



*Direzione Affari Istituzionali ed Avvocatura  
Settore Attività Legislativa  
e per la Qualità della Normazione  
laura.faina@regione.piemonte.it*

Riunione OLI del 12 giugno 2009  
Annamaria Cucurachi

## RELAZIONE SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, LO STATO DELL'ARTE DELLA CARTA DELLE AUTONOMIE E LE PROSPETTIVE DI INTERESSE REGIONALE.

### **PREMESSA**

Sono anni che si discute sulla doverosa Riforma dell'Ordinamento degli Enti locali, nella vigente disciplina offerta dal TUEL (d.lgs. n. 267/2000) ormai superata dal novellato assetto costituzionale determinato dalla riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001). Eppure si tratta di un'opera tutt'altro che facile, come emerge dai vari tentativi che si sono succeduti in questi anni.

In effetti, nel 2005 circolava lo schema di revisione del TUEL (in attuazione della l. n. 131/2003), successivamente sostituito (tra il 2006 e 2007) dallo schema di ddl recante la "Carta delle Autonomie (ddl Lanzillotta-Amato), sul quale la Conferenza delle Regioni aveva espresso il proprio parere, chiedendo l'accoglimento di una serie di proposte emendative: quest'ultimo arenatosi in Senato senza una definitiva approvazione.

Sul finire del 2008 la tematica è riemersa, con lo spaccettamento in quattro DDL: Tre disegni di legge (Codice autonomie; Funzioni fondamentali e Città metropolitane) recanti improbabili deleghe al Governo, sulla base di criteri e principi, estremamente generici e indeterminati. Il quarto sui piccoli Comuni.

Tali bozze sono state oggetto di incontri serrati nelle sedi delle Conferenze, con emendamenti in itinere, tra dicembre 2008 e marzo 2009: fortemente criticati dalle Regioni, anche per la disorganicità dei loro contenuti, rispetto ad un ambito, comunque meritevole di una disciplina coerente e ragionata dai diversi livelli istituzionali (in primis Stato e Regioni, titolari di potestà legislative in materia).

Basti pensare che anche le Regioni al pari del Governo risultavano vincolate dai medesimi principi direttivi ex art. 76, cost., senza contare l'assenza di raccordo con i provvedimenti sull'attuazione dell'articolo 119 Cost.

Il 29 Aprile 2009, in sede di Conferenza delle Regioni, compare una nuova bozza datata 24 aprile (sostitutiva dei precedenti schemi di legge) soggetta ad un solo passaggio in sede di Commissione Affari istituzionali e poi scalzata, dall'attuale "bozzaccia del 15.5.2009", oggetto di un primo esame in sede di Coordinamento tecnico interregionale della Commissione Affari Istituzionali (vedi doc. allegato).

Da quanto premesso emerge come ad oggi, tale processo di riforma sia ancora agli albori, anche in considerazione delle oggettive difficoltà di attuazione del novellato ordine

costituzionale, che ha indubbiamente mutato i rapporti tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni e Autonomie locali).

Una Riforma dell'Ordinamento locale, in linea con l'innovativo quadro costituzionale delineato nel 2001, dovrebbe svolgersi avendo come punti fermi le precondizioni risultanti dal tessuto costituzionale e qui di seguito sintetizzate.

## **1. L'AUTONOMIA DEL SISTEMA REGIONALE E LOCALE**

Il nuovo disegno costituzionale rovescia l'ordine dei rapporti tra Stato-Regioni ed autonomie locali nel senso che, come evidenziato da autorevole dottrina e dalla Suprema Corte, non appare più ipotizzabile un intervento generale dello Stato che detti regole uniformi per tutti gli enti locali (come è la disciplina del TUEL), segnando il passaggio da uno "Stato piramide" ad uno "Stato Arcipelago" caratterizzato da un sistema di relazioni complementari e integrative, tra Enti dotati di autonomi poteri (normativi; di governo ed organizzativi)<sup>1</sup>. Tali considerazioni valgono soprattutto con riferimento al processo di valorizzazione degli Enti locali, titolari di competenze statutarie e regolamentari, riconosciute a livello costituzionale (ex artt. 114 cost. co. 2 e 117, co 6). Occorre precisare tuttavia che tale potestà normativa non risulta coperta da una vera e propria riserva costituzionale (statutaria e regolamentare) - come invece sostenuto da una tesi dottrinale minoritaria nell'immediatezza della riforma costituzionale.

