, e, per un altro, delle autonomie (territoriali e non) e, più largamente, delle forze sociali organizzate in genere; tanto più, se si pensa che il peso esercitato dalle relazioni in parola è enormemente cresciuto col tempo ed ancora di più promette di crescere a seguito dell’infiltrarsi delle relazioni suddette.

Sui possibili contenuti degli statuti “adeguati” al riguardo si dirà più avanti. Per il momento, è sufficiente muovere dal dato, incontrovertibile, costituito dalle mutue implicazioni che si intrattengono tra i rapporti “interni” e quelli (latamente) “esterni” e che, per ciò solo, rendono l’idea di quanto estesa e fittamente intrecciata sia la materia dell’organizzazione, che richiede un impegno di regolazione (nelle Regioni di diritto comune così come in quelle ad autonomia differenziata) particolarmente gravoso.

Ora, a stare alla lettera degli statuti speciali, pur dopo la loro parziale riscrittura ad opera della legge 2/2001, le leggi regionali in materia di organizzazione parrebbero disporre di un’area materiale ristretta, sicuramente meno estesa di quella risultante a beneficio delle Regioni di diritto comune in forza delle generalissime previsioni contenute nell’art. 123. Si rammenti quanto si è sopra detto a riguardo dello statuto siciliano, dove alla legge regionale è espressamente rimessa la disciplina, oltre che del meccanismo elettorale, della sola forma di governo e, per ciò che specificamente concerne i rapporti con la comunità, dell’iniziativa legislativa e del referendum.

Null’altro, specificamente per ciò che attiene ai rapporti latamente “esterni”, nonché a quelli stessi con la comunità al di fuori delle forme di partecipazione popolare suddette. La qual cosa potrebbe far pensare che, in forza della clausola di cui all’art. 10, si estenda da subito il riconoscimento alla Regione del potere di disciplinare le parti restanti dell’organizzazione, per quanto non direttamente regolato dallo stesso statuto. Sennonché avverso siffatta ipotesi ricostruttiva sta il dato testuale costituito dalla lettera dell’art. ora richiamato, che – come si è più volte rammentato – circoscrive la portata della clausola della condizione più favorevole dell’autonomia alle sole disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 e non pure ad altre ad essa anteriori (e, fra queste, pro-

prio all'art. 123, non toccato – come si sa –, se non marginalmente, dalla revisione “organica” del titolo V).

Sarà pure poco ragionevole che sia così; e, tuttavia, è appunto così. E, dunque, l'ipotesi, ad es., che le Regioni speciali godano d'ora innanzi, al posto di specifiche competenze in materia di organizzazione risultanti da riconoscimenti espliciti contenuti nello statuto, di una generale potestà statutaria, quale quella di cui beneficiano le Regioni di diritto comune, non appare essere in linea con l'indicazione che se ne dà tanto negli stessi statuti quanto nell'art. 10, più volte citato.

È vero che altre parti dell'organizzazione (specie per ciò che concerne i rapporti della Regione con la Comunità internazionale e con la Comunità europea), in quanto oggetto di previsioni contenute nella legge di riforma, parrebbero “transitare” immediatamente nell'impianto organizzativo delle Regioni speciali. Ma è pur vero che per esse si attende la emanazione da parte dello Stato delle leggi sulle procedure, che rendono largamente “programmatica” questa parte della disciplina del titolo V, sicché anche in relazione ad essa si impone comunque la necessità dell’“adeguamento” dello statuto.

Le implicazioni che, nondimeno, presentano i disposti relativi alle relazioni tra gli organi di vertice della Regione con quelli riguardanti le relazioni “esterne” sono tante e tali da non consentire forzose ed innaturali separazioni di campi. Eppure, per quanto si pensi di “dilatare” concettualmente l'area coperta dalle previsioni sulla forma di governo, rimane pur vero che quest'ultima esibisce una sua complessiva specificità rispetto a previsioni *ratione materiae* afferenti ad altri ordini tematici.

Di qui, la necessità (e, comunque, la opportunità) che alcune indicazioni essenziali relative ai rapporti tra la Regione e le autonomie locali, da un canto, e, dall'altro canto, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea siano contenute non già, *omisso medio*, nella “legge statutaria” relativa alla forma di governo, bensì in primo luogo nella Carta statutaria “adeguata” alla riforma costituzionale dello scorso anno e, solo in seconda battuta (per tutto ciò che attiene alla loro specificazione ed attuazione), nella “legge statutaria” suddetta, dopo che in sede di “adeguamento” si sia provveduto ad estenderne come si conviene l'area materiale. Non si dimentichi, tra l'altro, che dalla disciplina costituzionale discendono garanzie (specie di ordine politico-istituzionale ma anche di natura giuridico-formale) che non possono aversi da una legge ordinaria, ancorché atipica o rinforzata, suscettibile di essere rinnovata secondo congiunturali convenienze e da occasionali maggioranze.

3.6. La spartizione della disciplina di organizzazione tra lo statuto e la “legge statutaria”.

Qui, si pone l'ardua, complessa questione, sopra lasciata in sospeso, concernente il riparto delle discipline tra lo statuto (nel presupposto, ovviamente, della sua conservazione quale fonte costituzionale dell'autonomia speciale) e la “legge statutaria”, una volta che ne siano allargati gli ambiti rispetto a quelli in atto stabiliti.

Suggerirei di inserire nella legge di “adeguamento” una previsione di ordine generale, la più sintetica possibile (la migliore, a mia opinione, rimane quella originariamente contenuta nell'art. 123, in ordine alla disciplina dell’“organizzazione interna della Regione”), che dia modo alla “legge statutaria” di distendersi per l'intero campo dell'organizzazione, arrestandosi unicamente davanti a talune soluzioni organizzative direttamente date dallo statuto (ad es., per ciò che concerne gli effetti della sfiducia al Presidente eletto a suffragio universale e diretto, i casi di scioglimento dell'Assemblea, ecc.). In altri termini, il modulo in atto stabilito per le Regioni di diritto comune mi parrebbe condivisibile in via di principio (nel merito, poi, delle soluzioni indicate nell'art. 126 molto vi sarebbe da dire, come è stato detto; ma l'idea secondo cui l'organizzazione è, nel suo insieme, oggetto di disciplina da parte della “legge statutaria”, appare essere in sé apprezzabile).

In tal modo, tra l'altro, si farebbe opera di chiarificazione: è preferibile, insomma, che la Regione, anziché appropriarsi di un potere di regolazione generale dell'organizzazione che la lettera dello statuto non le conferisce (magari nel dubbio presupposto di un riconoscimento offertole dall'art. 10 della legge di riforma), segua la via piana e meno insidiosa che conduce all'esplicita menzione nella legge di “adeguamento” del potere stesso, dilatando pertanto i confini in atto tracciati dallo statuto, la cui riscrittura – come si è venuti dicendo – dovrebbe portare a sostituire l'analitica descrizione dei contenuti della legge sulla forma di governo con una formula di sintesi, che apra a tutto campo il ventaglio a vantaggio della Regione. Nondimeno, per le ragioni accennate in chiusura del punto precedente, converrebbe che lo statuto non si rimettesse per intero alla “legge statutaria” in ordine alla descrizione delle linee di fondo dell'organizzazione regionale ma soprattutto nei punti nevralgici della stessa esibisse un pugno di indicazioni essenziali, volte ad orientare la disciplina normativa sottostante (specificamente per ciò che concerne le relazioni con la Comunità internazionale e la Comunità Europea, lo Stato, gli enti locali, nonché per la descrizione dei lineamenti del sistema delle fonti).

