

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

## IL DECENTRAMENTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E IL NUOVO MODELLO COSTITUZIONALE DELL' AMMINISTRAZIONE\*

GUIDO MELONI

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università del Molise

SOMMARIO: 1. Potenzialità e limiti dei processi di decentramento delle competenze amministrative nelle regioni speciali e l'attuazione dell'ordinamento regionale. – 2. Le regioni speciali di fronte alla nuova amministrazione locale delineata dalla riforma costituzionale del 2001. – 3. La difficoltà a perseguire nelle regioni a statuto speciale il nuovo modello amministrativo affermato con il c.d. terzo decentramento. – 4. Lo sviluppo del principio autonomistico e l'attuazione nelle regioni ad autonomia differenziata dei nuovi principi costituzionali.

1. Il decentramento delle competenze amministrative si è posto in termini del tutto peculiari nelle esperienze delle regioni speciali rispetto a quanto le norme originarie del titolo V della costituzione e i processi di attuazione che ne sono seguiti hanno configurato con riguardo alle regioni a statuto ordinario.

I caratteri della differenziazione sono molteplici e traggono origine dal diverso impianto che i costituenti configurarono con riguardo ai due modelli regionali, l'ordinario e il differenziato, anche se le esperienze attuative che ne sono seguite hanno per un verso accentuato i caratteri della differenziazione e, per altro verso, ne hanno talvolta anche invertito i termini di riferimento.

La maggiore portata del decentramento delle funzioni amministrative che avrebbe dovuto investire le regioni speciali in virtù del principio del parallelismo, riferito ad elenchi di materie degli statuti costituzionali ben più ampi di quello contenuto nel vecchio art. 117 cost., si è risolta per lo più in una rincorsa ai processi di trasferimento delle funzioni alle regioni ordinarie, che hanno assunto progressivamente una valenza sempre più estensiva delle stesse disposizioni costituzionali del vecchio titolo V.

Le innovazioni più profonde e significative nella ripartizione delle funzioni amministrative tra amministrazione statale e autonomie regionali, che ha determinato un nuovo modo di intendere il ruolo stesso delle amministrazioni nei confronti dei

\* Il presente contributo sarà pubblicato nel volume "Il ruolo delle istituzioni locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome" a cura di Fabrizio Clementi.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

fenomeni da amministrare, sono maturate così sul piano dell'attuazione dell'ordinamento delle quindici regioni ordinarie, ed hanno costituito modelli esemplari rispetto ai percorsi attuativi delle regioni ad autonomia differenziata.

Le potenzialità, almeno in termini quantitativi, del decentramento delle funzioni amministrative riconnesse all'assetto peculiare delle regioni speciali si sono dimostrate assai povere della necessaria carica propulsiva, che avrebbe dovuto tradurre in assetti concreti il nuovo riparto di competenze previsto negli statuti costituzionali anche sul piano dell'amministrazione e non solo su quello della legislazione.

Mentre i limiti, pure stringenti, che caratterizzavano l'impianto amministrativo delle regioni ordinarie, sono stati portati alla loro massima estensione, tanto da giungere ad un progressivo ampliamento dell'ambito delle materie da decentrare fino alla inversione, a vantaggio di regioni ed enti locali, del rapporto tra competenze enumerate e funzioni residuali, come affermato – ancor prima della riforma costituzionale - con la l. 59 del 1997 e con i relativi decreti attuativi.

Il dato istituzionale e ancor prima quello politico che sembra possibile ricavare dalle vicende connesse all'attuazione dell'ordinamento regionale testimonia, pertanto, il ruolo trainante delle tensioni, delle attese e delle potenzialità delle realtà delle regioni ordinarie e dei relativi sistemi delle autonomie locali, rispetto alle quali il legislatore e l'amministrazione statali si sono andati progressivamente misurando alla ricerca di un modello che riconoscesse maggiori spazi alle autonomie territoriali e fondasse su basi nuove il modello dell'amministrazione repubblicana.