La lettura combinata degli articoli costituzionali 5, 114, 117 e 118, rivela comunque la necessità di una legge (fonte primaria) che perimetri, seppur in termini generali, i poteri normativi dell'Ente locale. Pertanto la potestà statutaria, deve essere rispettosa della legge statale di individuazione della "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane*" (art. 117, co. 2, lett. p); mentre la potestà regolamentare, deve pur sempre allinearsi ad una legge generale di conferimento (Statale o Regionale a seconda dei profili di competenza), non potendo trovare autonomo titolo nell'articolo 118 della Costituzione.

Lo stesso legislatore statale (art. 4, legge 131/2003, cd. Legge La Loggia) ha aderito a tale ricostruzione "attribuendo" esplicitamente alla competenza regolamentare degli Enti locali la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni, "*nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità*".

## **2. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

Il novellato art. 118, cost. riprende il principio di sussidiarietà ed i suoi corollari della differenziazione e adeguatezza codificati dalla legge n. 59/1997 (L. Bassanini) che già nel vecchio Titolo V, aveva attribuito alle municipalità la "*generalità delle funzioni amministrative*". Le eccezioni al generale principio di attribuzione della competenza amministrativa a favore dei Comuni, riguardavano quelle funzioni che, per il loro esercizio unitario, fossero da conferire a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La riforma costituzionale, elevando le linee essenziali della legge "Bassanini" al rango costituzionale, ha ulteriormente rafforzato i Principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, superando definitivamente il rapporto di strumentalità tra materie e funzioni pubbliche: come emerge dall'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., che assegna alla competenza esclusiva statale la determinazione delle "*funzioni fondamentali*" di Comuni e

---

<sup>1</sup> Sul punto Merloni, "Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali" in Le Regioni n. 1/2008.

Province e dall'art. 119 Cost. che richiede il finanziamento delle *“funzioni pubbliche”* e non delle *“materie”*.

In attuazione del disposto costituzionale sulle funzioni fondamentali, la legge La Loggia (articolo 2) ha definito le funzioni fondamentali, come *“essenziali e imprescindibili per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento”* precisando inoltre che l'individuazione avvenga *“in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente (...) tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte”*.

### **3. LA LEALE COLLABORAZIONE**

Un sistema improntato sull'autonomia e la pari dignità dei diversi livelli istituzionali, non può certamente prescindere dal presidio della leale collaborazione, tale da garantire una coerenza sistematica dei poteri normativi ed amministrativi esercitati dai vari livelli di governo; considerato, inoltre, che tutti i livelli del territorio sono espressione della sovranità popolare, diviene necessario trovare una sede di bilanciamento di interessi diversi o contrapposti di cui sono portavoce, in vista del raggiungimento di un fine, pubblico e comune.

Il sistema delle Conferenze, rappresenta più che mai la sede privilegiata di composizione delle differenti istanze (autonomiste o centraliste), laddove sussista una connessione di competenze tra i diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, come ha più volte rimarcato lo stesso Giudice costituzionale, che ha indicato nell'Intesa, il perno della conciliazione (*vedi Corte cost. 308/2002; n. 303/2003; n. 58/2007*). Peraltro, anche se considerata nella sua accezione minimale, ossia *“in senso debole”*, l'intesa *“impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale, di tener fede ad un impegno assunto”* (*Corte cost. n. 31/2006*).

### **4. IL FEDERALISMO FISCALE**

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che proprio in questi giorni ha raggiunto la prima tappa con la legge n. 42/2009, costituisce il fulcro dell'intero sistema, permettendo l'effettiva operatività dello stesso.

