

Nell'attesa (forse vana) della 'Carta delle autonomie', il legislatore statale (dai decreti 'salva Italia' alla legge n. 56/2014) e la Corte costituzionale (sent. 50/2015) riscrivono la 'geografia ordinamentale della Repubblica'

di Silvio Gambino (UniCal)*

Sommario: Una breve premessa sulle origini e sull'evoluzione del modello autonomistico. – 1. I rapporti fra regioni ed enti locali, nella lenta attuazione del sistema autonomistico. – 2. Il conferimento di funzioni amministrative regionali agli enti locali. – 3. Le comunità montane e l'esercizio associato delle funzioni. – 4. Riforme costituzionali, sistema regionale-locale e (abrogazione dei) controlli amministrativi. – 5. Riforma costituzionale e Titolo V. – 6. Legislazione di revisione della spesa pubblica (d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012), legge Delrio (legge 56/2014), giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 220/2013 e 50/2015): dalla Carta delle autonomie alla nuova geografia istituzionale della Repubblica. – Qualche riflessione per concludere

Una breve premessa sulle origini e sull'evoluzione del modello autonomistico

Gli aspetti fondamentali del modello originario dello Stato unitario, come è noto, erano rappresentati da un rigido accentramento e dalla centralizzazione amministrativa accompagnati, a loro volta, dalla fondazione di un sistema autoritativo esclusivo dello Stato, basato su una relazione gerarchica con le collettività locali. Sotto tale profilo, l'archetipo era costituito dal modello francese, che, tuttavia, si presentava con forti differenziazioni rispetto all'assetto organizzatorio dei rapporti fra centro e periferia sperimentato già da vecchia data nel costituzionalismo consuetudinario inglese, con il riconoscimento di forme di autonoma rilevanza politica agli organismi territoriali esponenziali delle realtà territoriali.

La centralizzazione e l'uniformità amministrativa, che sono fra gli aspetti che maggiormente caratterizzano le esperienze europee di Stato unitario (a partire dal caso francese), si fondano sull'argomentazione (istituzionale e politica, al contempo) secondo cui tali profili organizzatori esprimono, integrano e perfezionano l'unificazione politica degli stati, divenendone perciò un elemento indefettibile. Unità, centralizzazione e uniformità hanno costituito, così, altrettanti profili caratterizzanti la rete istituzionale dei rapporti fra potere politico centrale, territorio e cittadini, fra autorità politico-amministrative centrali e amministrazioni locali. Come le singole realtà nazionali testimoniano – con il riconoscimento e la garanzia costituzionale del pluralismo istituzionale accolti nelle carte costituzionali del secondo dopo-guerra – tali profili connotativi della statualità moderna si sono rispecchiate (nel quadro di un processo attuativo molto lento, nel corso dell'ultimo decennio, condizionato in modo significativo da una legislazione ormai decennale di contrasto della crisi) in politiche di riaccentramento statale accompagnate dalla svalutazione/sottovalutazione dei principi autonomistici, osservabile nel disconoscimento e/o nella compressione dei livelli di governo locale e, quando previsti in sede costituzionale, nella loro amministrativizzazione mediante formule di governo standardizzate ed uniformi sul territorio, prescindendo cioè dalle diversità territoriali, politiche e istituzionali delle diverse realtà regionali e locali.

Se queste sono le premesse storico-politiche e istituzionali alla base del modello costituzionale dello Stato fondato sul decentramento, si tratta ora di chiedersi, per grandi linee, quali siano state, nelle prassi di attuazione dello Stato regionale e autonomistico, le espressioni

* Intervento al Seminario "Il nuovo statuto delle Province: governo, funzioni e risorse" (organizzato dal CRIFSP e dalla SPISA, Bologna, 27/28 aprile 2015).

In ragione della mole delle citazioni che sarebbero state necessarie nell'economia delle tematiche affrontate nel testo, nella versione attuale si è scelto di evitare ogni riferimento bibliografico, limitandosi, quando necessario, a richiamare nel testo gli studiosi i cui scritti sono stati utilizzati nella redazione del *paper*.

(politico-)istituzionali della “lenta affermazione delle autonomie locali” (per riecheggiare il titolo di un bel saggio sul punto di M.S. Giannini) e se (ed in che misura) il più recente indirizzo costituzionale oggetto del disegno di legge costituzionale (A.S. n. 1429-B) – preceduto dal riordino della mappa territoriale dei poteri e di riordino delle funzioni territoriali, accompagnato da un indirizzo legislativo di forte contrazione delle risorse per il funzionamento del sistema autonomistico (legge di stabilità 2015) e validato dalla generosa copertura giurisprudenziale della Corte (sent. 50/2015) – non segni una svolta, un arretramento, sottolineando un evidente cambio di passo e con esso, come è stato già osservato, una “rilevante distanza tra i principi che dovrebbero informare l’ordinamento della Repubblica e la realtà effettiva” (G.C. De Martin); tutto ciò nelle more di poter comprendere, nella prassi attuativa (fin qui spesso, dall’alto e dal basso, poco ispirata ai principi dell’autonomia regionale e locale), quale lettura vorranno dare di sé le istituzioni rappresentative statali e territoriali.

