UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

L'attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:
L'attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione / M. Picchi. - STAMPA. - (2012), pp. 201-221.

Availability:
This version is available at: 2158/436266 since: 2015-10-01T09:37:36Z

Publisher:
Il Mulino

Terms of use:
Open Access
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

12 October 2024

CAPITOLO UNDICESIMO

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 118, COMMI 1 E 2, DELLA COSTITUZIONE

1. *Il conferimento di funzioni in attuazione della l. n. 59/1997: criticità irrisolte*

Il terzo trasferimento di funzioni alle Regioni, in attuazione della l. n. 59 del 1997, ha di poco preceduto la riforma del Titolo V della Costituzione. La valutazione complessiva di questa riforma a Costituzione invariata evidenzia l'adozione di scelte che non hanno sfruttato a pieno tutte le potenzialità offerte dalla legge di delega[1], preferendo optare per una soluzione di completamento, talvolta cauto, del processo di decentramento iniziato a partire dagli anni Settanta.

In un secondo momento, in alcune materie, sono stati compiuti per così dire dei passi indietro, attraverso interventi statali di sostegno di alcuni settori, che hanno consentito all'Amministrazione centrale di recuperare ambiti in deroga ai principi della legge delega di riforma, giungendo in taluni casi ad una nuova crescita della mole di alcuni Ministeri[2] e al recupero di una maggiore uniformità nel governo di alcuni settori, come in materia di turismo, nonostante il nuovo riparto di competenze a seguito della riforma costituzionale del 2001.

L'attuazione da parte regionale avrebbe dovuto condurre ad un'amministrazione snella, allontanandosi dal

Questo capitolo è di Marta Picchi.

[1] G.C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti e L. Vandelli, *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000.

[2] M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 177 ss. e 369 ss.

modello tradizionale: invece, in non poche occasioni, le Regioni hanno proceduto attraverso interventi non organici, ma molteplici e settoriali che non hanno tenuto conto di una visione complessiva, oppure hanno adottato leggi di principio contenenti rinvii a future leggi per la ripartizione effettiva delle competenze nelle diverse materie o a leggi regionali già esistenti, riconducendo così l'assetto vigente nel contesto dell'intervenuta riforma e penalizzando, di conseguenza, le autonomie locali.

Le esperienze che hanno conosciuto una pluralità di interventi legislativi e amministrativi adottati in diversi tempi[3] hanno avuto una visione non unitaria e, quindi, hanno prodotto soluzioni frammentarie e disarticolate, mentre complessivamente le funzioni mantenute alla competenza regionale sono risultate numerose e non sempre relative a compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, ma talvolta anche puntuali, impedendo così di realizzare un vero sistema delle autonomie, poiché non è stata compiuta una distinzione di ruoli nei diversi livelli territoriali, ostacolando perciò la creazione di un'articolata struttura a rete. Inoltre, sono stati moltiplicati i meccanismi di controllo e verifica – sulla carta spesso anche ambiziosi – che presuppongono la realizzazione di un adeguato ed efficiente sistema di raccolta delle necessarie informazioni, che però non sempre è stato attuato[4].

[3] In materia di collocamento e politiche attive del lavoro, il ritardo e le difficoltà nel recepimento del d.lgs. n. 469 del 1997 sono dipesi anche dalla complessità della normativa, dovuta all'intervenuta l. n. 144 del 1999 con la quale è stata conferita al Governo una delega per il riordino degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, che ha condotto all'adozione del d.lgs. n. 181 del 2000, recante disposizioni in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro per alcune categorie destinatarie di particolari interventi da parte dei servizi pubblici per l'impiego, mentre quasi contestualmente le procedure di collocamento ordinario dei lavoratori sono state semplificate con un regolamento di delegificazione, *ex* art. 20, l. n. 59 del 1997. Camera dei deputati, *Rapporto 2000 sullo stato della legislazione*, 2002, pp. 18 ss.

[4] In materia di servizi socio-assistenziali, anche nelle Regioni in cui era già operante una disciplina organica e, talvolta, anticipatrice della legge quadro n. 328 del 2000, il sistema informativo non era e

In questo contesto, il ricorso alla delega si è sicuramente ridimensionato, pur non assumendo ancora una valenza residuale[5], e le Regioni non hanno dismesso tutte le funzioni operative ma, soprattutto, non hanno posto mano ad un ridimensionamento della loro struttura amministrativa.

2. *I conferimenti in attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione*

2.1. *Le difficoltà dell'attuazione*

Le previsioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 118 Cost., al di là del dibattito dottrinale in ordine al significato giuridico dei termini utilizzati, non hanno ancora trovato attuazione sul piano sostanziale. Non vi sono stati nuovi processi organici di allocazione, poiché i tentativi di attuazione a livello centrale (l. n. 131 del 2003) non hanno avuto seguito e perché il legislatore regionale, nelle materie di competenza, ha proceduto piuttosto attraverso operazioni di riordino normativo e la produzione di discipline di settore, spesso di non ampio respiro, tendenzialmente preferendo consolidare soprattutto quegli ambiti nei quali le Regioni erano solite operare. L'attenzione del legislatore regionale è stata rivolta più che altro ad una nuova regolazione delle competenze sotto il profilo sostanziale e procedurale; soltanto in alcuni casi, gli interventi legislativi compiuti appaiono una rivendicazione dei maggiori spazi normativi conseguiti con la riforma

non è sempre adeguato (con alcune eccezioni), di modo che si è cercato di «ovviare» a ciò ricorrendo ad un coinvolgimento degli enti locali nelle fasi della programmazione regionale e dell'adozione dei relativi piani attraverso gli strumenti di concertazione e consultazione, volendo così arginare anche i rischi di eventuali inerzie e i connessi problemi degli interventi in via sostitutiva previsti nella normativa regionale.

[5] M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pp. 243 ss.

del 2001[6], anche se non sembrano animati da una visione d'insieme che consenta di riservare alla Regione il ruolo di ente di sistema.

