

IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI E LE RIFORME COSTITUZIONALI

(relazione del prof. Gian Candido De Martin
al seminario Formez - 8 novembre 2004, Napoli)

1. Questo incontro offre l'opportunità di fare il punto sui processi di riforma del sistema istituzionale, in particolare dal punto di vista delle esigenze e aspettative delle autonomie locali. Mi limito ovviamente a fornire qualche considerazione sia di tipo teorico che legata alla valutazione delle vicende pendenti, conscio che il tema e i molteplici aspetti problematici connessi richiederebbero uno svolgimento ben più ampio e organico di quello che qui è possibile. D'altra parte, per molti aspetti posso semplificare il mio discorso, poiché mi riconosco sostanzialmente nella cornice e nel quadro generale che è stato delineato dal prof. Chieffi.

L'obiettivo che mi propongo è soprattutto quello di mettere a fuoco lo stato dell'arte (in chiaroscuro) del processo di attuazione della Repubblica delle autonomie, fondata sul principio del policentrismo autonomistico sancito dall'art. 5 della Costituzione, di recente sviluppato soprattutto con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata nel 2001. L'orizzonte è, quindi, quello della nuova statualità, che potrebbe per certi versi anche qualificarsi come via italiana al federalismo, nella consapevolezza che il forte potenziamento delle istituzioni territoriali, sia regionali che locali, prefigurato nelle norme costituzionali, delinea un modello in larga misura inedito ("un sistema a tre punte", come ebbe a definirlo Francesco D'Onofrio nella relazione della bicamerale nel 1997 sulla forma di Stato), incentrato comunque sul netto superamento dello Stato monocentrico e sul potenziamento (più ampio possibile) delle autonomie territoriali come elementi costitutivi del sistema statale.

Modello – va subito precisato – che si può certamente ricavare e ricostruire sulla base delle opzioni costituzionali, ma che è ben lungi dall'essere (stato finora) interpretato in modo univoco e, tanto meno, attuato in modo coerente. Anzi, è del tutto evidente come, allo stato, il processo di trasformazione in chiave autonomistica del nostro sistema istituzionale sia alle prese con spinte spesso non univoche, se non contraddittorie, con molte incertezze e reticenze nei provvedimenti che dovrebbero dare sviluppo e concretezza allo sviluppo costituzionale, a voler tacere dei risorgenti centralismi e di talune striscianti controriforme, talora contenute anche nei progetti di "riforma della riforma". Nonostante queste ambiguità e questi limiti, va però anche detto che alcuni passi avanti sono stati compiuti in una prospettiva utile, pur essendo assai forti il ritardo e le resistenze nella

realizzazione di quella opzione istituzionale che era stata prefigurata in modo lungimirante nel ricordato principio fondamentale dell'art. 5 della Carta del '48.

Aggiungo due brevi premesse, ridotte al minimo, una per sottolineare la centralità dello specifico ruolo delle autonomie locali nel sistema italiano, l'altra per evidenziare la questione chiave della riallocazione delle funzioni a comuni e province quale elemento determinante per un concreto avvio della trasformazione del sistema. Sul primo piano mi limito a segnalare che il principio autonomistico si collega idealmente anche alla Carta Europea dell'autonomia locale (del 1985), nella quale il ruolo delle comunità territoriali, a cominciare da quelle più vicine al cittadino (nell'ordinamento italiano i comuni), debbano acquisire una sorta di centralità, soprattutto nella ridefinizione dei compiti amministrativi spettanti ai vari livelli del sistema. Ma questa prospettiva non riesce ancora ad acquistare adeguato spessore, pur essendo stato fatto qualche passo avanti con la legge n. 142 del 1990 e, successivamente, con il decentramento prefigurato dalla riforma generale della pubblica amministrazione delineata dalla legge n. 59/97 e dal connesso decreto legislativo n. 112/98, in cui si è avviato un processo di riallocazione delle funzioni pubbliche rovesciando la prospettiva tradizionale in base (anzitutto) al principio di sussidiarietà. A maggior ragione questa impostazione va sottolineata dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha consolidato – e per certi versi radicalizzato – la prospettiva della sussidiarietà e la valorizzazione delle istituzioni politico-territoriali più prossime ai cittadini.