Nel perseguire un simile (ambizioso) obiettivo, l’analisi assume di qualche utilità far precedere (– lo faremo dal § 1 al § 5 –) la riflessione sulle più recenti riforme legislative adottate (l. n. 56/2014) e su quelle in corso di adozione (ddl cost, AS 1429-B) – con le connesse problematiche di continuità e di discontinuità alla base delle relative strategie (istituzionali/costituzionali) – con il richiamo delle scelte (sia pure tardive) di attuazione della Costituzione nell’ambito regionale e autonomistico, che hanno contrassegnato la fase dello ‘scongelo’ costituzionale con le relative riforme, a partire dai primi anni ’90, del sistema autonomistico (e dei rapporti fra quest’ultimo e le regioni), e a partire dalla fine di quel decennio con le riforme del sistema regionale (leggi di revisione costituzionale del 1999/2001). Le prime e le seconde caratterizzate, nelle prassi legislative e amministrative di attuazione, da un comune processo di tendenziale involuzione e di riaccentramento statale, dopo che una stagione di attuazione statutaria e di centralità del ruolo regionale nel dibattito e nella vita politica territoriale avevano fatto ben sperare sulle sorti future del sistema autonomistico e di quello regionale. Si tratta ora di riflettere sul processo costituzionale e di attuazione legislativa in corso anche alla luce della copertura più che chiara che la Corte costituzionale ha inteso assicurare alla riforma di un sistema, come quello regionale-locale, che la gestione della crisi aveva di non poco limitato nella disponibilità delle risorse e nella stessa valorizzazione delle competenze allocate al loro, reciproco, livello.

1. I rapporti fra regioni ed enti locali, nella lenta attuazione del sistema autonomistico

Per tentare di cogliere in modo appropriato le differenziate modulazioni registrate dall’ordinamento autonomistico, nel corso dell’ultima metà di secolo che abbiamo alle spalle, e le stesse problematiche posta dall’attuazione dell’ordinamento regionale e da quello locale, occorrerebbe previamente proporre, come però non potremo fare in questa sede, un riferimento alla costituzione materiale del Paese dell’ultima metà di secolo che abbiamo alle spalle, in tale ambito potendo approfondire le ragioni e gli esiti alla base del vero e proprio braccio di forze intentato fra le autonomie politiche e quelle territoriali. A vincere la sfida, come oggi sappiamo, sono state le autonomie politico-partitiche per ragioni che hanno portato la dottrina a parlare di un modello di *Parteienstaat* e della funzionalità ad esso del ‘congelamento’ pluridecennale di ambiti rilevanti dell’ordinamento costituzionale repubblicano; gli effetti sono pienamente osservabili prima nel ‘congelamento’ dell’ordinamento regionale (fino ai primi anni ’70) e in seguito di quello autonomistico (fino ai primi anni ’90). Un simile condizionamento non poteva non provocare rilevanti effetti di continuità del sistema regionale-locale dal ceto politico-partitico e dalle opzioni accolte dalla politica nell’ambito delle scelte dell’Esecutivo. La costruzione di uno ‘Stato delle autonomie’ previsto nel testo costituzionale del 1947, conseguentemente, ne ha registrato tutti gli effetti nei termini di una formula che si è dimostrata per più profili vuota di significato (*Gian Candido De Martin parla efficacemente di*

una “condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata”), per alcuni decenni poco più che una modalità di decentramento amministrativo e in seguito sempre più incapace di rintracciare modalità di esercizio dell’autonomia politica territoriale coerenti con il modello costituzionale (art. 5 e Tit V Cost.).

In questa ottica, sia pure con la necessaria essenzialità, risulterà opportuno richiamare i profili salienti delle tre principali fasi del regionalismo/autonomismo, a partire dalla prima regionalizzazione (degli anni ’70), per proseguire, successivamente, con i tentativi di una sua riforma attraverso la stessa attuazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali (l.n. 142/90 e succ. mod. e integr.) e delle riforme del cd federalismo amministrativo (l. n. 59/1997 e dlgs n. 112/1998), avvenute alla fine degli anni ’90 (terza regionalizzazione).

La più recente stagione delle riforme statutarie regionali (ai sensi di quanto previsto dal novellato art. 123 Cost.), in un’ottica di ridisegno della mappa dei poteri e delle competenze del complessivo sistema regionale e delle autonomie locali, da una parte, la valorizzazione del sistema degli enti autonomi della Repubblica (alla luce del novellato art. 114, 117 e 118 Cost.), dall’altra, costituiscono, così, oggetto di un lento percorso di riforme autonomistiche, nel quale sono da richiamare le tematiche della implementazione della partecipazione del sistema locale alla vita politico-istituzionale delle regioni (Consiglio delle autonomie locali), quelle del riordino territoriale e dell’incentivazione dell’esercizio associato delle funzioni (allo stato previsto in molte leggi regionali ancorché non sempre oggetto di piena attuazione), quello della (complessa e contrastata) questione posta dall’istituzione e dalla modifica delle comunità montane ma anche dall’istituzione delle città metropolitane (anche alla luce degli artt. 15 e 23 della l. n. 42 del 2009), ed infine quello delle modalità seguite fin qui (secondo un processo ora almeno apparentemente interrotto nelle diverse regioni) nell’attuazione delle previsioni legislative e statutarie relative al conferimento di funzioni amministrative regionali alle province e agli enti locali (prima ad opera della l. n. 59/1997 ed ora, naturalmente con modalità diverse, anche da questi ultimi alle regioni, secondo le previsioni della vigente legge Delrio), nonché al relativo finanziamento e alle stesse problematiche poste dalla previsione di forme di monitoraggio e di controllo, con l’assoggettamento degli enti locali da parte regionale ad obblighi di rendiconto.