- 3.7. L'esigenza di allineare sul piano dei limiti la "legge statutaria" delle Regioni speciali agli statuti delle Regioni di diritto comune e la problematica, complessiva caratterizzazione, quanto alla disciplina della materia dell'organizzazione, della prima rispetto ai secondi.

In prospettiva *de iure condendo* e nel quadro di quell'opera di chiarificazione di cui si è ora detto, è consigliabile sostituire non soltanto la formulazione degli *oggetti* ma anche quella dei *limiti* della "legge statutaria", mantenendo unicamente il richiamo all'"armonia con la Costituzione" e depennando l'ambiguo ed ingombrante riferimento ai "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e il ridondante richiamo alla osservanza dello statuto.

La questione dei limiti della legge elettorale e della legge sulla forma di governo è teoricamente assai complessa ed oggettivamente suscettibile di discordanti ricostruzioni.

Innanzitutto, va distinto il caso della disciplina della elezione dell'Assemblea da quello della disciplina della elezione del Presidente e, in genere, della forma di governo.

Con riguardo alla prima, l'ipotesi della applicazione immediata della clausola della condizione più favorevole di autonomia, di cui all'art. 10 più volte cit., non sembra, ancora una volta, praticabile, per la duplice ragione che il I comma dell'art. 122 non è stato toccato dalla legge cost. n. 3 del 2001 e che la potestà legislativa di cui godono le Regioni di diritto comune in materia elettorale è di tipo ripartito. Sotto il profilo del limite, infatti, l'osservanza dei principi fondamentali della normativa statale sembra essere, in astratto, maggiormente gravosa per la Regione rispetto all'armonia coi principi dell'ordinamento della Repubblica, che evoca piuttosto la condizione propria delle leggi di potestà primaria (non insisterei particolarmente sul dato costituito dalla mancata qualifica dei principi stessi come "generalisti", che parrebbe far pensare ad una condizione deteriore della legge sulla forma di governo rispetto alle *comuni* leggi di potestà primaria, venendo ad ogni modo difficile immaginare dei principi in materia che non siano, per ciò solo, "generalisti").

Quanto, poi, alla legge sull'elezione del Presidente e la forma di governo, qualora essa dovesse considerarsi assimilabile alle "leggi statutarie" delle Regioni di diritto comune, non sarebbe possibile ritenere che la stessa vada incontro al solo limite dell'armonia con la Costituzione, *ex* art. 10 legge di riforma, dal momento che – come si è sopra ricordato – l'art. 123 non è stato, per questa parte, toccato dalla riforma (ancora una volta, come si vede, di irragionevole arretramento della specialità rispetto al regime comune, bisognosa di esser riparata in sede di "adeguamento").

Se, di contro, la legge in parola dovesse essere considerata espressiva di potestà esclusiva o piena, allora la questione dei limiti dovrebbe esser rivista alla

luce di quanto disposto per le leggi regionali di potestà “residuale” dal IV comma dell’art. 117 cost. *Secundum verba*, nessun altro limite si ha al di fuori dell’osservanza della Costituzione e degli impegni internazionali e comunitari (che, tuttavia, sembrano scarsamente o nient’affatto interferenti con la materia della forma di governo). Ciò che farebbe pensare che il limite dei principi sia da considerare ormai scomparso.

Sembra, però, di poter obiettare a siffatto ragionamento che non è, in via generale, affatto scontato – come pure da parte di alcuni si pensa – che le nuove leggi regionali di potestà “residuale” sfuggano ad ogni limite diverso dalla doverosa osservanza della Costituzione e degli impegni internazionali e comunitari. Proprio del limite dei “principi generali dell’ordinamento”, anzi, a me pare che si possa piuttosto predicare la permanente attualità e persino l’attitudine ad esser esteso alle stesse leggi statali. Con il che si avrebbe un livellamento di condizioni dell’autonomia (stavolta, al basso), conseguente all’interpretazione sistematica ed assiologicamente orientata del IV comma dell’art. 117.

Se, infine, la “legge statutaria” in parola dovesse considerarsi espressiva di una potestà “speciale”, non assimilabile né a quella statutaria delle Regioni di diritto comune né alla potestà legislativa primaria, allora la norma sul limite dei “principi dell’ordinamento della Repubblica” si porrebbe, in tesi, al di fuori della traiettoria sia dell’art. 10 della legge di riforma che dell’art. 117, IV c., e, dunque, il limite stesso resisterebbe e potrebbe farsi valere in sede di controllo (come, poi, delinearne i contorni sul piano teorico–astratto e farne quindi concreta applicazione è un altro discorso che non può ora farsi).

In realtà, delle tre ipotesi ora descritte, la prima parrebbe maggiormente avvalorata dall’oggetto della disciplina: un oggetto che – come si è sopra detto – non è, per la verità, interamente coincidente nel passaggio dall’una all’altra fonte, ma che appare, per una fascia materiale non poco estesa, sovrapponibile (specificamente laddove si fa riferimento alla elezione del Presidente ed alla forma di governo).

Senonché, come si è sopra rammentato, pure per questa parte comune la clausola della condizione più favorevole non è applicabile, trovandosi la disciplina dell’art. 123 al di fuori del raggio di azione dell’art. 10. Ad esser giusti, ci si dovrebbe spingere fino al punto di affermare che, in conseguenza di siffatta dimenticanza, la legge di riforma viola il principio della valorizzazione dell’autonomia congiuntamente al principio di eguaglianza tra le Regioni, col fatto stesso di lasciar volutamente arretrata la condizione proprio delle Regioni che meriterebbero piuttosto di esser favorite; nondimeno, è ingenuo pensare che la Corte costituzionale, se adita, si presterà a caducare sia pure in parte la legge che ha riscritto il titolo V (semmai, farà verosimilmente luogo ad interpretazioni “adeguatrici” o – diciamo pure – “sananti”...).

In ogni caso, non enfatizzerei rispetto ai suoi reali termini la questione ora discussa: non credo che, nella sostanza, il richiamo all'armonia coi principi dell'ordinamento comporti un peso particolarmente accresciuto a carico della disciplina di organizzazione rispetto a quello tipicamente gravante sulle "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie.

4. Soluzioni di merito dell' "adeguamento": considerazioni generali di ordine ricostruttivo.

Una volta stabilito cosa far dire allo statuto organicamente "adeguato" e cosa invece far transitare nell'area della "legge statutaria", si pone l'ulteriore, ardua questione relativa ai contenuti coi quali riempire in concreto ciascuna delle fonti suddette.

Non entro, nuovamente, nei dettagli e nelle soluzioni di merito, che possono – com'è chiaro – essere le più varie, limitandomi a talune indicazioni di ordine generale, conformemente alle esigenze di sintesi proprie di questa riflessione.

4.1. La ricerca di nuovi spazi per l'autonomia, in sede di "adeguamento" (con specifico riguardo alle materie ed ai loro eventuali spostamenti dall'una all'altra specie di potestà legislativa).