D'altra parte, si può subito aggiungere che l'impostazione del nuovo Titolo V in ordine al ruolo delle autonomie comunali e provinciali risulta sostanzialmente confermata anche dal disegno di legge di riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, che pure su altri punti contiene potenziali innovazioni assai opinabili. In effetti, nelle norme sinora approvate non vengono ipotizzate modifiche significative né alla norma chiave dell'art. 114 – nella quale viene sancita la nuova statualità, fondata su una pluralità di elementi costitutivi della Repubblica al di fuori di ogni gerarchia istituzionale (pur nell'unità del sistema policentrico) –, né alla impostazione delineata nell'art. 118 in ordine all'assetto delle funzioni amministrative in cui è prefigurata la centralità del ruolo dell'amministrazione locale, in primo luogo dei comuni.

Quanto alla questione della riallocazione delle funzioni pubbliche per realizzare concretamente un policentrismo autonomistico fondato sulla sussidiarietà, è essenziale che si ponga mano realmente al decentramento del sistema, individuando le funzioni che possono effettivamente essere gestite a livello comunale o provinciale, in modo da avviare un processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, che dovrebbe saldarsi anche con una prospettiva di

democratizzazione dell'amministrazione nel rapporto tra cittadini e pubblici poteri. Tutto ciò, naturalmente, sottolineando che la prospettiva del forte decentramento del sistema dovrebbe realizzarsi nell'ambito di una visione non separata ma integrata del ruolo dei diversi livelli istituzionali. In tal senso l'obiettivo, tenuto conto anche delle molteplici interdipendenze che nei vari settori legati a compiti e interventi pubblici intercorrono tra i distinti livelli territoriali, dovrebbe essere in larga misura quello di una visione coordinata e collaborativa, più che competitiva, tra le istituzioni politico-territoriali, con la prefigurazione anche di strumenti di dialogo strutturale e procedimentale tra enti locali, regioni e Stato (che peraltro non sono stati previsti in modo adeguato nella riforma del 2001, mentre maggiore attenzione sembra esservi sul punto nel testo di riforma costituzionale in itinere).

Ciò precisato, si può poi aggiungere che vi sono altre due questioni che dovrebbero avere un peso rilevante nella concreta attuazione di questa nuova statualità, in cui gli enti locali hanno riconosciuta una dignità di soggetti rappresentativi di comunità politico-territoriale analoga agli altri livelli del sistema. In primo luogo, ciò conduce a sottolineare che il ruolo di comuni e province non può essere circoscritto alla sola gestione operativa di funzioni amministrative, ma implica anche un potere regolativo, legato non solo alla loro organizzazione interna, ma anche alle modalità di esercizio delle funzioni di spettanza, a cominciare da quelle che ora la Costituzione qualifica come funzioni fondamentali. In tal senso lo spazio di autordinamento locale, da esplicitare attraverso statuti e regolamenti – come previsto rispettivamente dagli artt. 114, secondo comma, e 117, sesto comma – assumono un significato assolutamente non trascurabile, anzi costituiscono una novità assai significativa nel sistema costituzionale, con ricadute anche sul tradizionale sistema delle fonti, in cui il principio di competenza (e di integrazione) acquista talora preminenza anche sul principio gerarchico, in particolare laddove si possa configurare una sorta di riserva di regolazione di spettanza degli enti locali.

Questa autonomia normativa – che concorre a qualificare anche in senso propriamente politico la posizione di comuni e province nel sistema costituzionale – non può certo essere limitata dal legislatore ordinario, come per certi versi è invece avvenuto con l'art. 4 della l. 131/03. Piuttosto, si potrebbe prospettare a tale riguardo una impostazione fondata per molti versi sul principio di cedevolezza, in virtù del quale potrebbe permanere la possibilità per il legislatore statale o regionale di disciplinare ambiti riconosciuti all'autonomia normativa locale fino a quando l'ente interessato non provveda ad esercitare il proprio ruolo regolativo con specifiche norme. Comunque appare difficilmente discutibile il fatto che la riforma costituzionale del 2001 abbia determinato un

sostanzioso ampliamento del potere normativo locale (pur essendo problematica una concreta garanzia di tale potere, attesa l'impossibilità attuale degli enti locali di accedere direttamente alla Corte Costituzionale).

Il secondo elemento da richiamare, sia pure con un breve cenno, riguarda il profilo dell'autonomia finanziaria dei comuni e delle province, sancito dall'art. 119 con una prospettiva coerente con l'opzione complessiva del sistema per un assetto fondato su autonome responsabilità delle diverse istituzioni politico-territoriali, sia sul versante delle entrate che della spesa. A tal fine pare quindi indispensabile e urgente l'attuazione della nuova norma costituzionale relativa al sistema della finanza pubblica (per certi versi aperta anche alla prospettiva del cd. federalismo fiscale), senza una cui coerente applicazione l'autonomia locale rischia di essere privata di concreta effettività su un versante decisivo.