Senz'altro, fra le possibili cause vi sono la mancata compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. e i ritardi da parte dello Stato nell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e nei trasferimenti delle ulteriori funzioni amministrative alle Regioni[7] che non consentono di avere un quadro complessivo[8], nonché – nelle nuove materie (industria, turismo, ecc.) conseguenti alla riforma costituzionale – i timori nell'individuazione dei reali spazi di intervento normativo – dovuti anche all'ampio contenzioso instauratosi fra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale[9] – che hanno determinato ritardi nel conferimento

[6] M. Di Folco, *L'amministrazione regionale*, estratto dal *Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, in www.issirfa.cnr.it, 2008.

[7] Cfr. d.d.l. A.S. n. 2259, recante l'«Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati» e, di recente, l'art. 23, commi da 14 a 22, d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, in tema di funzioni e organizzazione delle Province, che porterà necessariamente, salvo modifiche o interventi della Corte costituzionale, a interventi di revisione delle funzioni attualmente affidate alle Province e ai Comuni.

[8] Una conferma in tal senso è data dalla recente l.r. Molise n. 6 del 2011, nella quale vengono indicati i principi e le modalità da seguire per pervenire al riassetto del sistema dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello regionale e locale, rinviando per le funzioni fondamentali dei Comuni alla legge delega n. 42 del 2009, al d.l. n. 78 del 2010 e alle ulteriori individuazioni che verranno compiute dal legislatore statale. In precedenza, altre Regioni (l.r. Puglia n. 36 del 2008 e Umbria n. 23 del 2007) avevano adottato leggi contenenti norme sulle modalità di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali, sebbene non abbiano poi fatto seguito leggi di riordino organico o di consistente allocazione delle funzioni.

[9] Basti pensare agli ampi margini della tutela della concorrenza (sentt. nn. 339, 430 e 431 del 2007, 283 del 2009, 288 del 2010, 150 del 2011), che ha visto ripetuti interventi da parte del giudice delle leggi, o alla progressiva definizione degli spazi di intervento delle Regioni in materia di ambiente, giungendo la Corte costituzionale (sentt.

delle funzioni agli enti locali[10]. Vi sono però ulteriori ragioni: possiamo ritenere che il riordino operato a seguito della riforma amministrativa a Costituzione invariata abbia portato a delle soluzioni allocative non del tutto soddisfacenti ma, comunque, rispondenti al grado di decentramento massimo che le Regioni hanno inteso realizzare. Di conseguenza, dei criteri contenuti nell'art. 118 Cost. è stata fatta una lettura riduttiva intendendoli come mera costituzionalizzazione dei principi già espressi nelle leggi di riforma degli anni Novanta e, pertanto, già attuati.

Abbiamo un riscontro di quanto affermato nel fatto che il processo di allocazione delle funzioni amministrative in attuazione delle cosiddette leggi Bassanini ha avuto termine soltanto durante la VII legislatura delle Regioni ordinarie[11], dopodiché i successivi interventi normativi hanno teso per lo più a consolidare l'assetto realizzato,

nn. 367 e 378 del 2007, ma soprattutto sentt. nn. 61, 272 e 307 del 2009) a ritenere che le Regioni possano adeguarsi ai livelli di tutela ambientale anche più elevati purché nell'intento di meglio esercitare le proprie competenze (tutela della salute, governo del territorio, ecc.) e non già per apprestare una maggiore tutela ambientale che rimane di esclusiva competenza statale.

[10] La Toscana, ad esempio, soltanto con la l.r. n. 80 del 2009 ha modificato la precedente disciplina in materia di agriturismo, riconoscendo tendenzialmente funzioni amministrative ai Comuni e funzioni di vigilanza e controllo a Comuni e Province.

[11] È emblematica a questo proposito la l.r. Calabria n. 34 del 2002 che, nel definire l'oggetto dell'intervento (art. 1, comma 1), compie una commistione fra le nuove previsioni costituzionali e la disciplina di attuazione del federalismo amministrativo, anche se è chiaro l'intento di dare attuazione ai decreti delegati della fine degli anni Novanta. Infatti, la disposizione stabilisce che: «in attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi indicati nell'articolo 118 della Costituzione, nell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e negli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la presente legge detta i criteri e disciplina gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dai Comuni, dalle Province, dagli altri enti locali, dalle autonomie funzionali e dalla Regione, nelle materie di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione, così come individuate nelle leggi e nei decreti legislativi di conferimento delle funzioni medesime».

adottando leggi di manutenzione, di semplificazione e, talvolta, testi unici[12].

Un'ulteriore conferma di ciò sta nel fatto che gli interventi normativi, compiuti anche nell'VIII legislatura regionale, richiamano spesso la disciplina statale antecedente alla riforma costituzionale e, quindi, operante secondo diversi criteri di riparto delle competenze (ad es. in materia di commercio[13] o di servizi socio-assistenziali)[14].

[12] In Lombardia, nell'VIII legislatura sono stati adottati ben 10 testi unici in materia di circoscrizioni comunali e provinciali (l.r. n. 29 del 2006), di turismo (l.r. n. 15 del 2007), di parchi (l.r. n. 16 del 2007), di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso (l.r. n. 1 del 2008), di organizzazione e personale (l.r. n. 20 del 2008), di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (l.r. n. 31 del 2008), di trasporti (l.r. n. 11 del 2009), di edilizia residenziale pubblica (l.r. n. 27 del 2009), di sanità (l.r. n. 33 del 2009), di commercio e fiere (l.r. n. 6 del 2010).