La prima questione da risolvere attiene alla ricognizione degli spazi dei quali dispone il legislatore di revisione (o, meglio, di *riforma*) statutaria in occasione della ricerca di nuove e più avanzate forme di "specialità" rispetto ai riconoscimenti contenuti nel titolo V, provvisoriamente estensibili in forza della clausola dell'art. 10 e naturalmente suscettibili di "razionalizzazione" in sede di "adeguamento". Il che vale come dire in quali parti il "modello", sia pure sommariamente ed ambiguamente descritto nella Carta, possa essere messo da canto ovvero superato dagli statuti speciali.

Ora, a mia opinione, i margini di manovra sembrano essere assai ristretti sul piano delle competenze (e del loro riparto tra i diversi livelli istituzionali), ampi invece sul versante dell'organizzazione.

Fuori discussione la necessità di prendere atto della inversione nel riparto delle materie tra Stato e Regioni, così come stabilita dall'art. 117. Ogni altra e diversa soluzione (quale quella della doppia enumerazione), pure – come si sa – sperimentata in altri ordinamenti, porterebbe, infatti, fatalmente a restringere gli ambiti di autonomia, per il fatto stesso della determinazione in positivo dei loro confini. E, invero, cosa di più può dare *in astratto* la conformazione della potestà legislativa regionale come di tipo negativo-residuale, ad imitazione del

“modello” delineato nel IV comma dell’art. 117? *In astratto*, si diceva, dal momento che, poi, *in concreto* si può sicuramente fare di più di ciò che è in atto costituzionalmente stabilito.

Dovrebbe per la verità presumersi, in linea di principio, che alle materie enumerate nel II c. dell’art. 117 facciano capo esclusivamente interessi di natura nazionale (o sovranazionale), con la sola eccezione delle materie indicate nel III c. dell’art. 116, “regionalizzabili” con le forme da quest’ultimo stabilite. E, tuttavia, laddove dovesse riscontrarsi una pur parziale divergenza tra i cataloghi costituzionali delle materie e quelli invece contenuti negli statuti in atto vigenti, nel senso ovviamente favorevole all’autonomia, non v’è dubbio che debba esser quest’ultima disciplina a prevalere sull’altra, in nome appunto della specialità (e, cioè, dell’autonomia) che osta alla tacita abrogazione delle previsioni statutarie da parte della “novella” dello scorso anno. Così, materie di potestà ripartita, *ex art. 117, III c.*, laddove del tutto o in parte coincidenti con materie di potestà esclusiva, secondo gli statuti, seguiranno ad esser rimesse alla potestà primaria. E così ancora, materie di potestà attuativo-integrativa, ancorché ricadenti nell’orbita della potestà esclusiva dello Stato, in base alle previsioni del II comma dell’art. 117, potranno essere mantenute nella disponibilità della Regione e fatte oggetto di normazione secondo il loro titolo originario. Ovviamente, per il caso che esse trovino corrispondenza col catalogo del III comma dell’art. 117 ovvero siano da annoverare tra quelle, innominate, di potestà “residuale”, saranno da considerare automaticamente “promosse” al grado più elevato, in nome della clausola di maggior favore (un primo confronto si deve a L. Torchia; con specifico riferimento alla Sicilia, v., poi, C. Salazar).

Come si vede, la stessa potestà attuativa che, in linea di principio, va considerata travolta dalla nuova tecnica di riparto delle materie, può trovare un suo spazio, nel senso sopra indicato, limitatamente alle Regioni ad autonomia differenziata. Uno spazio che, peraltro, potrebbe essere ulteriormente esteso proprio in sede di “adeguamento”: a prescindere, infatti, dall’ipotesi, sopra ragionata e bisognosa di verifiche caso per caso (ed è da aggiungere, di verifiche che vadano oltre il dato meramente letterale, delle “etichette”, per guardare piuttosto alla sostanza normativa in esse racchiusa), nulla vieta che, in prospettiva *de iure condendo*, alcune delle materie trattenute allo Stato, ancorché non coincidenti coi cataloghi contenuti negli statuti vigenti, possano prestarsi a forme pur contenute di disciplina differenziata in ambito locale: ad es., in materia di immigrazione (ed in altre ancora), potrebbe essere introdotta – laddove non prevista – la potestà attuativo-integrativa, che presenterebbe tra l’altro il vantaggio di potersi esercitare in via istituzionale, a differenza della potestà regolamentare “delegata” ai sensi del VI c. dell’art. 117, che, oltre ad esprimersi in forma “dimessa”, richiede comunque di esser attivata di volta in volta.

In disparte di ciò che può farsi “lavorando” sul catalogo del II comma, in relazione al quale i margini di manovra sono ovviamente ristretti, non poche

delle materie menzionate nel III comma potrebbero, grazie all'“adeguamento”, transitare nell'area della potestà “residuale”.

La questione, per la verità, presenta una generale portata; ed è da interrogarsi sulle perduranti, obiettive ragioni che giustificano (o *giustificerebbero...*) il doppio regime di autonomia legislativa, articolato nei due tipi della potestà primaria e della potestà ripartita. Non poche delle materie incluse nel III comma dell'art. 117 avrebbero piuttosto meritato sin dall'inizio una miglior sorte; e perciò proprio da esse potrebbe avviarsi l'opera di costruzione di quel regionalismo progressivo che è prefigurato nel III comma dell'art. 116, per un verso, e che è insito nella stessa nozione di “adeguamento”, per un altro.

Non si dimentichi, poi, che alcune materie sono confusamente particellizzate e spartite tra i due tipi di potestà (dall'ambiente – ammesso, e non concesso, che possa considerarsi come “materia” a se stante e non piuttosto quale “insieme” di materie – all'istruzione, ad altre ancora). Sicché, con riguardo ad esse e nella considerazione del rischio temibile di continue e defatiganti *actiones finium regundorum* che le abbiano ad oggetto, converrebbe fare una buona volta la scelta coraggiosa e chiara di assegnarne la disciplina alle sole leggi regionali, abolendo dunque la “concorrenza” con lo Stato (su ciò, tra gli altri, P. Cavaleri, G. Silvestri e, nuovamente, C. Salazar). D'altronde, il modulo pattizio designato nell'ultimo comma dell'art. 116 è stato espressamente pensato a questo scopo ed è chiaro che ad esso possono ad uguale (se non a maggior) titolo puntare le leggi di “adeguamento” statutario.

4.2. L' “adeguamento” del sistema delle fonti (prime, generali notazioni).

Più in genere, per quanto attiene al piano delle fonti, al di là delle innovazioni ora prefigurate per le materie ed in relazione ai tipi di potestà legislativa cui esse sono assegnate, molti altri interventi a finalità di riordino possono (e devono) esser fatti in sede di “adeguamento” degli statuti, tanto a proiezione “esterna” quanto con riguardo al versante “interno”.

Per l'un verso, una speciale cura è richiesta alla disciplina concernente l'attuazione (in senso lato) della normativa internazionale e comunitaria e, ancora prima, le forme della partecipazione delle Regioni e delle stesse autonomie minori in fase “ascendente”, alla formazione della normativa in parola.