2. Tanto accennato sul piano di alcune premesse di carattere generale, vengo a qualche considerazione più specifica, anzitutto di carattere teorico, in ordine alle funzioni locali, sia in ordine all'ambito e alle categorie che ai criteri di determinazione delle funzioni stesse, nonché, infine, in ordine agli elementi di flessibilità necessari nell'assetto o nell'esercizio (talora collaborativo) di tali funzioni.

Sul primo aspetto, senza qui soffermarmi sui molti dibattiti dottrinali che sono stati sviluppati, talora in modo assai puntuale e approfondito, sulle distinzioni concettuali che intercorrono tra le varie categorie di funzioni riguardanti gli enti locali, mi limito a qualche battuta sulla distinzione – ora operata dall'art. 118 Cost., ma già prima contenuta nelle leggi n. 142/90 e n. 59/97– tra funzioni proprie e funzioni conferite. La diversa formulazione tende a mettere in evidenza, da un lato, l'esistenza di un nucleo di funzioni che sono da considerare di per sé (storicamente) pertinenti a ciascun soggetto di autonomia, facenti quindi parte della stessa ragion d'essere dell'ente locale nel rapporto con la comunità territoriale rappresentata e, dall'altra, la possibilità di una ulteriore attribuzione da parte del legislatore di funzioni aggiuntive, in applicazione del principio del decentramento, da saldare con quello della sussidiarietà. Al di là di questa importante distinzione, si può poi configurare una ulteriore categoria di funzioni locali (per così dire) libere, ossia di funzioni che un ente locale può liberamente autoassumere per soddisfare interessi e bisogni della comunità rappresentata, anche se non prestabilite nell'ordinamento sull'assetto delle competenze, beninteso ove si tratti di compiti nuovi, non spettanti ad altro soggetto del sistema.

Rispetto a questa tripartizione, che poteva essere delineata già in base alle riforme amministrative degli anni Novanta, con la riforma costituzionale del 2001 è subentrata l'ulteriore qualificazione di funzioni locali da considerare "fondamentali", ai sensi di quanto previsto nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117, che riserva la loro determinazione al legislatore statale. Questa nuova formulazione ha subito aperto un interrogativo sulla portata innovativa della nuova qualificazione rispetto a quelle tradizionali: in proposito gli interpreti hanno finora seguito strade diverse, che hanno portato taluno a prospettare una sostanziale convergenza tra la nozione di funzioni proprie e quella di funzioni fondamentali e coloro che invece hanno cercato di ricostruire, come a me pare preferibile, un significato diverso tra queste due nozioni.

Sul punto qualche elemento di discernimento si può ricavare, non tanto dalla giurisprudenza costituzionale (che sul punto non ha avuto sin qui occasione di esprimersi, nonostante la profluvie di pronunce intervenute in questi ultimi anni su questioni legate alle nuove formulazioni costituzionali), quanto dall'unico testo legislativo che ha finora cercato di sviluppare e attuare le previsioni costituzionali del 2001. Il riferimento è, soprattutto, all'art. 2 della l.n. 131/03, che ha affidato al Governo la delega per definire appunto le funzioni fondamentali di comuni e province, con una conseguente revisione anche di quanto previsto dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000. Alla luce di tale previsione, si deve escludere la possibilità, almeno sul piano metodologico, di considerare le funzioni fondamentali come sinonimo di quelle proprie. L'accento posto nella legge di delega sottolinea, piuttosto, il loro precipuo carattere di funzioni essenziali per il funzionamento degli enti locali e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, nonché, per altro verso, preordinate anche alla tenuta e alla coesione dell'ordinamento della Repubblica.

In questa prospettiva ci si deve quindi verosimilmente muovere – come è stato d'altronde espressamente osservato nella relazione (del febbraio 2004) del Comitato tecnico scientifico costituito dal Ministro dell'Interno per l'attuazione di tale delega – individuando funzioni non solo connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente locale e quindi imprescindibili per il suo funzionamento, ma anche tener conto dell'esigenza di assicurare all'intero sistema nazionale alcuni riferimenti che ne assicurino una tenuta e una coesione, con delle invarianti che dovrebbero caratterizzare ruolo e compiti di tutti gli enti locali della medesima categoria in tutta la Repubblica. In tal senso la nozione di funzioni fondamentali non può perciò risolversi nella nozione di funzioni proprie storicamente svolte dagli enti locali, che per un certo verso può essere più ampia e per altri più ristretta rispetto all'esigenza di qualificare tali funzioni come fondamentali.