[13] La materia «commercio» – non contemplata nell'originario art. 117 Cost. e oggetto di conferimento alle Regioni secondo quanto previsto nel d.lgs. n. 114 del 1998 – è, dopo il 2001, di competenza residuale regionale. Alcune Regioni, pur avendo dato attuazione al d.lgs. n. 114 del 1998, nel compiere ulteriori interventi normativi (l.r. Emilia-Romagna n. 14 del 2003) hanno continuato a richiamarlo nonostante l'intervenuta riforma del Titolo V e la precisazione della Corte costituzionale (ord. n. 199 del 2006 e, da ultimo, sentt. nn. 247 del 2010 e 150 del 2011), secondo la quale «la materia "commercio" rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni» e, dunque, «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 [...] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 [...] soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia». Una parziale spiegazione del modo di procedere del legislatore regionale può essere individuata nel fatto che, viste le incertezze nella definizione della «tutela della concorrenza», si è ritenuto che alcune previsioni del d.lgs. n. 114 del 1998 potessero essere ricondotte in tale ambito.

[14] La legge quadro n. 328 del 2000 ha di poco preceduto la riforma del Titolo V che ha ricondotto la materia socio-assistenziale fra quelle residuali regionali: ciononostante, le Regioni che hanno adottato una legge di disciplina organica in materia dopo il 2001 e quelle che hanno compiuto interventi mirati a specifiche problematiche hanno continuato a richiamare la legge quadro (l.r. Lazio n. 40 del 2001, Veneto n. 22 del 2002, Calabria n. 34 del 2002, Umbria n. 5 del 2003, Abruzzo nn. 38 del 2004 e 2 del 2005, Puglia n. 19 del 2006, Campania n. 11 del 2007) non soltanto per gli aspetti riconducibili, ora,

2.2. *Un'amministrazione regionale sostanzialmente immutata*

Gli interventi di riallocazione delle funzioni hanno condotto, in taluni casi, ad un riordino delle agenzie, delle istituzioni e degli organismi vari, inquadrati pur sempre nella struttura amministrativa regionale[15]: nel complesso, tuttavia, non si è giunti ad un ridimensionamento degli apparati regionali, ma ad un ulteriore incremento attraverso l'istituzione di molteplici organismi, diverse figure di garanti e agenzie[16].

alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *ex* art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione. In particolare, talvolta vengono utilizzate espressioni che cercano di mascherare incertezze facendo riferimento alla «conformità» o «armonia» con la disciplina statale (l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2003, Molise n. 6 del 2003, Liguria n. 12 del 2006, Basilicata n. 4 del 2007, Lombardia n. 3 del 2008, Marche n. 31 del 2008) oppure compiendo l'intervento «ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione e nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge 8 novembre 2000 n. 328» (l.r. Piemonte n. 1 del 2004). Questo vale anche per quelle Regioni, come l'Emilia-Romagna e l'Umbria, che hanno sempre mostrato una certa sensibilità e impegno in questa materia, adottando discipline che per certi aspetti hanno anticipato e condotto alla l. n. 328 del 2000. Relativamente alla Toscana, nella l. n. 41 del 2005 viene fatto riferimento all'erogazione dei servizi nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni come definiti dalla legge quadro, tuttavia all'art. 19, in tema di affidamento ai soggetti del terzo settore dei servizi alla persona, rinvia alle disposizioni contenute nell'Atto di indirizzo e coordinamento (d.p.c.m. 30 marzo 2001) adottato in forza della l. n. 328 del 2000 e alle conseguenti disposizioni regionali di attuazione, che però fuoriescono dall'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni.

[15] Cfr., ad esempio, l.r. Lombardia n. 19 del 2007 e Toscana n. 9 del 2011.

[16] In tal senso, di recente, si vedano la già richiamata l.r. Molise n. 6 del 2011 istitutiva dell'Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani, la l.r. Calabria n. 7 del 2011 istitutiva dell'Agenzia per i beni confiscati alle organizzazioni criminali, la l.r. Piemonte n. 6 del 2010 istitutiva del Garante per i diritti degli animali, la l.r. Lazio n. 2 del 2010 che ha promosso la costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale per i collegamenti marittimi con le isole Pontine e la l.r. Lazio n. 15 del 2011 di promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale denominata Lazio Ambiente

L'incremento delle strutture regionali, talvolta, è stato anticipato nelle previsioni dei nuovi statuti, a conferma che la riforma costituzionale del 2001 (ma anche quella amministrativa a Costituzione invariata) non ha ancora determinato un conferimento importante di funzioni agli enti locali e, prima ancora, un passaggio culturale, sebbene occorra altresì sottolineare la permanente difficoltà nella realizzazione dei processi di allocazione in maniera compiuta, in ragione non già della sussistenza di interessi unitari a livello regionale da dover salvaguardare, ma della inadeguatezza degli apparati comunali e provinciali nello svolgimento di determinate funzioni, che non è ancora stata superata attraverso processi di riordino territoriale e il ricorso all'associazionismo.

Là dove sono state conferite nuove funzioni agli enti locali oppure è stata parzialmente rivista la disciplina vigente si è solitamente parlato in maniera generica di conferimento o di funzioni conferite o attribuite, ma non mancano casi in cui vengono elencate le funzioni degli enti locali e quelle regionali, senza specificare il titolo in forza del quale queste sono riconosciute in capo agli enti infraregionali[17].

Vi sono però casi in cui, anche negli interventi legislativi più recenti, si fa ancora ricorso all'istituto della

S.p.A., nonché la l.r. Abruzzo n. 23 del 2011 che ha istituito l'Azienda regionale delle aree produttive e la l.r. Umbria n. 18 del 2011 che ha istituito l'Agenzia forestale regionale. In controtendenza possono essere segnalate la l.r. Basilicata n. 11 del 2006 con la quale è stata disposta, in connessione con il riordino delle funzioni tra Regione, enti ed altre istituzioni, la soppressione di alcuni enti (L. Castelli, *L'amministrazione regionale*, estratto dal *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, in www.issirfa.cnr.it, 2007) e, più di recente, la l.r. Piemonte n. 7 del 2007 che ha soppresso alcuni Osservatori regionali, la l.r. Marche n. 14 del 2010 che ha soppresso l'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche, la l.r. Abruzzo n. 32 del 2011 che ha soppresso l'Ente strumentale regionale Abruzzo lavoro e la l.r. Umbria n. 12 del 2011 che ha disposto lo scioglimento dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura.