Il quadro ora delineato nella Costituzione “novellata” – è stato fatto notare da molti – è non poco confuso, così come largamente deludenti sono le proposte contenute al riguardo nel disegno La Loggia (che addirittura fanno del potere regionale di stipulazione di accordi ed intese un potere “misto” o “complesso”, frutto di esercizio congiunto da parte dello Stato e della Regione, e non già un potere esclusivo della Regione stessa, ancorché – ovviamente – sogget-

to a limiti, a garanzia dell'unità dell'ordinamento, quale parrebbe essere secondo la Costituzione "novellata"). Quale migliore occasione, dunque, di quella dell'"adeguamento" degli statuti per riempire di significati nuovi il potere estero delle Regioni, specie di quelle di confine. Per la verità, non sembra che la congiuntura sia particolarmente benigna per l'autonomia in genere (ancora una volta, senza distinzioni di sorta), con specifico riguardo al versante delle relazioni internazionali, come dimostra la ristrettezza di prospettiva dalla quale si colloca il disegno di legge suddetto, che certo non incoraggia ad ottimistiche previsioni circa i possibili sviluppi dell'esperienza in materia. E, tuttavia, ancora una volta ragionevolezza vorrebbe che situazioni obiettivamente diverse, quali appunto sono quelle presenti nelle Regioni di confine, siano fatte oggetto di un complessivo, peculiare regime.

Allo stesso modo, una particolare cura va riservata al nuovo sistema dei rapporti che si andrà a costruire tra le fonti regionali e le fonti di autonomia locale, da un canto, e, dall'altro, le fonti di autonomia privata, adottate in esercizio della sussidiarietà "orizzontale", a riguardo della quale va fissato un pugno di regole ferme e chiare circa i campi materiali in cui essa specificamente si esercita ovvero (e, forse, preferibilmente), all'inverso, in cui essa *non può* esercitarsi, e ancora circa le forme di controllo dei risultati e i presupposti dell'eventuale, *motivato* "ritorno" di funzioni precedentemente devolute dalla Regione. Insisto particolarmente sull'esigenza della motivazione: specie nei casi in cui un'attività, sia essa amministrativa e sia pure normativa, si pone quale eccezione rispetto alla regola prefigurata dalle norme giuridiche che la fondano e disciplinano, ebbene non ci si può allora sottrarre all'obbligo della giustificazione. E qui, per quanto invero blanda e cauta sia la regola costituzionale, che vuole "favorita" l'attività dei privati nella cura di interessi generali, il fatto stesso che in un primo tempo l'ente pubblico abbia, in piena discrezionalità, deciso di "favorire" l'intraprendenza dei privati obbliga, al momento in cui l'ente stesso dovesse considerare non più valida la decisione iniziale, ad enunciare le ragioni che spingono a revocare i "conferimenti" già fatti. Con l'attivazione della sussidiarietà "orizzontale", insomma, i rapporti tra la mano pubblica e la privata rimangono, sì, fluidi e suscettibili di aprirsi a forme varie di orientamento e di sviluppo, pur discendendo dall'attivazione stessa un vincolo di motivazione nel senso detto: che è procedurale e sostanziale allo stesso tempo, rispondendo alla *ratio* costituzionale di "sfavore" per l'eventuale, comunque non impossibile, "ritorno" di funzioni alla sede istituzionale di partenza.

Sul versante "interno", poi, due annose questioni sono particolarmente da affrontare: l'una attiene alle relazioni intercorrenti tra legge e regolamenti, bisognose di essere "riconformate" in coerenza coi nuovi equilibri istituzionali, così come con la mutata estensione dei campi materiali di competenza regionale, la cui coltivazione non può evidentemente aversi unicamente a mezzo di leggi. In questo quadro, è da studiare l'eventualità di riconoscere un potere regolamentare "indipendente" ovvero di far luogo alla istituzione di pur circo-

scritte riserve di regolamento (a mia opinione, consigliabili limitatamente alla materia dell'organizzazione). In ogni caso, dal momento che ci si attende un vasto ricorso alla delegificazione in ambito locale, è necessario definirne modalità procedurali, presupposti sostanziali, limiti.

È interessante notare, specie oggi dopo la (invero discutibile e) rigida posizione assunta dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al limite dell'“armonia con la Costituzione”, inteso in modo ancora più oneroso della stessa scrupolosa osservanza di *ogni* disposizione costituzionale (sentt. nn. 304 e 306 del 2002), che gli statuti ordinari risultano fortemente compressi quanto ai margini di manovra di cui dispongono in sede di ridefinizione complessiva del sistema delle fonti, non potendosi – a quanto pare – discostare dal “modello” costituzionalmente stabilito per lo Stato. Diversamente, invece, come di consueto, gli statuti speciali che, facendo leva sulla forza di cui sono provvisti, possono ricercare soluzioni anche fortemente originali ed innovative di sviluppo (ad es., appunto, dando vita, volendo, a riserve di regolamento).

Non diversamente per l'altra questione, in relazione alla quale è da prendere in considerazione l'ipotesi di dotare la Regione (e, per essa, specificamente la Giunta) di poteri primari di normazione esercitabili in forme diverse dalla legge.

Con riferimento alle Regioni di diritto comune, si discute (o, dobbiamo forse ora dire, si *discuteva*) circa la idoneità degli statuti a far luogo ad un'innovazione siffatta (ipotesi, ora, verosimilmente messa in soffitta dalla giurisprudenza surrichiamata). La tesi favorevole andava (e va), tuttavia, incontro all'obiezione, assai difficilmente superabile pure in un contesto complessivamente mutato rispetto al passato, secondo cui il catalogo delle fonti primarie è “chiuso”, restando circoscritto ai soli atti dotati di esplicito fondamento costituzionale. La stessa ragione porta, dunque, ad escludere che le “leggi statutarie” delle Regioni speciali possano far luogo a siffatta innovazione: tanto più, se si considera che – come si è detto – l'area materiale rimessa alla disciplina delle leggi stesse appare essere maggiormente circoscritta di quella tracciata nell'art. 123.

Lo statuto “adeguato” potrebbe, però, volendo, introdurre l'innovazione in parola, la cui giustificazione riposa, per un verso, nella estensione dei campi materiali di intervento regionale, conseguente alla inversione della tecnica di riparto delle materie tra Stato e Regioni, campi – come s'è detto – sicuramente non ricopribili unicamente a colpi di leggi o anche di regolamenti “delegati”; per un altro verso, va tenuta presente l'esigenza di riequilibrio istituzionale insita nella scelta a favore dell'elezione diretta del Presidente (per quanto suscettibile, come si sa, di esser rimessa in discussione dalla “legge statutaria”), che consiglia di ridistribuire i poteri di normazione in ambito locale in modo congruo con gli accresciuti impegni di regolazione giuridica cui la Regione è chiamata a far fronte. Tanto più avvalorata appare la tesi qui prospettata con riguardo alle autonomie differenziate (o, volendo, anche a quelle “specializzabili”) qualora per esse particolarmente dovesse espandersi l'area materiale degli interventi normativi,

secondo l'ipotesi sopra ragionata, favorevole al "transito" di materie dall'uno all'altro tipo di potestà legislativa ovvero dai campi riservati allo Stato a quelli disponibili alla coltivazione regionale.

L'alternativa all'ipotesi qui discussa potrebbe esser quella di dar spazio al procedimento legislativo in sede decentrata, che tuttavia va incontro ad un'antica, seria obiezione, formulata dalla più sensibile dottrina (T. Martines ed altri), circa la sua piena coerenza col valore democratico. Quale soluzione di ripiego potrebbe esservi l'altra di prevedere il procedimento di approvazione delle leggi in sede redigente, che nondimeno meriterebbe di esser circondato da non poche cautele (ad es., stabilendosi per quali leggi esso non possa aversi, in ragione del fatto che il suo impiego comporta un forte ridimensionamento dei poteri dell'Assemblea: si tratterebbe, insomma, di far luogo ad una previsione, quale quella contenuta con riguardo al procedimento decentrato nell'art. 72, IV c., cost., adattata al diverso contesto regionale ed al diverso procedimento di approvazione delle leggi).