Certo, il compito di dar corpo concreto individuando le funzioni da considerare come fondamentali da un lato per i comuni e dall'altro per le province (con la eventuale futura variabile delle città metropolitane) non è certo agevole e richiede, comunque, valutazioni per certi versi prevalentemente di ordine empirico o politico, con un bilanciamento che può essere problematico definire, pur essendo evidente la necessità di ancorare l'assetto e la riallocazione delle funzioni dell'intero sistema su basi certe ed eguali (riguardanti verosimilmente anche gli enti locali presenti nell'ambito delle regioni speciali o province autonome, pur dotate di specifici poteri nella determinazione delle funzioni degli enti delle autonomie locali). Allo stato attuale si può unicamente far riferimento, in proposito, a due ipotesi di elenchi di funzioni fondamentali, rispettivamente per i comuni e per le province, contenuti in una bozza di decreto legislativo predisposto a cura del Ministero dell'Interno per l'attuazione dell'anzidetta delega, il cui esito peraltro è difficile da prevedere (tenuto conto sia delle proroghe del termine originariamente stabilito per l'attuazione della delega sia delle numerose questioni problematiche tuttora pendenti).

Si può anche aggiungere che, tra le questioni che debbono trovare una loro definizione in sede di attuazione della delega, sta pure quella legata ad un interrogativo su cui la stessa ricordata relazione del Comitato tecnico scientifico non offre un riferimento univoco: ci si riferisce all'alternativa tra una qualificazione "materiale" o/e "istituzionale" delle funzioni fondamentali. In sostanza, vi è chi ritiene che, ancor prima di ipotizzare una individuazione di funzioni fondamentali nelle singole materie o settori organici, sia necessario definire e garantire per ciascuna categoria di enti locali una serie di compiti istituzionali essenziali e imprescindibili per il funzionamento degli enti stessi: in tal senso si dovrebbe procedere ad elencare, come fondamentali, una serie di funzioni / poteri istituzionali, quali quello normativo, quello legato alla programmazione e pianificazione, quello di organizzazione e gestione del personale, quello dell'autocontrollo (o controllo interno), nonché quello relativo alla gestione finanziaria e contabile. In effetti un elenco siffatto è contenuto nella bozza di decreto legislativo richiamato prima ancora della elencazione delle funzioni materiali considerate fondamentali, ripartite per i settori organici riguardanti lo sviluppo economico, l'assetto del territorio, i servizi sociali e la polizia locale. Peraltro va detto che tale impostazione appare certamente ridondante, poiché finisce per riprodurre in sede di determinazione delle funzioni fondamentali poteri e funzioni che già sono, a vario titolo, espressamente garantiti o ricavabili dalle norme costituzionali.

In materia di funzioni fondamentali aggiungo due ulteriori battute. In primo luogo, per porre la questione se l'elenco che dovrebbe definirle sia da considerare per così dire definitivo, fissato *una*

tantum, essenzialmente come norma di garanzia permanente interposta rispetto al potere legislativo statale o regionale di disciplina di ambiti materiali collegabili al ruolo degli enti locali; oppure se si possa considerare – come sembrerebbe preferibile – una individuazione di funzioni suscettibile di eventuali integrazioni o variazioni nel tempo, in relazione ad un diverso apprezzamento della fondamentale sul piano locale di talune funzioni pubbliche.

In secondo luogo, va tenuta presente anche l'ulteriore variabile se la individuazione di tali funzioni debba avvenire con una puntualizzazione dettagliata, per ciascuna materia, di compiti riconosciuti come fondamentali per i comuni o per le province, oppure se debba essere formulata un'indicazione di carattere più generale, volta a responsabilizzare gli enti locali di primo o secondo livello per interi ambiti funzionali connessi alla cura di interessi essenzialmente o prevalentemente locali (es. pianificazione urbanistica, tempi della città). A tale proposito, l'orientamento della bozza del decreto legislativo appare volto a contemperare, per così dire, da un lato l'esigenza di garanzia per gli enti locali (con una precisazione analitica di compiti riservati a comuni o province) e, dall'altra, la necessità di riconoscere, a fronte di un'indicazione meno puntuale, un certo spazio di intervento al legislatore competente per materia (ferma restando comunque l'esigenza di assicurare, proprio in relazione alle funzioni fondamentali, una effettiva riserva di potere regolativo all'ente locale, da esercitare con i regolamenti previsti dal sesto comma dell'art. 117 Cost.). Va altresì sottolineata, ovviamente, la necessità di correlare il riconoscimento delle funzioni fondamentali con una adeguata garanzia di risorse finanziarie di sistema per il loro esercizio.