La specialità non ha costituito, in altri termini, quel terreno di sperimentazione e innovazione che pure ci si sarebbe potuto attendere che fosse anche sul piano degli assetti funzionali ed organizzativi dell'amministrazione. Anzi, proprio i caratteri originali del modello di autonomia regionale differenziata (si pensi in particolare alle procedure di attuazione degli statuti speciali) hanno finito con l'irrigidire le relative realtà istituzionali, tanto da rendere difficilmente praticabile non solo l'innovazione ma anche l'adeguamento alle dinamiche evolutive che hanno guidato i processi di trasferimento delle funzioni alle regioni ordinarie.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

È indubbio che si sia persa una grande occasione, quale poteva essere quella di avviare nelle regioni speciali la realizzazione di modelli in qualche modo sperimentali nell'assetto delle competenze amministrative che potessero costituire, accelerando le relative dinamiche, punti di riferimento per il complesso dell'ordinamento regionale del paese.

D'altra parte, se si sposta l'attenzione sul versante dei rapporti regioni-enti locali per la definizione delle competenze amministrative, ci si avvede come anche in questo ambito le esperienze delle regioni ordinarie risultino, anche se non prive di limiti e aspetti problematici, complessivamente più avanzate rispetto a quelle delle regioni ad autonomia differenziata.

Si tratta di una valutazione che richiede ovviamente di essere ulteriormente sviluppata ed argomentata, ma che difficilmente potrà essere confutata specialmente alla luce del recente processo di attuazione regionale dei conferimenti seguiti alla l. 59 del 1997, che, seppur ancora parziale e non del tutto soddisfacente, costituisce però un primo ed importante momento di ridefinizione complessiva delle competenze amministrative tra ciascuna regione e il relativo sistema delle autonomie locali.

Lo scarto appare ancor più rilevante se si considera che proprio il riconoscimento alle regioni speciali della competenza ordinamentale su comuni e province operato con la l.c. 2 del 1993, si sia tradotto, sempre sul piano dei processi di decentramento delle funzioni amministrative agli enti locali, ma non diversamente potrebbe ritenersi in molti casi anche in termini più generali, in interventi di portata assai circoscritta e comunque per lo più riconducibili - laddove innovativi - a soluzioni già avviate in realtà regionali ordinarie.

Ovviamente ciascuna regione speciale presenta una sua specifica esperienza non automaticamente assimilabile a quella delle altre realtà regionali, né tantomeno interpretabile sempre e comunque in termini riduttivi.

I dati ricognitivi presentati nei contributi che si possono leggere in questa ricerca non mancano di testimoniare, almeno sul piano dei principi, diversamente spesso dovendosi argomentare su quello dell'effettività del riparto delle funzioni amministrative, anche di soluzioni avanzate ed innovative.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Ciò nondimeno, se si vuole tentare di tracciare un sintetico bilancio di ciò che è rappresentato dalle esperienze delle regioni differenziate nei processi di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali non può non rilevarsi una considerazione tendenzialmente riduttiva del ruolo e delle competenze di comuni e province, connessa per lo più ad un approccio non organico degli interventi di decentramento e ad una certa vischiosità dei processi, in particolare per quanto concerne il passaggio effettivo delle competenze e delle connesse risorse dalla regione agli enti locali.

Ci troviamo così di fronte ad una realtà che presenta due distinte facce, ma anche strettissime interrelazioni tra queste.

Da una parte, la specialità e le sue regole determinano una partita tra amministrazione dello stato e amministrazione regionale che subisce tempi e condizionamenti nei processi di decentramento ben più pesanti e di freno di quanto non si sia realizzato per le regioni ordinarie.

Dall'altra parte, le regioni differenziate nonostante - o forse a causa - del potere ordinamentale sugli enti locali non sono riuscite - o non hanno voluto - ancora configurare un assetto dell'amministrazione locale orientata alla piena valorizzazione dei livelli di base, segnando ancora una volta uno scarto con la pur non esaltante realtà delle regioni ordinarie.

2. La riforma della costituzione, con l'affermazione che la generalità delle funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, ripropone in termini nuovi la prospettiva del decentramento anche per le regioni speciali e soprattutto per i rispettivi enti locali.