- 4.3. (Segue) Previsioni statutarie in fatto di drafting e di procedimenti di produzione giuridica (con particolare riguardo al ruolo che può essere riconosciuto in seno a questi ultimi al Consiglio delle autonomie locali ed all'eventuale, consigliata, previsione di un organo di garanzia della rigidità statutaria).

Ancora in tema di fonti, sotto lo specifico aspetto riguardante i procedimenti, occorre rifarsi nuovamente all'indicazione dietro data che vuole reciprocamente, inscindibilmente integrate l'una nell'altra la forma di governo e la "forma di Regione".

Si prenda, ad es., l'iniziativa legislativa, bisognosa di esser non soltanto adeguatamente estesa, chiamando al suo esercizio nuovi soggetti (e, tra questi, particolarmente le autonomie funzionali, quali le Università, oltre agli enti locali ed alle formazioni sociali, quanto meno quelle costituzionalmente "qualificate": sindacati, confessioni religiose, ecc.), ma anche svecchiata nella sua *struttura* ed arricchita di ulteriori elementi. Così, va introdotto l'obbligo della motivazione della *necessità* dell'iniziativa stessa (specificamente in rapporto col "programma" statutario di valorizzazione della produzione giuridica da parte dei privati), della coerenza dei progetti di legge presentati con gli impegni di diritto internazionale e comunitario, dell'osservanza da parte di essi delle sfere di competenza dello Stato così come degli enti locali. E, ancora, occorre imporre analisi di fattibilità e d'impatto della regolazione, ecc., o, ancora, il rispetto di regole relative all'avvicendamento delle norme nel tempo (e, tra queste, particolarmente, quella riguardante il divieto di abrogazione innominata). Vi è, insomma, il bisogno di adattare alla dimensione regionale taluni canoni, ormai

recepiti anche a livello statale e sovranazionale o internazionale e preposti ad un ordinato (ancorché fin qui rimasto largamente infruttuoso) svolgimento delle dinamiche della normazione. Lo statuto “adeguato” può essere il “luogo” giusto per fissare un pugno di regole (o, meglio, di *principi*) sulla produzione, rimettendosi quindi ad altri luoghi (dalla “legge statutaria” ai regolamenti consiliari) per la loro opportuna specificazione–attuazione.

In tema di procedimenti, è necessario muovere dalla consapevolezza che essi si presentano, per un verso, sempre di più internamente articolati e, per un altro, reciprocamente, fittamente intrecciati, pur laddove rimangano giuridicamente distinti. E, una volta, di più, non va perso di vista che la rete dei collegamenti non rimane circoscritta al solo piano dell’apparato ma si distende fino alla comunità, dando vita ad un groviglio di relazioni che richiede di esser dipanato, nel modo più chiaro e lineare possibile, proprio da statuti e “leggi statutarie”, secondo le rispettive competenze.

Si consideri, ad es., il rilievo che è possibile assegnare ai pareri Assembleari sugli atti normativi della Giunta, specie laddove dovesse aversi la previsione di riserve di regolamento o dovesse prendere corpo un ampio processo di delegificazione in ambito locale (auspicabile e, comunque, inevitabile, anche nel quadro di un eventuale riconoscimento di atti giuntali con forza di legge) o, ancora, nei casi di “delega” da parte dello Stato del potere regolamentare, ai sensi del VI c. dell’art. 117 (sempre che non prenda corpo al riguardo l’idea, dietro affacciata, di ripristinare negli statuti “adeguati” la potestà legislativa attuativo–integrativa). Allo stesso tempo, è opportuno rafforzare la posizione della Giunta in Assemblea (ad es., predisponendo delle corsie preferenziali per i disegni giuntali o, magari, prevedendo, sia pure solo per casi tassativamente stabiliti, dei limiti al potere di emendamento, obbligando pertanto l’Assemblea ad un “prendere o lasciare” il testo giuntale, ecc.).

La varietà e “fluidità” delle relazioni che possono al riguardo impiantarsi è tale da non consentire ora neppure una sintetica esposizione delle principali innovazioni che possono prefigurarsi in tema di fonti e di procedimenti. Così, non soltanto è possibile allargare, nel senso ora indicato, i procedimenti, “integrando” reciprocamente, ma possono immaginarsi soluzioni volte a far concorrere agli stessi, unitamente agli organi d’indirizzo ed alle forze sociali organizzate, anche organi diversi.

Si pensi, ad es., al Consiglio delle autonomie locali ed al collegamento che, per il suo tramite, viene a stabilirsi tra la forma di governo restrittivamente intesa e la “forma di Regione”, riferita – come si è detto – non soltanto ai rapporti tra apparato e comunità ma anche a quelli con le autonomie locali.

Consiglieri, con riguardo all’organo in parola, di far luogo a soluzioni incisive ma anche sufficientemente duttili e varie, siccome adeguate ai singoli contesti.

Preliminarmente, va detto che si dà qui per scontato che l'organo *debba* essere istituito anche nelle Regioni ad autonomia differenziata, alle quali pure non è espressamente imposto. Tra l'altro, per il suo tramite prende corpo una di quelle manifestazioni più ampie di autonomia di cui si discorre nell'art. 10 della legge di riforma, stavolta a beneficio non già della Regione ma degli enti minori. Per quanto la sua previsione possa farsi riportare all'indicazione di ordine generale contenuta in tale articolo, assai problematico è stabilire in che modo possa aversene la istituzione, quale cioè debba essere la fonte idonea ad ospitarne la disciplina di base.

I collegamenti assai stretti con la forma di governo porterebbero a dire che se ne debba fare menzione nella "legge statutaria" che dà la disciplina di base della forma stessa. Ma, si è detto che non v'è tra "legge statutaria" delle Regioni speciali e statuto delle Regioni ordinarie piena corrispondenza sul piano degli oggetti come pure dei limiti. Tra l'altro, l'organo in parola parrebbe ancora più direttamente ed immediatamente incidere sulla "forma di Regione" anziché sulla forma di governo (propriamente intesa).

Per questa ed altre ragioni, consiglieri dunque di affidarne la prima regolazione (come di consueto, a mezzo di indicazioni adeguatamente contenute) allo statuto "adeguato" alla riforma, per poi devolverne le ulteriori specificazioni alla "legge statutaria".

Nel merito delle soluzioni prospettabili, potrebbe esser opportuno far luogo ad una conformazione dell'organo tale da renderne variamente incisiva la partecipazione ai procedimenti di produzione giuridica, configurandolo perciò come organo ora di consultazione ed ora invece di "codecisione", a seconda delle fattispecie decisionali (ad es., per quanto concerne i conferimenti delle funzioni dalla Regione alle autonomie locali è evidente che il ruolo esercitato dal Consiglio debba esser particolarmente forte).