[17] Cfr. l.r. Toscana n. 39 del 2005, Lombardia n. 27 del 2009, Veneto n. 3 del 2009.

delega[18], comunque non esclusa e talvolta espressamente contemplata dalle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie[19].

Né mancano casi in cui la Regione conserva compiti puntuali, spesso a carattere essenzialmente autorizzatorio, talvolta neppure ben definiti oppure in contraddizione con il conferimento delle restanti funzioni[20].

[18] Cfr. l.r. Calabria nn. 34 del 2002 e 1 del 2007, Liguria nn. 6 del 2002 e 25 del 2007, Basilicata nn. 33 del 2003, 19 del 2007, 7 del 2008, 41 del 2009, Toscana n. 1 del 2005, Puglia nn. 22 del 2006 (recante «Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006», la quale – secondo una prassi ormai affermatasi che vede le leggi finanziarie divenire strumenti per compiere interventi sostanziali di vario tipo – all'art. 35 contempla una delega alle Province in materia edilizia), 17 del 2007, 20 e 36 del 2009, Molise n. 5 del 2006, Piemonte nn. 24 del 2007, 32 del 2008, 2 del 2009, 10 del 2011, Lombardia n. 15 del 2007, Abruzzo n. 7 del 2010, Veneto n. 10 del 2011. Singolare è la l.r. Campania n. 7 del 2003, la quale – dopo aver riconosciuto alcune funzioni in capo alle Province – contempla la possibilità per queste ultime di delegare i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti nell'erogazione dei contributi: difatti, possiamo osservare come, una volta affidate le funzioni amministrative alle Province, la previsione dell'erogazione in capo ai Comuni è una soluzione che vale a frammentare eccessivamente la funzione stessa, difficilmente conseguendo effetti positivi sul piano dell'efficienza e anche dell'economicità, ma soprattutto denota una difficoltà della Regione nell'individuazione dell'ente destinatario della funzione.

[19] Cfr. art. 69, stat. Abruzzo e la l.r. Abruzzo n. 23 del 2009 che prevede, a beneficio di Province e Comuni, funzioni attribuite e soltanto delegate. Occorre segnalare che non mancano confusione e improprietà di linguaggio da parte del legislatore regionale che, talvolta, pur utilizzando l'espressione «delega» nella rubrica della disposizione, tuttavia poi parla di competenze attribuite nel testo dell'articolo (art. 60, l.r. Piemonte n. 9 del 2007, e art. 7, l.r. Umbria n. 25 del 2009).

[20] È il caso della l.r. Lombardia n. 31 del 2008, la quale all'art. 171, comma 2, prevede che, in caso di occupazioni abusive costituite da sconfinamenti di modesta entità a danno di terreni d'uso civico di Comuni, frazioni o associazioni contigui ai terreni di proprietà degli occupatori, possano essere compiute semplici rettifiche dei confini, da approvarsi su proposta del Consiglio comunale o della rappresentanza, ove esistente, della frazione o dell'associazione interessata, «con l'autorizzazione della Regione o della Provincia». Altro esempio è contenuto nella l.r. Emilia-Romagna n. 1 del 2008, la quale prevede, al fine di consentire il recupero, il mantenimento e la riproduzione delle risorse

Negli ultimi anni, il numero di interventi legislativi volti ad affrontare nuove problematiche presenti nella collettività[21] è crescente, soprattutto a tutela delle cosiddette categorie deboli[22] o che presentino particolari difficoltà[23]: queste discipline, quando non siano riconducibili

genetiche vegetali, che i soggetti individuati dalla legge debbano munirsi di autorizzazione regionale.

[21] Pensiamo agli interventi a sostegno delle vittime della criminalità e in materia di usura e di sovraindebitamento (l.r. Lombardia n. 9 del 2011, Basilicata n. 7 del 2011, Liguria n. 6 del 2010, Toscana n. 86 del 2009, Calabria nn. 31 del 2008 e 5 del 2012) oppure più in generale a quelli di lotta alla povertà (l.r. Veneto n. 11 del 2011, Molise n. 5 del 2011, Toscana n. 32 del 2009, Calabria n. 16 del 2009) o per contrastare le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nella imprenditoria e aiutare i testimoni di giustizia e le loro famiglie (l.r. Calabria nn. 3 e 5 del 2011, Emilia-Romagna n. 3 del 2011), agli interventi per prevenire e contrastare la violenza in genere (l.r. Piemonte n. 16 del 2009) e in particolare quella sulle donne (l.r. Campania n. 2 del 2011, Lazio n. 16 del 2009, Marche n. 32 del 2008), per sostenere i genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà (l.r. Piemonte n. 37 del 2009 e Liguria n. 34 del 2008), per contrastare i fenomeni di *mobbing* (l.r. Veneto n. 8 del 2010), per favorire processi di disarmo e la cultura della pace (l.r. Lazio n. 25 del 2008), per introdurre politiche rivolte alle giovani generazioni (l.r. Emilia-Romagna n. 14 del 2008 e Marche n. 24 del 2011) e sostenere i lavoratori disoccupati (l.r. Toscana n. 14 del 2010, Lazio n. 28 del 2009, Marche n. 22 del 2009), per aiutare le coppie impegnate in adozioni internazionali (l.r. Toscana n. 70 del 2009), per favorire la mobilità ciclistica (l.r. Lombardia n. 7 del 2009).