In effetti, un esercizio ottimale delle funzioni amministrative da parte della Regione e degli Enti locali, rispettoso dei canoni di cui agli artt. 97 e 118 cost. (principi di legalità, buona amministrazione, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) non può prescindere dalla effettiva capacità di spesa e di entrata dell'Ente e dunque dalla conseguente responsabilizzazione dell'amministrazione nei confronti del cittadino. *“Se si vuole che il cittadino con l'unica effettiva arma democratica a sua disposizione, il voto, possa valutare l'operato delle istituzioni e condizionarne le scelte, non basta stabilire con precisione chi fa cosa ma bisogna anche fare in modo che quel livello di governo sia reso altresì responsabile del reperimento delle risorse per fare quella cosa, altrimenti non si incentivano gestioni virtuose delle stesse ed anzi si forniscono appigli per giustificare gestioni inefficienti”*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mario Bertolissi *“Profili costituzionali del nuovo Codice delle autonomie: criticità”*, in *La Nuova Rassegna* n. 3/2008.

## **5. L'INDIVIDUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI**

Il dettato costituzionale certo non aiuta, mostrando una varietà di termini in ordine alle funzioni amministrative: “*funzioni attribuite*” e “*funzioni conferite*” (art. 118, co. 1); “*funzioni proprie*” (art. 118, co. 2); “*funzioni fondamentali*” (art. 117, co. 2 lett. p); “*funzioni pubbliche*” (art. 119).

Tali nozioni hanno generato un acceso dibattito dottrinale nel quale sono emerse le teorie più disparate.

Talora la funzione fondamentale è stata identificata nell'assetto istituzionale, costituzione e funzionamento degli organi di governo, compresi gli aspetti apicali di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni amministrative degli Enti locali (MANGIAMELLI).

Secondo altra opinione la funzione fondamentale, in coincidenza (parziale) con quella propria, è individuabile in quella storicamente svolta, quindi essenziale per l'Ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari della collettività (CELOTTO).

In altra occasione, si è posto l'accento sul carattere trasversale delle funzioni fondamentali, tale da legittimare pieni poteri di disciplina da parte dello Stato in ogni materia anche residuale regionale (RUGGERI).

Di contrario avviso il pensiero di chi, paventando il rischio di sovvertire equilibri costituzionali mediante irragionevoli compressioni delle competenze regionali, limita i poteri dello Stato alla individuazione generale delle funzioni fondamentali ed alla conseguente allocazione sulla base dei principi di sussidiarietà e di uguaglianza tra enti pari livello, ma non di differenziazione (BIN). Con specifico riferimento al contenuto della disciplina statale, non manca chi ribadisce la necessità di una individuazione generale da parte dello Stato, onde consentire alle leggi regionali, la legittima disciplina sostanziale delle funzioni fondamentali (ove ne abbia competenza). Ad esempio la legge statale stabilisce che la pianificazione urbanistica spetta al Comune, mentre la legge regionale indica i contenuti del piano; la legge statale prescrive che determinati servizi pubblici siano garantiti dal Comune, la legge regionale individua i principi in base al quale detti servizi devono essere erogati (CARAVITA; CERULLI IRELLI). Quest'ultima impostazione è confortata dalla giurisprudenza di legittimità (*Corte cost. n. 16 e n. 69/2004*).

## **6. LA DISCIPLINA DELL'ASSOCIAZIONISMO**

Anche su questa tematica, non mancano differenti teorie.

Secondo autorevole dottrina, il TUEL è superato. In particolare sono superate le sue disposizioni sul ruolo delle Regioni in ordine al sistema delle autonomie locali (art. 4 e 5). Alla luce del nuovo dettato costituzionale sarebbe impensabile, che una legge statale ordinaria legiferi sulle modalità attraverso cui la Regione eserciti la propria potestà esclusiva residuale.

Sono inoltre superate le sue disposizioni sui soggetti (art. 2), in quanto solo alcuni di quelli individuati nel TUEL sono espressamente riconosciuti dalla Costituzione e solo a questi è dedicata la disciplina statale (ex art. 117, lett p). Gli altri soggetti non menzionati (Comunità Montane, Isolane, Unioni) ricadrebbero nella sfera di competenza esclusiva regionale, unitamente alla disciplina dei servizi pubblici locali, ordinamento finanziario e contabile, associazionismo (PIZZETTI; ROLLA).