Il modello di amministrazione che ne emerge, fortemente innovativo seppur preannunciato nel recente passato da interventi legislativi (a partire dalla l. 142 del 1990 e dal suo art. 9, per arrivare alla l. 59 del 1997 e al d. lgs 112 del 1998), impone infatti di ripensare l'amministrazione della repubblica a tutti i livelli, per proiettarla decisamente, sulla base dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, verso una amministrazione tendenzialmente localizzata al livello di base.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Ora, di fronte all'innovazione costituzionale, che ha la forza di delineare un'amministrazione profondamente rinnovata, in cui il vero centro è individuato nel livello comunale, rispetto al quale tutte le altre amministrazioni sono chiamate a misurarsi, mantenendo ciascuna le sole competenze che richiedano un esercizio unitario riferito al relativo livello territoriale, sembra assumere una valenza nuova anche il tema del decentramento delle funzioni amministrative nelle regioni speciali e del loro ruolo nella ripartizione delle competenze agli enti locali.

Ci si deve chiedere, cioè, se i caratteri della specialità propri delle regioni ad autonomia differenziata, pure confermati dall'art. 116 commi 1 e 2 della costituzione, possano condurre ad esiti sostanzialmente diversi nella costruzione del sistema amministrativo regionale e locale rispetto a quello che è prefigurato per le realtà regionali ordinarie e, in particolare, se possano essere realizzati equilibri profondamente difformi tra i diversi livelli amministrativi nell'attuazione dei principi costituzionali di cui all'art. 118 cost..

Una domanda che richiede una serie di risposte articolate, le quali però sono riconducibili in fondo alle considerazioni di un modello di amministrazione caratterizzato, secondo il nuovo testo costituzionale, da una forte valorizzazione dell'autonomia locale e dalla ricerca di un rapporto innovativo tra amministrazione e cittadini.

Il rafforzamento dell'autonomia locale, che trova in particolare nelle disposizioni degli artt. 114, 118 e 119 cost. la principale fonte di legittimazione, postula, in effetti, un rapporto del tutto nuovo proprio tra amministrazione e cittadini amministrati.

Il passaggio da una amministrazione centrale o regionale che si decentra al livello locale ad una amministrazione che invece è innanzitutto locale per poi, laddove necessario, strutturarsi a livello superiore, comporta per i cittadini lo spostamento dei termini di riferimento essenziali nei confronti del fenomeno amministrativo. Il comune, nuovo centro dell'amministrazione, costituisce l'ambito nel quale, in virtù degli accresciuti poteri di autonomia, gli amministratori incontrano gli amministrati e le funzioni di amministrazione si saldano con le esigenze della collettività, in un delicato

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

equilibrio tra ciò che è perseguito con l'attuazione della sussidiarietà verticale e quanto invece ricercato con la dimensione anche orizzontale di questa.

Un tale disegno non può che riguardare il nostro paese nel suo complesso, proprio perché mira a fondare su basi nuove il sistema dei poteri territoriali e con esso lo stesso rapporto tra cittadini ed amministrazione, tra momento della decisione e quello della partecipazione e, più in generale, tra la dimensione dell'autorità pubblica e quella della libertà privata.

Il decentramento delle competenze amministrative da un livello ad un altro dell'amministrazione costituisce, in questo contesto, il presupposto necessario per la realizzazione di siffatto disegno istituzionale, in cui l'ampliamento del numero delle funzioni locali si inserisce nel più ampio e significativo rafforzamento dei poteri di autonomia degli enti locali.

A tale proposito il ruolo affidato allo stato e alle regioni, da realizzare con i conferimenti espressamente richiamati nel secondo comma dell'art. 118 cost., risulta determinante per il completamento del progetto riformatore definito con la riscrittura delle norme del titolo V.

E le stesse regioni speciali credo vengano a trovarsi ad essere destinatarie e allo stesso tempo protagoniste di tutti quegli interventi che si rendano necessari per l'attuazione del disegno costituzionale.

Indubbiamente è più facile ed immediato il ritenere che gli interventi statali di conferimento di ulteriori e più ampie competenze amministrative alle realtà regionali, seppur realizzati oramai al di fuori del principio del parallelismo, debbano riguardare anche le regioni speciali laddove essi si risolvano, in attuazione della costituzione, in forme di autonomie più ampie rispetto a quelle ad esse già attribuite. L'art. 10 della l. c. n. 3 del 2001 opererebbe così una copertura estensiva nei confronti delle regioni differenziate anche per ciò che riguarda i processi di decentramento delle competenze amministrative.