[22] È il caso degli interventi per valorizzare l'invecchiamento attivo (l.r. Liguria n. 48 del 2009) oppure per aiutare le persone non autosufficienti (l.r. Piemonte n. 10 del 2010, Puglia n. 2 del 2010, Veneto n. 30 del 2009, Toscana n. 66 del 2008, Umbria n. 9 del 2008), disabili e invalide (l.r. Puglia n. 39 del 2008), recluse in istituti penitenziari o sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria ed *ex* detenute (l.r. Toscana n. 69 del 2009, Piemonte n. 28 del 2009, Emilia-Romagna n. 39 del 2008, Marche n. 28 del 2008).

[23] Pensiamo agli interventi per favorire i soggetti affetti da difficoltà di apprendimento (l.r. Veneto n. 16 del 2010, Lombardia n. 4 del 2010, Liguria n. 3 del 2010, Molise n. 1 del 2010) oppure per aiutare le famiglie vittime di incidenti sul lavoro (l.r. Basilicata n. 17 del 2010, Calabria nn. 11 del 2010 e 45 del 2011, Puglia n. 1 del 2010, Toscana n. 57 del 2008, Emilia-Romagna n. 6 del 2008, Umbria n. 1 del 2008, Piemonte n. 25 del 2007) e prevenire gli incidenti domestici (l.r. Basilicata n. 15 del 2009). Nel settore della tutela della salute, dove ne-

nell'ambito delle leggi-provvedimento, hanno una finalità di promozione e sostegno che, spesso, pongono immediatamente in relazione Regione e beneficiari senza alcuna intermediazione da parte degli enti locali, oppure vedono questi ultimi come destinatari di specifici trasferimenti finanziari purché promuovano delle attività nell'ambito delle finalità individuate dal legislatore regionale, confermando il carattere di ente esponenziale della comunità di riferimento per la Regione, ma disconoscendo così la valenza di enti di governo alle autonomie locali.

Gli esempi di questo tipo di interventi sono molteplici e rivolti a problematiche differenti, realizzando così una certa diversità di disciplina per quanto riguarda soprattutto il settore dei servizi alla persona e alla comunità, sebbene vi siano anche delle costanti come, ad esempio, l'attenzione prestata al riconoscimento e all'estensione delle prestazioni concernenti alcuni diritti inviolabili a beneficio anche dei cittadini extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno[24], grazie anche all'apporto della giurisprudenza costituzionale[25].

gli ultimi anni sono state registrate incisive restrizioni dell'autonomia regionale come conseguenza di un aumentato centralismo, agevolato dalle difficoltà finanziarie, non mancano comunque iniziative di alcune Regioni che valgono a porre delle differenze di tutela sul territorio (l.r. Piemonte n. 10 del 2010, Liguria nn. 4 del 2010 e 60 del 2009, Basilicata nn. 17 e 19 del 2009, Campania n. 3 del 2009, Marche n. 1 del 2009, Veneto nn. 7 del 2009, 14 e 15 del 2008, Lazio n. 9 del 2008, Piemonte n. 21 del 2007, Toscana nn. 59 del 2007, 60 e 66 del 2008, 29, 65 e 83 del 2009, che hanno consolidato le società della salute, introdotte in via sperimentale dall'art. 65, l.r. Toscana n. 40 del 2005, quali consorzi volontari tra Comuni e aziende sanitarie locali). A fronte dei tagli finanziari a livello centrale in tema di promozione e sostegno alle attività culturali, gli interventi regionali sono limitati: richiamiamo, senza pretesa di completezza, le l.r. Liguria nn. 25 e 46 del 2009, Lazio n. 26 del 2009, Marche n. 11 del 2009, Veneto n. 8 del 2009, Lombardia n. 21 del 2008, Piemonte n. 18 del 2008.

[24] Basti pensare, fra gli interventi legislativi più recenti, alle l.r. Puglia n. 32 del 2009, Toscana n. 29 del 2009, Marche n. 13 del 2009, Lazio n. 10 del 2008.

[25] In particolare, la Corte costituzionale ha avuto più volte occasione di ribadire che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamenta-

2.3. *L'autonomia normativa e quella finanziaria degli enti locali*

Le previsioni legislative regionali si vanno caratterizzando, seppur con alcune differenze, per un minor dettaglio e un conseguente rinvio a fonti regolamentari e a successivi atti della Giunta o del Consiglio: in questo contesto, l'autonomia regolamentare degli enti locali talvolta risente delle restrizioni, sostanziali e procedurali, poste dal legislatore regionale anche oltre la necessità di assicurare requisiti essenziali di uniformità in presenza di specifiche esigenze unitarie[26] e, in taluni casi, l'autonomia normativa locale viene mortificata da fonti e atti non aventi natura legislativa e neppure valenza cedevole rispetto ai regolamenti delle autonomie locali[27].

li che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentt. nn. 252 del 2001, 148 del 2008, 269 del 2010): fra questi rientrano il diritto alla salute, ma anche allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro e all'abitazione e le Regioni ben possono estendere l'applicazione anche a beneficio degli stranieri irregolari, poiché intervengono in materie di competenza concorrente o residuale, ampliando la tutela di diritti fondamentali, senza incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione. Da ultimo, la Corte costituzionale si è espressa in tal senso con la sent. n. 61 del 2011, respingendo le censure espresse dal Governo nei confronti della l.r. Campania n. 6 del 2010.

[26] Cfr. art. 63, comma 2, stat. Toscana e Corte costituzionale, sent. n. 372 del 2004.