Il Consiglio in parola, peraltro, potrebbe esser coinvolto non soltanto nei processi volti alla produzione di decisioni d'indirizzo politico-amministrativo ma anche sul piano delle garanzie, prevedendosene, ad es., la consultazione per i casi di ricorso regionale contro atti statali sospetti di ledere anche l'autonomia locale (se ne prevede la "proposta", ora, nel disegno di legge La Loggia ma non pure, appunto, la consultazione). In tal modo, peraltro, si colmerebbe una lacuna di costruzione lasciata scoperta dal legislatore costituzionale in sede di riscrittura del titolo V, per la parte in cui ha lasciato sguarniti di tutela processuale diretta gli enti locali, malgrado il riconoscimento della loro autonomia, ormai non più solamente secondaria ma *quodammodo* "subprimaria". Senza, dunque, far luogo – ciò che alla Regione è certamente inibito, richiedendosi allo scopo una previsione di rango costituzionale – al riconoscimento di un potere di ricorso diretto dei Comuni e degli altri enti locali alla Corte costituzionale (riconoscimento, peraltro, a mia opinione sconsigliabile anche in prospettiva *de iure condendo*), si potrebbe assistere al coinvolgimento degli enti stessi già al momento ed in vista della

presentazione dei ricorsi regionali (non escluderei neppure il caso inverso, del loro coinvolgimento nei procedimenti di ricorso da parte del Governo, secondo forme naturalmente tutte da studiare, andando oltre la previsione, ora fatta dal disegno La Loggia, della “proposta” da parte della Conferenza Stato–città). Va, ad ogni modo, fatta salva l’eventuale loro partecipazione ai processi già attivati (la cui consistenza, tuttavia, è in ultima istanza rimessa all’apprezzamento della Corte costituzionale, cui spetta “tarare” la misura del contraddittorio ai giudizi di costituzionalità).

Un’ulteriore forma di allargamento dei procedimenti (e, segnatamente, del procedimento legislativo) è possibile proprio sul terreno delle garanzie, laddove è consigliabile la previsione di una *Commissione di controllo* (o com’altro la si voglia chiamare), preposta alla salvaguardia della rigidità statutaria, di cui si fa peraltro menzione in alcune bozze di statuto ordinario in circolazione, prestando ad ogni modo attenzione a non farne (non dico un “doppione” della Corte costituzionale – ciò che non sarebbe concepibile – ma neppure) un organo dotato di competenze giurisdizionali o “paragiurisdizionali” (la qual cosa, come si sa, non rientra ugualmente nella disponibilità della Regione). Piuttosto, si potrebbe farne un organo di controllo dotato di un potere *soft* d’interdizione, esercitabile ad es. sotto forma di rinvio con richiesta di riesame: magari prevedendo, se del caso, che la riapprovazione dell’atto rinviato dalla Commissione debba aver luogo, se di produzione Assembleare, a maggioranza assoluta ovvero, trattandosi di una di quelle leggi per le quali sia già prescritta tale maggioranza, a maggioranza qualificata. In tal modo, si preserverebbe comunque l’esclusività del potere di decisione da parte degli organi d’indirizzo politico (e, segnatamente, dell’Assemblea), allo stesso tempo riconoscendosi un significato non meramente nominale al controllo.

- 4.4 La necessaria sottoposizione a verifica, secondo ragionevolezza, delle nuove acquisizioni al patrimonio dell’autonomia, frutto di “adeguamento” (con specifico riguardo alla eventuale “rappresentanza” regionale in seno alla Corte costituzionale, alla ipotetica, peculiare partecipazione ai lavori della Commissione “integrata”, alla materia dei controlli in genere, all’assetto dell’amministrazione e della finanza).

Per molti altri campi di esperienza e sotto più aspetti, potrebbero aversi soluzioni anche accentuatamente differenziate e lontane dallo *ius commune*; è, tuttavia, da verificarne la ragionevolezza, *sub specie* della loro rispondenza ad esigenze peculiari delle singole Regioni.

Un solo esempio per tutti. L’idea, pure da tempo circolante ed ancora di recente insistentemente riproposta, secondo cui sarebbe auspicabile una rappre-

sentanza delle Regioni in seno alla Corte costituzionale, a prescindere da ogni riserva di ordine generale alla quale va incontro (per il rischio che essa, anziché tradursi in una effettiva “regionalizzazione” della Corte porti piuttosto ad elevare in modo abnorme il tasso di “politicità” insito nei giudizi di costituzionalità), assai difficilmente può esser giustificata (appunto, secondo ragionevolezza) se adottata in modo parziale, vale a dire assicurando la partecipazione alla composizione della Corte solo delle Regioni a regime differenziato o, addirittura, solo di alcune di esse e, persino, solo di una, la “specialissima” Sicilia.

So bene qual è la pronta obiezione che potrebbe farsi a questo ragionamento, richiamando le origini “pattizie” dello statuto siciliano o, come che sia, appellandosi alle “sacre ed inviolabili” (ma ormai largamente imperscrutabili) ragioni della specialità. Sennonché, a prescindere dalla circostanza per cui altro è il procedimento di controllo sugli atti di Stato e Regione ed altro ancora l’innovazione strutturale qui immaginata, quand’anche fosse inizialmente giustificato un regime speciale per la peculiare, irripetibile congiuntura nella quale è storicamente maturata la concessione degli statuti speciali (a partire, appunto, da quello siciliano), si tratta di verificare se l’attuale contesto, con le esigenze da esso espresse e la sua complessiva connotazione, possa fondare un riconoscimento siffatto. *La specialità, insomma, va intesa in senso dinamico*: è essa stessa, al pari della Costituzione, più che uno *stato*, un *processo* (secondo l’efficace definizione datane da A. Spadaro, L. D’Andrea e da altri), inidoneo a farsi “pietrificare” in un atto immoto nei suoi enunciati ovvero nei significati da essi espressi; e, così come forme e condizioni originali di autonomia, inizialmente giustificate, potrebbero rivelarsi non più tali col tempo, sì da richiedere di essere riportate allo *ius commune* e da questo assorbite, ugualmente potrebbe darsi il caso inverso, di forme e condizioni sopravvenienti, sempre che appunto poggianti su basi di ragionevolezza.

Dalla prospettiva ora adottata è da chiedersi se il peculiare regime di controllo sulle leggi regionali, a suo tempo posto dallo statuto siciliano, possa rinvenire ancora oggi ragioni idonee a giustificarlo: della qual cosa, invero, può dubitarsi, se si pensa che lo stesso si è praticamente dimostrato inadeguato a farsi valere sin dall’inizio e ancora di più potrebbe esserlo alla luce del nuovo ingranaggio di controllo stabilito nell’art. 127 cost.

Per la verità, ancora da ultimo si è fatto finemente osservare (da G. Silvestri) che il controllo preventivo, per quanto possa apparire maggiormente gravoso per l’autonomia di quello successivo, potrebbe nel suo insieme risultare più vantaggioso per la Regione se visto congiuntamente al termine assai stretto stabilito per la Corte affinché si pronunzi sul ricorso. Ma, siffatto elemento di differenziazione potrebbe essere praticamente azzerato qualora dovesse passare, così com’è, il testo del disegno di legge La Loggia che fissa termini obiettivamente ristretti per la decisione della Corte; sicché tornerebbe, per questo

verso, ad apparire complessivamente più favorevole per l'autonomia il sistema di controllo stabilito dalla legge cost. n. 3 del 2001. Nondimeno, non si esclude che possano essere escogitate dallo statuto (della Sicilia come di altre Regioni) soluzioni ancora di maggior rispetto delle ragioni dell'autonomia; il punto è – come si diceva – che esse dovrebbero comunque esser fondate sul canone di ragionevolezza; e, per far ciò, occorre che si diano *situazioni di fatto* peculiari della Regione, tali appunto da richiedere di esser trattate in modo ad esse adeguato, distinto dal regime riservato alle rimanenti Regioni.