Del resto, l'esperienza dei trasferimenti delle funzioni alle regioni ordinarie già testimonia, almeno in linea di principio, che al dilatarsi della competenza amministrativa per le quindici regioni nate nel 1970, dovesse far seguito un correlativo,

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

anche se non generale e spesso tardivo ampliamento delle attribuzioni in capo alle regioni ad autonomia differenziata.

Più problematicamente si presenta invece la questione in ordine al ruolo delle regioni speciali nella distribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, dalla cui soluzione dipende in buona misura la scelta interpretativa in ordine alla applicabilità o meno della disposizione di cui all'art. 10 della l. c. 3 del 2001 non solo alla realtà ordinamentale delle regioni a statuto speciale, ma anche a quella dei relativi sistemi delle autonomie locali.

Le posizioni sul punto sono molto diverse e riguardano, in termini più generali, la valutazione dell'impatto che la riforma costituzionale comporta sull'ordinamento di comuni e province e come questo si concili, o meno, con il potere ordinamentale sugli enti locali riconosciuto alle regioni differenziate dalla l.c. 2 del 1993.

Peraltro, l'apertura di spazi alle regioni ordinarie per la disciplina degli enti locali, che l'art. 117 cost. afferma riservando allo stato la sola competenza in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. p), pone in termini nuovi anche la riflessione intorno alla ricerca delle differenze e delle convergenze tra realtà regionali ad autonomia differenziata e regioni ordinarie nei confronti dei rispettivi enti locali.

Rimane, in effetti, uno scarto molto significativo tra ciò che è rimesso alla competenza delle regioni speciali dalla l.c. 2 del 1993 e ciò che invece la riforma del titolo V ha lasciato alla competenza residuale delle regioni ordinarie per l'ordinamento degli enti locali. Scarto che continua a caratterizzare per molti versi in maniera significativa i caratteri della specialità.

Il tendenziale appiattimento sul piano delle competenze, sia in ordine all'ampliamento quantitativo delle materie rimesse alla potestà legislativa regionale dal nuovo art. 117 cost., cui segue la eventuale applicazione estensiva per le autonomie regionali speciali secondo la clausola di cui all'art. 10 della l.c. 3 del 2001, sia per quanto concerne l'evoluzione qualitativa del potere regionale, esteso in molti ambiti alla valenza di potestà legislativa piena anche per le regioni a statuto ordinario, porta infatti a far risaltare maggiormente proprio le differenze in ordine all'ampiezza della disciplina

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

ordinamentale degli enti locali rimessa alla competenza delle regioni speciali rispetto a quella delle ordinarie, quest'ultima circoscritta nell'ambito della penetrante riserva statale di cui alla lett. p) dell'art. 117 cost..

Anche sul versante più specifico del decentramento delle funzioni amministrative sembrano emergere differenze di non poco rilievo per quanto riguarda la portata dell'intervento di conferimento rimesso alle regioni ordinarie rispetto a quelle a statuto speciale, soprattutto se si interpreta la riserva statale per le funzioni fondamentali come il potere di determinare un nucleo, più o meno ampio, di funzioni da riconoscere a tutti gli enti locali anche in materie regionali.

La valenza unitaria della competenza statale per le funzioni fondamentali, assunta per lo più in termini di garanzia di un nucleo "minimo" di attribuzioni amministrative per tutti gli enti locali (anche se c'è da ragionare su quale senso abbia ancora ragionare in termini "minimali" di fronte alla attribuzione generale delle funzioni al comune sancita dal primo comma dell'art. 118), viene meno infatti per le regioni speciali, non subordinate alla potestà legislativa statale di cui alla lett. p) dell'art. 117.

Ciò nonostante, credo che proprio sul piano dei conferimenti delle funzioni amministrative tutte le regioni, sia le ordinarie che le speciali, dovrebbero ritrovarsi nell'esercitare un ruolo che possa contribuire effettivamente alla realizzazione del nuovo disegno costituzionale dell'amministrazione.