[27] Possiamo richiamare per la peculiarità, ma anche per la pessima tecnica redazionale, la previsione contenuta nell'art. 1, comma 75, l.r. Campania n. 2 del 2010, che pone una serie di vincoli diretti ai regolamenti comunali in materia di servizi funebri e lavori cimiteriali, prevedendo tuttavia il rispetto degli ulteriori requisiti formativi del personale addetto, da definire con delibera della Giunta regionale. Nella stessa materia possiamo richiamare la l.r. Veneto n. 18 del 2010 che, anche in questo caso, demanda l'indicazione dei requisiti della sala del commiato alla Giunta regionale. In tema di disciplina dell'attività di acconciatore, la l.r. Liguria n. 23 del 2009, nello stabilire i necessari contenuti dei regolamenti comunali (art. 8), sembra andare oltre le indicazioni contenute nella direttiva comunitaria in materia e nella l. n. 174 del 2005; nello stesso senso è anche la l.r. Veneto n. 28 del 2009, secondo la quale i regolamenti comunali devono essere adottati sulla base di uno schema

Possiamo, quindi, osservare come – dopo l'intervento della Corte costituzionale[28] che ha escluso la possibilità di regolamenti regionali cedevoli negli ambiti della potestà normativa delle autonomie locali e nonostante le critiche che possono essere rivolte a questa scelta – il legislatore regionale non abbia più stabilito che le disposizioni contenute in regolamenti regionali cessino di avere efficacia, nell'ordinamento degli enti locali, con l'entrata in vigore del regolamento locale[29], venendo quindi meno quella che è stata ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale una forma di restrizione dell'autonomia normativa degli enti

tipo predisposto dalla Giunta regionale (art. 4). Possiamo ancora richiamare: la l.r. Marche n. 27 del 2009, relativamente ai contenuti del regolamento dei mercati e delle fiere (artt. 35 ss.); la l.r. Toscana n. 63 del 2009, secondo la quale i Comuni disciplinano con regolamento le modalità di attribuzione dei buoni-servizio per la fruizione delle prestazioni e dei servizi di rete, subordinatamente però all'adozione di un regolamento della Giunta regionale volto a stabilire una serie di requisiti; la l.r. Piemonte n. 4 del 2009, la quale rinvia la disciplina del transito per l'esercizio delle attività silvo-pastorale ad un regolamento comunale, «approvato sulla base dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale sentita la commissione consiliare competente» (art. 7, comma 5); l'analoga previsione contenuta nell'art. 59, comma 1, l.r. Lombardia n. 31 del 2008. Infine, possiamo richiamare la l.r. Piemonte n. 2 del 2008, la quale consente ai Comuni di disciplinare con regolamento la navigazione su specchi d'acqua non regolamentati e non compresi nell'ambito del demanio idrico della navigazione interna, tuttavia i regolamenti comunali dovranno essere trasmessi alla Giunta regionale, la quale verificherà il rispetto dei principi e delle finalità della legge regionale, ma anche (e non si comprende la ragione) la coerenza con il regolamento regionale in tema di utilizzo del demanio idrico della navigazione interna (art. 11, comma 5).

[28] Cfr. Corte cost., sent. n. 246 del 2006.

[29] Cfr. art. 8, comma 2, l.r. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, e l'analoga previsione contenuta nell'art. 63, comma 3, stat. Toscana. La l.r. Umbria n. 23 del 2007, recependo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, reca invece la precisazione che detta successione fra norme vale soltanto per i regolamenti regionali che disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite al momento dell'entrata in vigore di detta legge sulla riforma del sistema amministrativo regionale e locale, senza lasciare spazio, almeno sembrerebbe, a possibili interventi successivi con regolamenti regionali dotati di valenza cedevole.

locali non compatibile col nuovo disegno costituzionale, sebbene di fatto rimangano delle limitazioni prive di un carattere transitorio e che, dunque, contrastano con l'art. 117, comma 6, della Costituzione.

Un altro aspetto da sottolineare è legato al finanziamento delle funzioni conferite e, soprattutto, alla compatibilità delle soluzioni prospettare dai legislatori regionali rispetto alle previsioni dell'art. 119 della Costituzione, una volta attuato. In particolare, pur potendo sostenere che in sede di allocazione delle funzioni è necessario predisporre dei piani di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, quando il nuovo assetto di riparto delle funzioni amministrative sarà andato a regime, varranno le previsioni contenute all'art. 119 Cost. per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni allocate e le Regioni non potranno più compiere trasferimenti periodici di risorse agli enti locali[30].

Ciononostante, il legislatore regionale non sembra aver tenuto sempre conto di ciò, poiché continua a prevedere, senza alcuna limitazione temporale, la periodicità con la quale dovranno essere erogate le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni conferite[31], contemplando talvolta anche l'obbligo di presentare il rendiconto delle spese, sanzionato col recupero delle somme non rendicontate[32].

A questo proposito, ci pare significativo quanto stabilito nella l.r. Toscana n. 2 del 2010, pur costituendo soltanto un esempio fra i molti che potrebbero essere richiamati per questa Regione: occorre premettere che l'art. 64, comma 1, stat. Toscana prevede che, nell'attesa dell'attua-

[30] Questa lettura è conforme a quanto previsto all'art. 2, comma 5, l. n. 131 del 2003, a proposito della delega al Governo per l'individuazione e il conferimento delle funzioni fondamentali alle autonomie locali. Per questa soluzione è, ad esempio, la l.r. Umbria n. 23 del 2007. Nello stesso senso sono i principi contenuti nella l. n. 42 del 2009 e anche il d.d.l. sulla cosiddetta Carta delle autonomie (cfr. nota n. 3).

[31] Cfr., ad esempio, art. 4, comma 2, l.r. Lombardia n. 11 del 2009, e art. 8, comma 8, l.r. Basilicata n. 7 del 2008.

[32] Cfr. art. 8, l.r. Calabria n. 40 del 2008.

zione dell'art. 119 Cost., le risorse regionali destinate al finanziamento delle funzioni conferite agli enti locali devono affluire in un unico fondo, ripartito secondo criteri stabiliti dalla legge. Lo statuto opta, dunque, per una soluzione che tiene conto dei principi introdotti con la riforma del 2001 in tema di autonomia finanziaria degli enti locali e, nell'immediato, compie una scelta che cerca di superare l'imposizione di vincoli di destinazione alle risorse trasferite. Nella legge appena richiamata, di modifica di un precedente atto legislativo del 1994 di recepimento della l. n. 157 del 1992 in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio, si prevede che la Regione provveda al trasferimento delle risorse alle Province a seguito dell'approvazione da parte di queste del piano annuale di gestione, precisando che il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati può comportare una riduzione del trasferimento delle risorse assegnate. In questo caso, rientriamo nella materia caccia di competenza residuale regionale – seppur vincolata dalla normativa statale, *ex* art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. e dalla normativa comunitaria –, tuttavia il legislatore regionale continua a ragionare, in punto di trasferimento delle risorse, come se la riforma del Titolo V non fosse intervenuta e senza tener conto dei limiti che aveva scelto di autoimporsi.