3. Tralasciando altri profili problematici che potrebbero essere esaminati su quanto fin qui accennato, le battute conclusive sono dedicate a qualche specifica considerazione sui processi in atto (o non in atto).

Sul piano dell'attuazione delle riforme istituzionali e di riassetto delle funzioni concernenti gli enti locali che hanno preceduto la novella costituzionale del 2001, si può anzitutto ribadire che persistono ritardi diffusi sia riguardo a quanto previsto dalla l. n. 142/90 sia in relazione a quanto disposto nell'ambito del successivo processo di riordino dell'amministrazione pubblica avviato con la l.n. 59/97. In ordine al decentramento di funzioni (e connesse risorse) dal livello statale alle autonomie territoriali, un rapporto recente dell'Isae ha, ad esempio, stimato che solo il 50% di personale statale è effettivamente transitato al sistema regioni-enti locali, mentre si registrano ricorrenti dilazioni di termini previste per l'attuazione di trasferimenti in materie di particolare rilievo (v. ad esempio catasto). D'altra parte, per certi versi ancor più preoccupanti sono i ritardi e le

vischiosità che si possono osservare sul versante delle determinazioni di spettanza delle regioni in ordine alla riallocazione di funzioni ai comuni e alle province, nonostante i poteri sostitutivi previsti dalla l.n. 59/97, a conferma di una tendenza al centralismo e alla amministrativizzazione delle regioni difficile da superare.

Se si osserva poi quanto è avvenuto (o non avvenuto) dopo la riforma costituzionale del 2001, ci si rende conto della estrema difficoltà a concretare il nuovo disegno istituzionale. Come già si è accennato, l'unico provvedimento espressamente volto all'attuazione delle significative e nuove previsioni costituzionali di potenziamento delle autonomie territoriali è costituito dalla legge La Loggia n. 131 del 2003, che contiene anche specifiche normative riguardanti le autonomie locali, in particolare negli articoli 2, 4, 7 e 8. Ma va subito sottolineato in proposito che si tratta per lo più di norme non in grado di determinare effetti operativi immediati e concreti, essendo prevalente la prefigurazione di deleghe legislative (oltretutto finora non esercitate) o il preannuncio di interventi legislativi che (secondo una tempistica finora del tutto disattesa) dovrebbero concretamente realizzare il riassetto dell'amministrazione, a partire dalla rideterminazione delle funzioni locali, al di là di quelle fondamentali. In particolare, resta assolutamente in alto mare quanto è delineato nell'art. 7 a proposito della riallocazione delle funzioni amministrative in applicazione dei principi dell'art. 118 Cost. ed anche in ordine al nuovo assetto del ruolo della Corte dei conti con riferimento alle autonomie territoriali. Si può, inoltre, aggiungere che non vi è traccia – nella previsione dello stesso art. 7 – di quella procedura delle intese interistituzionali che era stata originariamente stabilita (nel giugno 2002) come metodo più opportuno per realizzare un disegno di riforma complesso e tale da richiedere una sostanziale condivisione da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti.

A fronte di queste inerzie e di questi limiti si registrano, d'altra parte, una serie di interventi legislativi, specie a livello statale, che costituiscono altrettanti esempi di riaccentramento strisciante o comunque di scoordinamento rispetto agli stessi processi attuativi della riforma costituzionale previsti dalla l.n. 131 (si pensi, ad esempio, a talune funzioni fondamentali di enti locali previste nell'ambito del decreto-legge n. 80 del 2004, nonché agli scenari di riaccentramento in materia ambientale contenuti nella delega al governo disposta con un recente maxi emendamento).