3. Se si guarda alla storia dei trasferimenti statali delle funzioni e a quella dell'ulteriore devoluzione di competenze amministrative dalle regioni agli enti locali, ci si avvede come uno dei tratti caratterizzanti sia costituito proprio dalla significativa evoluzione del ruolo riconosciuto alle regioni ordinarie nella ripartizione delle funzioni amministrative agli enti locali.

L'impianto originario del vecchio art. 118 cost. è stato infatti progressivamente eroso a favore della competenza regionale, fino ad arrivare ad una pressoché totale rinuncia da parte dello stato del potere di attribuzione diretta a comuni e province delle funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie regionali e ad un sostanziale

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

superamento della delega a favore di una più consona attribuzione anche da parte delle regioni delle funzioni amministrative agli enti locali.

La pur controversa disposizione dell'art. 3 della l. 142 del 1990 aveva aperto la strada ad un siffatto percorso, che troverà definitivo e ulteriore sviluppo con la l. 59 del 1997 e con il d. lgs 112 del 1998.

Il c.d. terzo decentramento della fine degli anni novanta affermerà, in effetti, un modello che – per quello che interessa maggiormente in questa sede – viene a caratterizzarsi soprattutto per il riconoscimento di un ruolo centrale delle regioni nella ripartizione delle funzioni amministrative nelle materie del vecchio art. 117, diversamente essendo invece previsto per le altre materie dove lo stato ha mantenuto la competenza a distribuire direttamente le funzioni tra regioni, province e comuni.

Il potenziale di differenziazione regionale cresce perciò già con la delega del 1997 in termini esponenziali; lo stato, infatti, si limita a conferire le funzioni al sistema complessivo regioni-enti locali, anche se iscrive il necessario intervento regionale di attuazione nel quadro di principi a forte valenza, a partire da quelli di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, successivamente costituzionalizzati nell'art. 118.

Il disegno è volto chiaramente a garantire allo stesso tempo un più ampio decentramento delle competenze dallo stato al sistema delle autonomie e un'effettiva ridistribuzione delle funzioni tra regioni ed enti locali affidata a ciascuna regione, salvo l'intervento sostitutivo dello stato in caso di inerzia regionale.

L'amministrazione viene rifondata seguendo innanzitutto il metro della sussidiarietà, che postula il favore per l'allocazione al livello locale delle funzioni; ma si tratta in larga misura di un'amministrazione che, soprattutto sotto il profilo della ripartizione delle competenze, tende a configurarsi in termini differenziati nei diversi contesti regionali, proprio a ragione del ruolo cui sono chiamate le istituzioni regionali nel conferire le competenze amministrative a comuni, province e altri enti locali.

In altri termini, se nelle prime fasi dell'attuazione dell'ordinamento regionale il trasferimento delle funzioni amministrative dallo stato alle regioni risultava strettamente connesso ad un processo volto alla uniforme distribuzione anche delle attribuzioni agli enti locali, affidata allo stato dalle originarie disposizioni dell'art. 128 e primo comma

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

dell'art. 118 della costituzione, con la delega del 1997, ma già in precedenza almeno potenzialmente con l'art. 3 della l. 142 del 1990, la uniforme distribuzione statale delle funzioni locali viene meno per lasciare spazio a tanti sistemi di allocazione quante sono le regioni.

Il modello, senza dubbio più consono rispetto all'evolversi del ruolo complessivo dell'ordinamento regionale, e opportunamente orientato verso la ricerca di una più stretta relazione tra assetto delle funzioni amministrative e realtà istituzionali sul territorio, soffre però della mancanza di strumenti e forme di garanzia diretta da parte degli enti locali nei confronti degli interventi, e ancor più delle inerzie, regionali. Tanto che il momento di svolta nell'affermazione effettiva della competenza regionale per il conferimento delle funzioni agli enti locali si ha – rispetto alla ridotta portata degli interventi successivi all'art. 3 della l. 142 - con l'attuazione del d. lgs 112 del 1998, che per la prima volta è assistito da un potere sostitutivo dello stato, peraltro esercitato nei confronti delle regioni inadempienti con il d. lgs 96 del 1999.