Con specifico riferimento alle Comunità Montane, tale opinione autorevole, ha trovato conferma nella giurisprudenza della Suprema Corte (*Corte cost. n. 244 e 456/2005*).

\*\*\*\*\*

## OSSERVAZIONI SULLO SCHEMA DI DDL “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORGANI E FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI, SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELL’ORDINAMENTO E CARTA DELLE AUTONOMIE LOCALI”

Esaminata l’ultima bozza pervenuta, datata 15 maggio 2009, in sede di Commissione Affari Istituzionali, le Regioni - pur condividendo la ratio del disegno di legge volta alla riduzione massiccia degli oneri organizzativi - hanno in linea generale rilevato la disorganicità dell’impianto: sia con riferimento alle norme sulle funzioni fondamentali, ritenute scoordinate rispetto a quelle sulle funzioni legislative regionali e sulle funzioni amministrative (ex art. 118 Cost.); sia con riferimento alle norme sulle soppressioni, non conformi all’ordinamento vigente (Comunità montane, Consorzi di bonifica, ATO, partecipazioni societarie).

Del resto, proprio questi processi di riforma costituivano il contenuto essenziale del Patto interistituzionale, siglato il 12 luglio 2007 da tutti i livelli istituzionali, al fine di conseguire l’effettivo risparmio di spesa e la reale semplificazione organizzativa e procedurale.

A tal proposito, la Commissione Affari Istituzionali non ha perso l’occasione di evidenziare come nel suddetto Patto interistituzionale, fosse previsto l’impegno di tutti i soggetti istituzionali a partecipare al processo di contenimento della spesa, mentre nella bozza di disegno di legge, oggi all’esame, si interviene prevalentemente sui livelli regionali e locali.

### **Considerazioni generali:**

In linea generale permane una criticità di fondo già evidenziata in sede di esame delle precedenti bozze di disegni di legge, riguardante la marginale considerazione del ruolo della Regione nel processo di allocazione delle funzioni amministrative oltre che del sistema delle autonomie locali, sminuendo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. L’omessa “attenzione” alla leale collaborazione risulta ancor più evidente con riferimento alla disciplina delle Comunità Montane, per le quali nel testo in esame è disposta la soppressione (art. 7) in spregio alla competenza legislativa residuale regionale, che in materia è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale (*Corte cost. n. 244 e 456/2005; 397/2006*).

### **1) DISCIPLINA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI**

In merito al processo di allocazione delle funzioni fondamentali, si ritiene che l’intervento delle Regioni debba essere più incisivo e non limitato alla mera disciplina delle modalità di esercizio delle stesse.

In ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà, si reputa imprescindibile la presenza della Regione anche nel processo di allocazione delle funzioni ed anzi si

suggerisce la previsione di un procedimento di concertazione con tutti gli Enti locali, propedeutico all'individuazione delle medesime.

Nell'articolo dedicato alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali (art. 5) si avverte uno spiraglio in tal senso (benché appaia tortuosa la concreta attuazione) consentendo una diversa attribuzione delle funzioni fondamentali, da parte delle Regioni agli Enti locali, previa intesa con gli Enti locali interessati e con lo Stato in sede di Conferenza Unificata, laddove nella precedente versione era prevista solo una generica intesa con gli Enti locali interessati. Fatta eccezione per tale apertura, la disciplina regionale appare comunque strettamente confinata dalla rigorosa disciplina statale: si veda ad esempio l'articolo 23, laddove sancisce che le Regioni *“adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio”*.