Notazioni non dissimili, per l'aspetto ora considerato, possono farsi con riguardo alla eventuale, "tipizzata" partecipazione della Regione ai lavori della Commissione "integrata". In via di principio, nuovamente è da dire che nulla vieta che alle Regioni dotate di speciale autonomia possa essere assicurata una presenza nella sede parlamentare secondo forme e connotati complessivi ad ogni modo differenziati da quelli delle rimanenti Regioni o che, addirittura, ciò possa valere unicamente per alcune o una sola di tali Regioni. D'altronde, come si sa, i precedenti non mancano (si pensi alla partecipazione dei Presidenti regionali alle sedute del Consiglio dei ministri). Tuttavia, è da chiedersi quale possa essere la ragione sostanziale giustificativa di un siffatto diverso trattamento. Un tempo, quando il regionalismo "cooperativo" era ben lontano dagli orizzonti culturali del Costituente, così come del legislatore di attuazione della Carta costituzionale, poteva anche immaginarsi una partecipazione ristretta alle attività statali di direzione politica, nella parte in cui idonee a direttamente incidere sulla sfera dell'autonomia regionale. Oggi, però, che la "cooperazione" si considera un modulo diffuso ed imprescindibile di organizzazione, diviene assai difficile trovare argomenti stringenti a sostegno di un differenziato regime a seconda del "tipo" di autonomia goduta dalle singole Regioni. Fuori discussione essendo la partecipazione di tutte le Regioni (e delle stesse autonomie minori) alla Commissione "integrata", peraltro all'interno di un meccanismo che dà un rilievo anche giuridico (e non meramente politico) alla volontà espressa dalle autonomie, riconoscere un *plus* di potere alle Regioni speciali appare invero assai problematico.

Per altri aspetti ancora, il "modello" del titolo V appare praticamente "blindato" e non disponibile a forme sostanzialmente apprezzabili di differenziazione. Ad es., la scelta di campo di fare dei Comuni il perno dell'amministrazione, pur con gli elementi di flessibilità costituzionalmente stabiliti, parrebbe irreversibile, comportando altrimenti un'alterazione di ordine strutturale nel corpo della "Repubblica", quale disegnato dall'art. 114, in immediato e diretto svolgimento dell'indicazione contenuta nell'art. 5 cost. È però da chiedersi se possa esser disegnata dallo statuto "adeguato" una mappa diversa, maggiormente articolata, dei poteri locali, che porti alla "invenzione" di enti diversi da quelli indicati nell'art. 114, senza che nondimeno sia rimessa in discussione la centralità di posto dei Comuni. Qualora il catalogo fornito da tale articolo si consideri intangibile, siccome immediatamente espressivo di un principio fon-

damentale di organizzazione, l'ipotesi non sarebbe fattibile; ma, che così non sia lo dimostra proprio la "scoperta" delle città metropolitane ad opera della legge di revisione del titolo V: e, se siffatta innovazione è stata possibile a tale legge, non si vede perché non possa esserlo ad altra legge ugualmente costituzionale (di riforma statutaria).

Piuttosto, in fatto di amministrazione (e – come ora si dirà – in parte anche per la finanza) si possono, volendo, prefigurare soluzioni originali per ciò che attiene al versante dei rapporti con lo Stato e, specificamente, in ordine ai "conferimenti" delle funzioni, che, sempre in applicazione della "logica" della *partnership* che, come qui pure si è sottolineato, dovrebbe connotare il nuovo volto del neoregionalismo, dovrebbero essere messi a punto e, quindi, perfezionarsi e svolgersi con modulo "pattizio". È da chiedersi, al riguardo, se l'ingranaggio delle commissioni paritetiche possa considerarsi ancora oggi adeguato. Domanda, questa, alla quale non può darsi risposta se non dopo aver avviato una seria riflessione sulla organizzazione e sul funzionamento del Governo, per il modo con cui i processi decisionali prendono corpo al suo interno. È chiaro, infatti, che a ben poco – a me pare – serve riconoscere un potere regionale di "codecisione" laddove poi le "proposte" dalle Regioni stesse formulate in *tandem* coi rappresentanti dello Stato sono obbligate ad arrestarsi davanti al muro invalicabile eretto presso la Presidenza del Consiglio che, a sua esclusiva discrezione, stabilisce non solo i tempi ma la stessa opportunità di investire il Consiglio delle "proposte" medesime. Un sistema maggiormente funzionale (e – se posso esser franco – coerente), allo stesso tempo peraltro rispettoso del ruolo di direzione politica riconosciuto al Governo, è, invece, quello secondo cui, una volta che l'accordo sia stato siglato presso la stessa Presidenza del Consiglio, quest'ultima dovrebbe considerarsi obbligata ad iscrivere l'argomento all'ordine del giorno della prima seduta utile (fatti, ovviamente, salvi motivati casi di urgenza che non consentano di rispettare questa scadenza), restando comunque riservata al Governo l'approvazione (naturalmente, senza emendamenti) delle "proposte" sottopostegli ed essendo, ad ogni modo, obbligato a motivare la loro eventuale reiezione.

Qualcosa di simile può aver luogo anche per ciò che concerne la definizione dei rapporti sul piano finanziario. Qui, però, l'esigenza di un generale "coordinamento" dei rapporti Stato–Regioni è, forse, ancora maggiormente avvertita e pressante di quanto pure non sia sul versante dell'amministrazione (non si dimentichi che l'esigenza del "coordinamento" stesso è espressamente enunciata in Costituzione).

Fatico, nondimeno, a comprendere le ragioni che potrebbero ancora oggi giustificare uno "speciale" (o "specialissimo") regime sul piano della finanza, appunto esclusivamente legato alla peculiare condizione di autonomia di cui godono le cinque Regioni (e le due Province autonome). La dotazione delle risorse dovrebbe esclusivamente dipendere dal sostrato economico–sociale sul

quale poggia lo *status* riconosciuto a ciascuna Regione; e, da questo punto di vista, non vedo, ad es., come discriminare tra la Sicilia e la Calabria (sempre più legate l'una all'altra, specie nella c.d. "area dello Stretto") oppure tra il Piemonte e la Valle d'Aosta.

Ora, il "coordinamento" centrale proprio a questo dovrebbe specificamente servire: a prevenire sul nascere il radicamento di nuovi fattori di squilibrio ovvero l'aggravarsi di vecchi e, sia pure con la necessaria gradualità, avviare un'incisiva opera di rimozione delle loro cause strutturali, la cui origine – come si sa – fa tutt'uno con la storica "questione meridionale" (che peccato, a proposito, la scomparsa del termine "Mezzogiorno" dalla Costituzione "novellata"! O, forse, si pensa che basta cancellare dalla lavagna costituzionale le parole per avere allo stesso tempo cambiate anche le cose?). Ma, mentre il *fine* non è da mettere in discussione, i *mezzi* o le *procedure* per conseguirlo possono essere articolati sul territorio e, dunque, differenziati; e, da questo punto di vista, può pensarsi a soluzioni nuove, specificamente valide per le due Regioni speciali oggettivamente più bisognose (la Sicilia e la Sardegna), chiamate ad esercitare un ruolo "forte", sostanzialmente pattizio, in sede di "coordinamento", la cui messa a punto potrebbe – volendo – metodicamente ispirarsi allo stesso quadro disegnato per i "conferimenti" delle funzioni amministrative.