L'attuazione regionale del d. lgs 112 costituisce perciò, pur con i molti limiti che la contraddistinguono, non solo lo sviluppo necessario della delega del 1997, ma anche l'occasione per molte regioni di recuperare quanto non fatto in precedenza, addirittura nei confronti delle mancate deleghe a seguito dei trasferimenti attuati con il d.p.r. 616 del 1977 e, soprattutto, per la redistribuzione complessiva delle funzioni prefigurata dalla l. 142 del 1990.

E proprio il processo di attuazione regionale del d. lgs 112 ha segnato ulteriormente il distacco sul piano del decentramento delle funzioni amministrative agli enti locali, delle regioni ordinarie rispetto a quelle a statuto speciale.

La non diretta applicazione del d. lgs 112 del 1998 alle regioni speciali, per le quali il relativo conferimento di funzioni che si rendesse necessario per portarle a pareggio con le realtà delle regioni ordinarie è rimesso alle procedure di attuazione dei rispettivi statuti (secondo quanto ribadito anche dall'art. 10 del d. lgs 112/1998), ha avuto così la conseguenza non solo di rimarcare ancora una volta i ritardi nell'adeguamento delle regioni speciali nei confronti degli avanzamenti di quelle

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

ordinarie, ma ancor più ha sancito una profonda diversità di posizione dei rispettivi enti locali.

Alle lentezze, soprattutto sul piano dell'effettività dei trasferimenti (come nel caso della Sardegna, pure dotata di un apposito d. lgs di attuazione), che accompagnano il processo di adeguamento delle competenze delle regioni ad autonomia differenziata, fa riscontro una ancor più problematica e assai ridotta legislazione regionale di conferimento delle funzioni agli enti locali.

L'atavica resistenza delle regioni, di tutte le regioni, a decentrare competenze amministrative a comuni e province, non ha potuto trovare così per le regioni speciali il ridimensionamento che, seppur ancora in maniera non del tutto soddisfacente, è stato invece perseguito nelle regioni ordinarie sotto la spinta propulsiva dei nuovi conferimenti statali.

La vischiosità dei processi attuativi connessa alla esclusività della competenza in materia di ordinamento degli enti locali, che non consente un ricorso estensivo del potere sostitutivo anche nei confronti delle regioni ad autonomia differenziata, fanno sì che il decentramento delle funzioni regionali agli enti locali risulti ancora in diversi casi molto limitato e strutturalmente debole. Mentre anche talune realtà più innovative, quali la Valle d'Aosta, che ha sancito la competenza residuale comunale rispetto alle competenze enumerate dell'amministrazione regionale, stentano poi a trovare un efficace sviluppo attuativo.

4. Ora, se si vanno a leggere le esperienze finora maturate rispetto al nuovo contesto costituzionale e ai ruoli riconosciuti nella distribuzione delle funzioni amministrative alle regioni speciali e a quelle ordinarie, credo si possano trarre alcune considerazioni.

La prima è che l'evoluzione del ruolo delle regioni ordinarie nel conferimento delle funzioni a comuni e province ha avvicinato, per questo specifico profilo, già da tempo la realtà delle quindici regioni nate nel 1970 alla competenza ordinamentale sugli enti locali delle regioni differenziate.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Anzi, come è avvenuto nei rapporti tra stato e regioni, anche sotto il profilo della distribuzione delle competenze amministrative agli enti locali, la realtà delle regioni ordinarie ha superato per molti aspetti quella delle speciali, attestandosi su posizioni spesso più avanzate di quelle perseguite dalle regioni speciali.

D'altra parte, ed è la seconda considerazione, anche la competenza piena sugli enti locali riconosciuta dalla l.c. 2 del 1993 a tutte le regioni ad autonomia differenziata, non può essere ricondotta ad un esercizio neutro rispetto al principio e al valore dell'autonomia sancito dall'art. 5 della cost. Cosicché, l'evoluzione del principio autonomistico, che ha trovato soprattutto nella dimensione sussidiaria la chiave di volta del nuovo assetto delle competenze, non poteva non riguardare, già negli anni passati, anche la legislazione di attuazione delle cinque regioni speciali.