2.4. *Il potere sostitutivo ordinario*

Strettamente connesso al tema del conferimento è, poi, il potere sostitutivo ordinario che lo Stato può esercitare nei confronti delle Regioni (e degli enti locali) e queste ultime verso le autonomie locali, quale strumento di controllo volto a favorire il conferimento delle funzioni e l'attuazione dello stesso principio di sussidiarietà istituzionale[33].

[33] Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 2004.

Al di là del fondamento giuridico e delle previsioni contenute nelle leggi statali, negli statuti e nelle leggi regionali, occorre tuttavia verificare la praticabilità di questo strumento, anche alla luce della passata esperienza.

Alcune Regioni hanno contemplato questo istituto direttamente in statuto e, spesso, viene richiamato nelle leggi di conferimento delle funzioni modellandolo sulla base dei criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, tuttavia rimangono le difficoltà nell'esercitare in concreto detto potere, che possono spiegare, per un verso, la diminuzione complessiva dei casi in cui viene esercitato[34] e, per un altro verso, un crescente coinvolgimento delle autonomie locali (e funzionali) nell'esercizio dell'attività legislativa e soprattutto di quella di programmazione e pianificazione non soltanto attraverso il Consiglio delle autonomie locali, che non sembra aver assunto un ruolo centrale, ma anche per il tramite di organi direttivi di agenzie e società, comitati, organismi vari e tavoli di concertazione che assurgono a vere e proprie sedi di codecisione.

A questo proposito, possiamo osservare come un modello caratterizzato da una potestà legislativa divisa fra Stato e Regioni e da funzioni amministrative attribuite, di regola, alle autonomie locali richieda necessariamente una fattiva cooperazione per poter funzionare, tuttavia il proliferare delle sedi di raccordo fra Regioni ed enti locali e un ruolo ancora sommesso dei Consigli delle autonomie locali contribuiscono a far sì che la voce delle autonomie locali finisca per rimanere debole dinanzi alle Regioni.

3. *Valutazioni di sintesi*

In aggiunta alle criticità evidenziate nel corso dell'esposizione, dobbiamo sottolineare come rimangano aperti ul-

[34] Il d.p.g.r. Toscana n. 49 del 2009, contenente il *Regolamento di attuazione della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 (Disciplina dei commissari nominati dalla Regione)*, sottolinea nella motivazione del provvedimento la consistente riduzione quantitativa degli interventi sostitutivi.

teriori problemi: innanzitutto, una volta che l'*iter* del disegno di legge pendente in Parlamento sull'individuazione delle funzioni fondamentali e il trasferimento delle ulteriori funzioni amministrative saranno giunti a buon fine, occorrerà fare in modo che le Regioni adeguino la propria legislazione in modo organico e tempestivo.

In particolare, nel progetto di legge all'esame del Parlamento, nei confronti delle Regioni viene riprodotto un meccanismo analogo a quello contenuto nei decreti legislativi di attuazione del federalismo amministrativo con la possibilità di un intervento in via sostitutiva da parte del Governo qualora non vengano rispettati i termini stabiliti[35]. Nella passata esperienza, quando soltanto quattro Regioni hanno rispettato le scadenze indicate, si è visto come questi interventi sostitutivi non conducano ad una soddisfacente opera di riordino delle funzioni, mancando a livello centrale una visione tale da consentire la concreta attuazione dei principi di adeguatezza e differenziazione in sede di allocazione delle funzioni a livello locale. L'intervento sostitutivo del Governo porta a realizzare una ripartizione indifferenziata delle funzioni sui territori delle Regioni inadempienti, non potendo tener conto delle peculiarità locali e neppure dell'assetto già esistente. La conseguenza è che una soluzione di questo tipo può ripercuotersi negativamente nei confronti degli enti locali, generando vere e proprie difficoltà gestionali e risultati negativi in punto di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa[36]. Quindi l'intervento sostitutivo del Governo non è una soluzione in grado di ov-

[35] L'art. 23, comma 18, ult. periodo, d.l. n. 201 del 2011, prevede l'intervento sostitutivo con legge dello Stato, *ex* art. 8, l. n. 131 del 2003, qualora le Regioni non provvedano, entro il 31 dicembre 2012, al trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, escluse quelle di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni e purché non ricorrano esigenze unitarie tali da determinare l'acquisizione di dette funzioni da parte delle Regioni.

[36] M. Carli, *Decreti legislativi sostitutivi di leggi regionali?*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 233-242.

viare in concreto all'inerzia regionale da un punto di vista degli interessi delle autonomie locali e neppure di spingere efficacemente le Regioni ad attivarsi dal momento che, come abbiamo visto, i processi di conferimento delle funzioni in attuazione della riforma della seconda metà degli anni Novanta hanno avuto termine, in alcuni casi e con tutti i limiti evidenziati, soltanto nella VII legislatura delle Regioni ordinarie. Fra le possibili soluzioni, in luogo dell'intervento sostitutivo, nella passata esperienza[37] era stata ipotizzata l'opzione per gestioni stralcio da parte delle amministrazioni statali limitatamente ai territori delle Regioni inadempienti, che però non costituisce uno strumento di per sé risolutivo dal momento che l'inerzia regionale può prolungare nel tempo questa situazione. Altra possibilità può essere quella di far dipendere l'intervento sostitutivo del Governo dall'iniziativa degli enti locali della Regione inadempiente: questa soluzione ha come aspetto negativo il fatto che la realizzazione di un sistema a rete in ambito regionale ha le sue premesse in una contrapposizione fra Regione ed autonomie locali, che vede queste ultime rivolgersi, per essere tutelate, al livello centrale.