Ma anche a livello regionale il quadro appare assai problematico e per molti versi sconcertante per la limitatezza e l'impostazione fuorviante di interventi legislativi e statutari rilevanti anche per le autonomie locali. In effetti, pur considerando che il ruolo riformatore delle regioni è spesso condizionato dall'assenza di (previe) determinazioni statali (v. la definizione delle funzioni

fondamentali), appare pressoché generalizzata, salvo pochissime eccezioni, la disattenzione regionale per il nuovo ruolo delle autonomie locali, mentre persiste il vizio del regionocentrismo, con una sorta di visione a piramide del rapporto tra regioni ed enti locali (che assume caratteristiche ancor più marcate nelle regioni speciali, laddove il potere regionale di ordinamento degli enti locali viene esercitato senza tener conto del nuovo quadro costituzionale di garanzie per comuni e province).

Se ci spostiamo poi sul terreno della revisione costituzionale *in itinere*, fermo restando quanto già prospettato dal prof. Chieffi (che condivido pienamente), si deve rilevare che il fatto stesso di aver imboccato la strada di una riforma della riforma prima della sua attuazione finisce per disincentivare o rinviare *sine die* determinazioni che pur potrebbero essere adottate per concretare il nuovo scenario di potenziamento di ruolo e funzioni delle autonomie locali. Va poi rilevato che – pur non essendo previste modifiche sull’impianto di fondo riguardante il policentrismo autonomistico e la posizione di comuni e province nel sistema costituzionale (che anzi verrebbe rafforzato con la previsione di un possibile accesso diretto degli enti locali alla Corte Costituzionale), vi sono alcune previsioni *in itinere* che a vario titolo finiscono per introdurre elementi problematici in ordine agli enti locali. Ad esempio, in ordine alla collaborazione interistituzionale, le nuove previsioni sono centrate essenzialmente sul rapporto Stato-Regioni e non sono estese alle autonomie locali, che pure vengono considerate elementi costitutivi della Repubblica. Inoltre emerge, nella nuova ipotesi di quarto comma dell’art. 118, una visione fortemente limitativa del potere normativo degli enti locali, che verrebbe subordinato sostanzialmente alla legge statale o regionale, senza alcuna forma di garanzia, e quindi con una impostazione ancor più riduttiva della visione già assai circoscritta del potere statutario e regolamentare di comuni e province operata dall’art. 4 della legge La Loggia.

A voler conclusivamente sottolineare alcuni elementi a vario titolo essenziali per una concreta prospettiva di realizzazione della nuova statualità, indicherei soprattutto quattro nodi, che appaiono rilevanti anche nell’ottica di questo seminario.

Il primo riguarda il problema della effettività e della coerenza della riforma costituzionale, che implicano direzioni attuative realmente univoche e organiche, non solo nel riassetto dei poteri normativi e amministrativi, ma anche per quanto riguarda i criteri di allocazione delle risorse del sistema (in tal senso il persistente ritardo e l’incomprensibile rinvio nell’attuazione dell’art. 119, a fronte di interventi ricorrenti – in leggi finanziarie e in circolari del Ministero dell’Economia – che

sono ispirati da una impostazione tutt'altro che volta a rafforzare l'autonomia finanziaria locale, rendono del tutto problematica l'effettività del principio autonomistico).

In secondo luogo, va sottolineato l'accantonamento del metodo della concertazione nella individuazione delle funzioni locali, vista la propensione a determinazioni unilaterali, frutto di una persistente visione gerarchica, tale anche da non garantire (o scoraggiare) la effettiva possibilità di esercizio dei compiti da parte degli enti locali (in tal senso il protocollo di intesa del 2002 dovrebbe essere ripreso e valorizzato come metodo costante di decisione).

In terzo luogo, va evidenziato il ruolo attivo e propositivo che le autonomie locali, specie attraverso le loro organizzazioni rappresentative, potrebbero esercitare per stimolare e concorrere all'attuazione di una riforma di sistema, di cui dovrebbero essere coartefici, e non meri destinatari (nell'ambito di un "patto di sistema" che coinvolga tutti i protagonisti istituzionali previsti dall'art. 114 Cost.).

Infine, va anche rilevato con la dovuta evidenza un problema politico-culturale, che riguarda sia la classe dirigente nazionale che il sistema delle autonomie, spesso non in linea con i principi sanciti in Costituzione su istanza (anche) delle stesse autonomie. In effetti, osservando le inerzie, le contraddizioni e le difficoltà di attuazione anche di parti limitate del disegno di riforma, c'è da chiedersi se non vi sia molta distanza tra la previsione (lungimirante e moderna) di nuova statualità e le vischiosità che rendono problematica la prospettiva di un'autonomia praticata e non solo rivendicata.