4.5. Riforma degli statuti e forma di governo.

Controversi sono i margini di manovra di cui le "leggi statutarie" (nelle Regioni speciali) e gli statuti (nelle Regioni di diritto comune) dispongono al momento della ridefinizione della forma di governo.

Senza ora tornare a dire del significato che può esser assegnato alla sibillina formula che enuncia il limite dell'"armonia con la Costituzione", specificamente valevole per la disciplina in parola (cui – come s'è detto – si aggiunge nelle Regioni ad autonomia differenziata l'"armonia" coi principi dell'ordinamento), è di tutta evidenza come si dia una soglia invalicabile, persino a stare all'ordine di idee favorevole a deroghe da parte delle norme regionali alla disciplina costituzionale. Così, ad es., i principi di base in tema di organizzazione sono sicuramente indisponibili: come ho avuto modo di far notare altrove, uno statuto che insensatamente stabilisse la durata vitalizia della carica di Presidente della Regione urterebbe frontalmente col valore democratico, fuoriuscendo perciò automaticamente dalla cornice costituzionale.

In aggiunta a ciò, va poi prestata una speciale cura all'esigenza, ugualmente irrinunciabile, di far luogo ad un sistema di regole connotato da una sua propria identità complessiva ed interna coerenza: una coerenza che non soltanto per me e connoti la rete delle relazioni specificamente attinenti alla forma di governo ma che si proietti e distenda, per un verso, all'intera "forma di Regio-

ne”, in forza di quelle mutue implicazioni che si hanno tra le due “forme” e sulle quali qui pure si è ripetutamente insistito, e, per un altro verso, all’ordine delle fonti ed alle dinamiche che presiedono alla sua composizione ed al suo incessante rinnovamento interno.

L’equilibrio tra le istituzioni e l’equilibrio tra le fonti non sono due elementi o connotati distinti di un ordinamento dato bensì – com’è stato da tempo fatto osservare dalla dottrina più accreditata (per tutti, A. Pizzorusso) – due facce di una stessa medaglia.

Ora, a me pare che in vista del conseguimento di siffatto, complessivo equilibrio, convenga far luogo ad una scelta in fatto di forma di governo chiara ed univoca, senza farsi suggestionare da talune sirene ammaliatrici che spingono per l’adozione di soluzioni originali a tutti i costi, frutto di strani “miscugli” tra modelli istituzionali diversi.

Così, non persuade l’idea, che tende a prendere piede nella progettazione statutaria delle Regioni di diritto comune, volta a rinunciare al modulo della elezione diretta del Presidente senza, tuttavia, farvi a meno nella sostanza, vale a dire stabilendo che la sua elezione sia formalmente da imputare all’Assemblea, sia pure dietro “designazione” del corpo elettorale. La “designazione” stessa è invero ormai nei fatti, vale a dire è già tutta quanta racchiusa nel carattere tendenzialmente bipolare del sistema politico, per quanto immaturo, instabile e non scevro di contraddizioni appaia essere quest’ultimo, così come incerte e precarie sono le regole convenzionali che stanno a base dei rapporti tra i *partners* della coalizione. Si faccia, dunque, una scelta di campo a favore o contro questo o quel “modello”, con la conseguente opzione per il sistema della elezione indiretta ovvero per quello della elezione diretta; dopo di che sulla base di siffatta scelta di fondo si edificherà un sistema compiuto ed internamente coerente di regole.

A questo riguardo, per l’opzione favorevole al mantenimento dell’elezione presidenziale diretta, consiglierai di non intaccare la ferrea regola che vuole la simultanea cessazione dalla carica del Presidente e dell’Assemblea. So bene quali seri argomenti sono addotti da quanti vorrebbero spezzare quest’automatismo perlomeno nel caso di vicende riguardanti la persona del Presidente, che parrebbero non avere causa politica: proprio su questo punto, dunque, potrebbe – volendo – aversi una sensibile diversificazione, in sede di “adeguamento” statutario, rispetto allo *ius commune* stabilito nell’art. 126 cost. E, tuttavia, mi parrebbe che convenga riflettere a lungo prima di accedere a cuor leggero ad un siffatto ordine di idee. Una volta aperta una crepa nel sistema, quest’ultimo rischia di crollare al suolo ad ogni piè sospinto, in conseguenza dei non pochi artifici di cui una politica smaliziata dispone e che disinvoltamente utilizza e piega a congiunturali convenienze: anche le malattie “politiche” – com’è stato fatto opportunamente notare da una sensibile dottrina (R. Bin) non sono sconosciute e possono diventare strumenti micidiali

per l'effettuazione di quei "ribaltoni" di cui si hanno tante, poco edificanti testimonianze nella storia della nostra Repubblica.

Tutt'al più, si potrebbe pensar di mitigare in qualche modo il rigore della regola *simul stabunt vel simul cadent*, affiancando al Presidente un Vice, anch'egli eletto a suffragio universale e diretto e pronto a prenderne il posto in caso di eventi riguardanti la persona del Presidente stesso. Ancora una volta, è da dire che ciò che, per la giurisprudenza dietro richiamata, non è consentito agli statuti di diritto comune potrebbe invece esser fatto dagli statuti speciali "adeguati".

Quel che, ad ogni buon conto, è certo è che il mantenimento della elezione diretta del Presidente dovrà essere comunque accompagnato dalle opportune, efficaci misure di riequilibrio (particolarmente bisognoso di cure e di drastici interventi è il piano relativo ai poteri d'indirizzo e di controllo dell'Assemblea, fin qui rivelatisi scarsamente incisivi).

Consigliabile, nella "logica" della elezione diretta è la previsione del voto di fiducia iniziale, quale fattore di stabilità. Più che pensare a taluni rimedi di cui pure si caldeggia da tempo l'introduzione anche da noi, quale la sfiducia costruttiva *et similia*, che non soltanto non assicurano la stabilità (non riuscendo a porre un argine alle crisi extraparlamentari) ma anzi alimentano i "ribaltoni", sarebbe opportuno mantenere il vecchio, collaudato voto di fiducia iniziale pure in un contesto segnato dalla elezione diretta. È preferibile, infatti, che il "Governo del Presidente" cada da subito, se ha da cadere, anziché che tiri a campare alla meno peggio laddove non sussistano le condizioni politiche per la sua sopravvivenza. D'altronde, l'elezione diretta può, tutt'al più, avere il sapore di una "fiducia" da parte del corpo elettorale alla persona del Presidente, ma non pure al suo programma, che solo nella sede Assembleare può essere adeguatamente vagliato.

Su quali possano essere le "varianti" sperimentabili nei singoli contesti regionali in fatto di organizzazione non è, ad ogni buon conto, il caso di soffermarsi qui ulteriormente, vuoi per la ragione che lo spazio richiesto per la loro illustrazione va ben oltre la disponibilità di questa riflessione e vuoi, soprattutto, per la ragione che le soluzioni al riguardo immaginabili non attengono specificamente all'"adeguamento", strettamente intesi, degli statuti speciali, al quale soltanto rimane naturalmente circoscritto l'oggetto della riflessione stessa.