## **2) DISCIPLINA DELLE ALTRE FUNZIONI**

In tema di funzioni amministrative, rispetto alla precedente versione, che richiedeva il parere, della Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi (aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato o da Enti territoriali che non richiedano l'unitario esercizio a livello statale) l'ultima versione prevede l'Intesa, configurata però “in senso debole”, disponendo comunque la facoltà del Governo di proseguire i lavori in caso di mancato raggiungimento dell'accordo o, peggio, in modo difforme all'intesa raggiunta (art. 21, co. 3). Analogamente è disposto nell'articolo contenente la delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali (art. 23-ter, co. 2). Tali previsioni non solo sviliscono il ruolo e la dignità istituzionale delle Regioni e delle autonomie locali, con conseguente detrimento della sfera di competenza regionale, ma soprattutto laddove attribuiscono al Governo la possibilità di disattendere i contenuti dell'Intesa, risultano fortemente lesive del principio di leale collaborazione, in aperto contrasto con la stessa giurisprudenza costituzionale, sopra citata.

## **3) ASSOCIAZIONISMO**

Le disposizioni sull'associazionismo inficiano le competenze regionali, sulle forme e modalità di associazionismo locale (secondo quanto affermato dalla dottrina e giurisprudenza recente), si pensi all'obbligo di esercizio associato per i Comuni con popolazione pari o inferiore a 3000 abitanti (art. 2, co. 2).

In merito alla indicazione tassativa (art. 2, co. 4) delle forme associative (Convenzione, Unione di Comuni e accordo di programma) la nuova bozza, rispetto alla precedente, salva la legislazione regionale in materia, mitigando gli effetti sugli ambiti regionali. L'inserimento di tale clausola di salvezza è stata espressamente richiesta dalle Regioni sia per la salvaguardia dei riconosciuti profili di competenza, sia per il regime avviato, in ambito regionale, in attuazione della legge finanziaria per l'anno 2008<sup>3</sup>.

Allo stato attuale, dovrebbero essere soppressi i Consorzi (ma solo quelli diretti alla gestione in forma associata di funzioni amministrative) e le altre forme associative,

---

<sup>3</sup> L'articolo 2, comma 28, della l. 244/2007, nell'ottica del contenimento sia dei costi in generale della spesa pubblica, sia dei *“costi della politica”* sancisce il divieto per i Comuni, a pena di nullità, di aderire a più di una forma associativa fra quelle contemplate agli articoli 31, 32 e 33 del TUEL (rispettivamente Consorzi, Unioni di comuni, gestione associata). Sono esclusi i Consorzi (art. 31), ove siano già istituiti con legge regionale, al momento di entrata in vigore della finanziaria, oppure la cui istituzione è resa obbligatoria, sempre per disposizione legislativa (statale o regionale). Sono escluse, inoltre, le Convenzioni (art. 30).

disciplinate all'articolo 33 del TUEL. Quest'ultima disposizione, rubricata "Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni", ha sempre consentito (anche nel previgente Titolo V) ampi margini di disciplina regionale, in quanto non individua figure "tipiche" di forme associative, bensì le linee principali dell'intervento regionale in materia di incentivazione delle forme associative dei Comuni (ai fini della riorganizzazione sovracomunale dei servizi e delle funzioni) lasciando spazio a forme di associazionismo che essendo "non tipizzate" e dunque non rigidamente predeterminate, ben potrebbero rispondere alle esigenze di flessibilità del rinnovato assetto costituzionale dei rapporti tra Istituzioni.

#### 4) SOPPRESSIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE

Con specifico riferimento alla soppressione delle Comunità montane, permangono le seguenti criticità:

- la scarsa coerenza della norma con il processo di razionalizzazione in atto, che ha visto e vede tuttora impegnate le Regioni nella ridefinizione del numero degli Enti montani in ottemperanza agli obiettivi di risparmio contenuti nella legge finanziaria per l'anno 2008<sup>4</sup>;
- un intervento così incisivo rischia di essere del tutto parziale se non affiancato ad una contestuale revisione organica delle politiche per la montagna e, in particolare, della l. n. 97/1994, già avviata presso le sedi della Conferenza Stato Regioni;
- non appare comprensibile, poi, il rapporto tra la volontà di "conservazione" delle specifiche previsioni regionali in materia di associazionismo di cui all'art. 2, co. 4 e la soppressione *tout court* delle Comunità montane operata dall'art. 7;
- il sistema immaginato nel provvedimento determinerà con tutta probabilità una moltiplicazione degli apparati istituzionali e l'attenuazione delle economie di scala già perseguite dalla normativa attualmente in vigore, quantomeno in materia di Enti montani. Dal combinato disposto dell'art. 2, co. 2 e dell'art. 7, potrebbe scaturire una moltiplicazione e ad una frammentazione delle forme associative, perlopiù unioni (stante l'art. 2, co. 2), deputate alla gestione associata "obbligata" delle funzioni proprie dei Comuni al di sotto dei 3000 abitanti, che oggi, per il Piemonte, rappresentano quasi il 90% dei Comuni inclusi nelle 22 Comunità montane in via di costituzione (479 Comuni su 551 in totale). Al riguardo, va infine rilevata l'incongruità della disposizione di cui all'art. 2, co. 3, rispetto all'elencazione delle funzioni gestibili

---

<sup>4</sup> La legge n. 244/2007, art. 2, co. da 16 a 22, ha obbligato le Regioni al riordino delle Comunità Montane, nell'ottica di ridurre il numero complessivo, il numero dei componenti degli organi rappresentativi, le indennità. Tutto ciò al dichiarato scopo di imporre alle Regioni il concorso nel contenimento della finanza pubblica (coordinamento della finanza pubblica). Due sole Regioni hanno impugnato tali disposizioni (Veneto e Toscana) le altre si sono adeguate, in particolare 12 hanno già promulgato le leggi regionali nei termini assegnati dalla finanziaria. In Piemonte, il programma di razionalizzazione delle Comunità Montane, ha subito un processo di arresto, posto che la deliberazione del Consiglio regionale (del 3.11.2008) attuativa della l.r. n. 19/2008 (rispettosa dei canoni statali) è stata impugnata da due Comunità Montane (la Val Sangone e la Val di Susa-Val Cenischia) che tra le varie doglianze hanno proposto, in via incidentale, la questione di legittimità costituzionale, per invasione della sfera di competenza regionale, ex art. 117 co. 4 e art. 119 cost.. Ai fini odierni, può essere utile riportare la giurisprudenza della Suprema Corte (richiamata nei suddetti ricorsi) sull'art. 119 cost., secondo cui le disposizioni statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dovrebbero valere come «principio fondamentale» e dunque non imporre obblighi specifici e puntuali a carico delle Regioni e degli Enti locali, nell'esercizio della propria autonomia finanziaria (Corte cost. 159/2008 e 120/2008). Il TAR PIEMONTE ha dichiarato non manifestamente infondata la questione sollevata, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

solo in forma associata dai Comuni di minore dimensione demografica. La potestà regionale in materia di determinazione dei bacini ottimali territoriali viene, infatti, limitata alle sole materie appartenenti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni con l'esclusione, ad esempio, delle funzioni previste dall'art. 2, in materia di stato civile, comprese nell'ambito della potestà esclusiva dello Stato. Con la conseguenza che potrebbero determinarsi scollamenti tra i bacini ottimali definiti a livello regionale per la gestione associata delle funzioni di cui alle lettere da g) a u) e gli ambiti, liberamente determinabili dai medesimi Comuni, oltre alle altre eventualmente riconducibili alla sfera di competenza esclusiva statale, con ulteriore moltiplicazione di soggetti gestori.

La bozza in esame, recupera un minimo di potestà legislativa regionale, laddove all'articolo 7, comma 3, prevede che la Regione attribuisca con legge le funzioni già spettanti alle Comunità montane, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; mentre la precedente versione disponeva il conferimento unilaterale alle Province.

## **5) SOPPRESSIONE DEGLI ALTRI ENTI DANNOSI**

Il vasto ambito delle soppressioni contemplato dal Capo III, appositamente rubricato "Norme di soppressione di enti dannosi", rispetto alla precedente versione, include nuovi Enti ed autorità di varia natura (tra i quali i difensori civici, i commissari liquidatori degli usi civici nonché i tribunali superiori e generali delle acque pubbliche).