In altri termini, il favore per l'allocatione delle funzioni amministrative ai comuni e alle province non poteva che essere riferito agli enti locali di tutte le regioni, senza eccezioni di sorta, proprio perché lo sviluppo e i tentativi di attuazione del principio costituzionale dell'autonomia sono volti soprattutto a configurare un nuovo modello di amministrazione, che per la sua portata anche profondamente democratica, nel senso di essere fondata su un più stretto e vitale rapporto tra amministratori e amministrati, deve passare per la più efficace valorizzazione degli enti autonomi territoriali di base.

In questo quadro, ed è la terza delle considerazioni proposte, il ruolo regionale di distribuzione delle funzioni amministrative, sia per le regioni ordinarie che per quelle a statuto speciale, non è volto a garantire a ciascuna regione la possibilità di determinare il proprio modello amministrativo, optando tra accentramento e decentramento, bensì mira a garantire la specificità di ciascun assetto regionale delle competenze, che sia però comunque orientato nella direzione del più ampio conferimento possibile a favore di comuni e province.

La strada, cioè, risulta tracciata proprio dal principio autonomistico, che guarda ad una amministrazione locale come amministrazione di base, rispetto alla quale le scelte regionali non possono operare scelte in controtendenza. Risulta evidente che su questo piano si fa particolarmente avvertibile il tema delle garanzie, anche e forse

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

soprattutto nei confronti delle inerzie regionali, che rischiano, come dimostra fin troppo chiaramente l'esperienza del nostro processo di regionalizzazione, di provocare danni più gravi e rilevanti di quanti non possano produrne interventi pure maldestri.

Il nuovo assetto costituzionale sembra rafforzare ulteriormente tali argomentazioni.

La competenza generale riconosciuta alla amministrazione comunale dall'art. 118, anziché ridursi all'interno di una mera ripartizione di attribuzioni tra enti, rispetto alla quale sarebbe forse più agevole far valere le ragioni della differenziazione anche in ordine alla valenza dei poteri regionali di conferimento, a seconda che si tratti di regioni speciali oppure ordinarie, configura invece un modello amministrativo profondamente innovativo, che dà nuovo corpo proprio al principio costituzionale dell'autonomia.

Il portato dell'art. 118 costituisce, in tal modo, l'esplicitazione dello sviluppo autonomistico dell'amministrazione e, allo stesso tempo, ne traccia in modo deciso gli ulteriori e rilevanti obiettivi di trasformazione.

Un'amministrazione che poggia proprio sul rafforzamento dei poteri di autonomia, nell'ottica dell'art. 114, ma che guarda ai destinatari dell'azione amministrativa ponendoli in una posizione privilegiata nell'esercizio di quella sovranità diffusa che dovrebbe caratterizzare il nostro sistema democratico.

E in questa prospettiva l'impegno delle regioni nell'avvicinare l'amministrazione ai cittadini attraverso il più ampio decentramento delle competenze, non può che riguardare parimenti tutte le regioni, chiamate a tradurre nei rispettivi contesti istituzionali le modalità del decentramento e non tanto la misura di questo.

In tal senso, l'estensione anche agli enti locali delle regioni speciali delle più ampie forme di autonomia riconosciute a comuni e province dal nuovo testo costituzionale, ai sensi dell'art. 10 della l. c. 3 del 2001, si tradurrebbe per l'assetto delle competenze, in un impegno verso la piena attuazione dei nuovi principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, verso la realizzazione di quella amministrazione che ha nel livello comunale il proprio centro.

Così facendo, l'estensione del principio autonomistico, che ha investito la realtà locale delle regioni ordinarie, si tradurrebbe in un intervento volto a garantire anche per

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

---

i cittadini delle regioni ad autonomia differenziata, che altrimenti potrebbero rischiare di essere posti in una posizione discriminata rispetto a quelli di altre parti del paese, un'amministrazione fondata su una dimensione in cui è favorito l'affermarsi di un nuovo e più forte legame tra il governo dei fenomeni e le istanze delle collettività locali.