Lo strumento maggiormente persuasivo nei confronti delle Regioni – che, al contempo, riesce a spingere verso un conferimento delle funzioni soddisfacente e condiviso sul territorio regionale – sembra, perciò, essere un meccanismo sanzionatorio con penalità in termini economici nei confronti delle Regioni inadempienti.

Questa considerazione porta, di conseguenza, a ritenere che a livello centrale non vi sia una visione locale tale da consentire un conferimento soddisfacente delle funzioni agli enti infraregionali neppure nelle materie di esclusiva competenza statale e che anche il coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di

[37] AA.VV., *I disegni del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa. Tavola rotonda presieduta da Livio Paladin (Bologna, 12 settembre 1996)*, in «Le Regioni», 1996, pp. 787-870.

adozione dei relativi decreti legislativi non sia in grado di soddisfare i criteri di adeguatezza e differenziazione nelle diverse realtà territoriali. D'altro canto, però, dal punto di vista degli enti locali, il conferimento statale diretto è un modo per evitare che, almeno per queste funzioni, possano manifestarsi forme di centralismo regionale.

Infatti, rimane il problema della realizzazione di una compiuta allocazione delle funzioni, mancando strumenti adeguati di tutela, a parte le previsioni contenute all'art. 9, l. n. 131 del 2003. Tuttavia, dobbiamo anche osservare come gli enti locali difficilmente avanzeranno rivendicazioni, analogamente alla passata esperienza, soprattutto vista l'attuale situazione di precarietà finanziaria e il clima di incertezza dovuta ad una riforma che deve essere ancora portata a compimento. In altri termini, le Regioni (e prima ancora lo Stato) hanno dato vita a dei processi di conferimento più o meno organici in attuazione del federalismo amministrativo con delle integrazioni a seguito della riforma del Titolo V, interpretando quest'ultima come la costituzionalizzazione di un processo iniziato negli anni Novanta secondo una linea di sostanziale continuità. I conferimenti realizzati dalle Regioni nelle proprie materie costituiscono, come abbiamo già detto, quanto queste sono state disponibili a trasferire e, perciò, anche dopo gli attesi ulteriori trasferimenti statali si potrà avere – soprattutto qualora non venga prioritariamente rivisto l'assetto territoriale – soltanto un processo di riordino con dei conferimenti integrativi nelle materie appunto trasferite dallo Stato, ma è difficilmente pensabile che vengano realizzati consistenti conferimenti non solo per la tendenza a non spogliarsi delle funzioni, ma anche perché rimangono, oggi come ieri, alcuni problemi di difficile soluzione o almeno non sembra che vengano individuati modi per superare le resistenze al trasferimento del personale e anche delle risorse strumentali e finanziarie in relazione alle funzioni conferite: proprio queste ragioni fanno pensare che le autonomie locali non saranno, di conseguenza, indotte a chiedere maggiori funzioni.

I dati relativi alla tipologia di leggi elaborate dalle Regioni e il fatto che non vi siano normative profondamente differenti nelle diverse realtà regionali evidenziano come gli spazi normativi per i legislatori regionali siano fortemente limitati dalle materie esclusive statali e dai limiti internazionali e della normativa europea: nei settori dove vi sono meno condizionamenti non mancano, però, dei tentativi di innovazione (come l'introduzione delle società della salute in Toscana), sebbene osteggiati dai pesanti vincoli di bilancio esogeni, dovuti alle difficoltà finanziarie che soltanto in parte giustificano un riacceso centralismo statale. A ben guardare, però, il carattere innovativo attiene pur sempre a profili concernenti le modalità di organizzazione soprattutto dei servizi alla persona e alla comunità, potendo condurre fra l'altro ad incrementare la disomogeneità sul territorio nella qualità delle prestazioni erogate.

Abbiamo, perciò, una conferma della vocazione amministrativa delle Regioni non solo perché i loro spazi legislativi sono ridotti, ma proprio per l'essere un ente di snodo fra l'Unione europea, lo Stato e le autonomie locali, che rende le Regioni i livelli potenzialmente in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni sociali delle collettività di riferimento, sviluppando politiche in grado di valorizzare le risorse locali.

Nel complesso, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'autonomia delle Regioni è sicuramente aumentata per certi aspetti, ma difficilmente queste potranno assumere un ruolo forte, soprattutto sul piano legislativo, per molteplici ragioni: il centralismo statale che non ha mai condotto ad uno smantellamento dei Ministeri; la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, dovendo salvaguardare un'omogeneità sul territorio nella tutela dei diritti fondamentali e dello Stato sociale, è portata a compiere scelte che premiano l'uniformità piuttosto che le Regioni, poiché queste non sono tutte in grado di garantire livelli accettabili da un punto di vista qualitativo nell'erogazione dei servizi; infine, l'essere un ente schiacciato, dall'alto, dall'Unione europea e

dallo Stato e, dal basso, dagli enti locali, dotati di notevole forza e capacità di resistenza verso le Regioni. Sembra allora che, intanto queste ultime possano marcare il proprio ruolo e sviluppare la vocazione amministrativa, in quanto assumano i connotati di ente di sistema, affinché il decentramento politico costituisca un modo per ristrutturare il sistema amministrativo dal basso, in maniera tale da superare la complessità burocratica delle strutture e le conseguenti difficoltà di risposta adeguata ai bisogni esistenti: perché questo accada occorre che, per un verso, venga data una compiuta attuazione ai criteri enunciati all'art. 118 Cost. e che, per un altro verso, le Regioni mettano realmente in pratica i principi che contraddistinguono una buona amministrazione.