L'estensione del novero dei casi di soppressione, sarebbe in qualche modo compensata, almeno nell'ottica del legislatore statale, dall'inserimento di una clausola di salvaguardia delle competenze regionali in termini di allocazione delle funzioni, a seguito delle soppressioni disposte automaticamente dallo stesso (vedi art. 7, co. 3; art. 9, co. 2; art. 10, co. 1 e 2; art. 11, co. 2).

Tale salvaguardia non può considerarsi esaustiva e rispettosa del ruolo delle Regioni, posto che pur potendo condividere in linea di principio gli obiettivi generali di soppressione e razionalizzazione, il conseguente processo andrebbero esteso a tutti i livelli di organizzazione della pubblica amministrazione compreso lo Stato, come d'altronde previsto nel sopra citato Patto interistituzionale per la riduzione dei costi della politica.

Nell'articolo sulla soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale è stato eliminato il riferimento ai capoluoghi di Regione tra i Comuni nei quali sono soppresse le circoscrizioni (art. 8, co. 1 e 4). Inoltre, si prevede che l'ammontare del gettone di presenza dei componenti degli organi delle circoscrizioni non soppresse, sia determinato ai sensi dell'art. 82 TUEL e non più dallo Statuto o regolamento comunale (art. 8, co. 5).

Con specifico riferimento alla soppressione dei Consorzi, ivi compresi i Bacini imbriferi montani (BIM) (art. 9) può apprezzarsi l'intento del legislatore di demandare alla Regione un adeguato potere di riorganizzazione delle funzioni dei BIM, oltre che di gestione dei sovracani di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 959, tuttavia appare eccessivo prevedere che, qualora il bacino si estenda sul territorio di più Province, le funzioni svolte dai consorzi dei BIM sono inderogabilmente attribuite alle Regioni. Si richiede pertanto la soppressione di tale disposto, in modo tale che sia demandata pienamente alla Regione la scelta dei più adeguati livelli di allocazione delle funzioni in esame. Risultano invece esclusi dalla soppressione, i Consorzi che alla data di entrata in vigore della legge gestiscono uno o più servizi ai sensi dell'art. 31 TUEL (art. 9, co. 1).

Per ciò che riguarda la soppressione di Autorità d'ambito territoriale (art. 11) non può che esprimersi parere negativo, in quanto prevede la soppressione *ex lege* delle predette autorità per poi, nel contempo, disporre una sorta di ricostituzione secondo forme associative (art. 2) che in alcuni casi già coincidono con quelle attualmente previste dalla legislazione regionale di settore: si pensi al caso delle Autorità d'ambito piemontesi del servizio idrico integrato che già oggi trovano la loro ragione istitutiva in una Convenzione. Ad ogni buon conto, sarebbe più opportuno, ai fini della soppressione riproporre, nella bozza in esame, un disposto analogo a quello contenuto nei commi 33 e 38 dell'art. 2 della l. n. 244/2007, che indichi le Regioni nell'ambito della loro autonomia normativa, quali Enti competenti alla revisione della disciplina, secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa.

Con riferimento alla soppressione degli Enti Parco regionali (art. 10), giova, ad ogni buon conto, rilevare i profili di invasività della competenza legislativa regionale in materia, disattendendo peraltro le molteplici pronunce della Corte costituzionale tese:

- al riconoscimento di un effettivo potere di disciplina sulle aree protette regionale, affermando come i parchi regionali costituiscano *“la tipica espressione dell'autonomia regionale”* (Corte cost. n. 108/2005);
- alla perimetrazione dei poteri di disciplina statale sia con riferimento alla *“tutela dell'ambiente”* (art. 117, co. 2 cost.), quale funzione fondamentale dello Stato tesa a garantire gli standards uniformi di protezione sul territorio, ma che non esclude la presenza di una disciplina regionale - anche con riferimento ai parchi nazionali - rispettosa dei livelli minimi garantiti (Corte cost. n. 242/2006), sia con riferimento alla *“valorizzazione dei beni ambientali”*, limitandoli alle sole declaratorie di principio e tenendo fermo comunque il modello della leale cooperazione tra tutti gli enti coinvolti (Corte cost. n. 21/2006).