La percezione dei limiti (politici e istituzionali) registrati nell’attuazione del modello costituzionale in tema di ordinamento regionale e di decentramento politico-istituzionale, pertanto, ha preceduto la stagione delle riforme autonomistiche (fra le altre, soprattutto, l. n. 142/90, l. n. 59/97) e di quelle costituzionali relative all’intero titolo V della Costituzione.

Con riguardo ai rapporti fra regioni ed enti locali, tale analisi, a partire dai primi anni ’70, si era incentrata soprattutto sul tema dell’attuazione, in ambito regionale, della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali, prevista dal previgente testo dell’art. 118, III co., Cost, come modalità ‘ordinaria’ di esercizio delle relative funzioni amministrative. I principali risultati delle ricerche svolte in materia nel corso degli anni ’80, come si ricorderà, avevano sottolineato alcune tendenze comuni alle regioni italiane, con riguardo alle quali solo in alcune di esse era dato riscontrare una piena attuazione della previsione costituzionale in materia di attuazione delle deleghe. L’attesa della riforma delle autonomie, così, costituisce uno dei motivi che ha, da un lato, frenato il processo di delega agli enti locali e dall’altro – quando ciò è avvenuto – ne ha modificato nel tempo i destinatari. Si è passati, così, da una fase (1974) in cui la dottrina più autorevole (*Massimo Severo Giannini*) sosteneva che l’attuazione della previsione costituzionale in tema di delega di funzioni regionali agli enti locali, nella situazione data, costituisse un indirizzo di riforma inevitabilmente destinato al fallimento, a causa della polverizzazione dei comuni, ad una nuova fase in cui le regioni avevano proceduto alla costituzione dei comprensori come forma associativa tra comuni in vista della riforma dell’ente primario. Il problema di fondo – sia pure in modo differenziato nelle diverse regioni – è stato

comunque quello dell'inadeguatezza dimensionale dei comuni, a fronte di una generale delega a tali enti indipendentemente dalla loro caratterizzazione socio-economica e dimensionale intesa in termini di popolazione residente e di ambiti territoriali.

Sul bilancio sostanzialmente deludente della legislazione regionale in materia di deleghe agli enti locali aveva certamente pesato, dunque, la prolungata attesa della riforma del governo locale, la frammentarietà degli enti primari, l'incerta collocazione delle province, lo scollamento tra procedimenti programmatori e conferimento di funzioni nella periferia regionale. In realtà, il sistema delineato dalla legge di riforma delle autonomie locali (l. n. 142/90) sembra porre una serie di problemi che non solo rendevano più complesso e articolato il problema della delega di funzioni ma addirittura lo mettevano radicalmente in discussione almeno nei termini classici nel quale era stato posto dalle regioni. Ed anzi si sarebbe tentati di sostenere che l'esperienza regionale – ad eccezione di casi molto limitati come quello dell'Emilia Romagna e del Friuli Venezia Giulia – serve poco in riferimento alla riproposizione delle problematiche dell'individuazione della dimensione dell'interesse locale cui va collegato l'esercizio delle relative funzioni dirette al soddisfacimento degli interessi pubblici ancora comprese nell'apparato amministrativo regionale.

Uno dei dati più innovativi della legge di riforma dell'ordinamento locale è consistito, così, nell'aver considerato in una logica di sistema l'intero comparto delle autonomie politico-territoriali (regioni, province, comuni) e nell'aver previsto come modalità di coordinamento e di vero e proprio governo del sistema moduli ispirati al principio cooperativo, secondo metodi di programmazione che si proponevano (più direttamente) come rivolti al perseguimento di comuni obiettivi di sviluppo da parte degli enti locali (*Giorgio Pastori, Luciano Vandelli*).

Si sottolinea sotto questo profilo il ruolo importante per l'attuazione della legge di riforma cui sono state chiamate le regioni, le quali, secondo quanto dispone/va l'art. 3, II co., della legge 142/90, attraverso lo strumento legislativo, erano chiamate ad identificare materie e ambiti nei quali doveva essere previsto sia il livello sia l'ente cui affidare l'esercizio di una o più funzioni, tenendo conto delle "caratteristiche della popolazione e del territorio". La legge n. 142/90, in tale ottica, risultava anche una riforma dell'ordinamento regionale, prima che si producesse l'intervento riformatore del legislatore di revisione costituzionale (l.c. n. 1/1999 e 3/2001). Quest'ultimo, infatti, ha sostanzialmente modificato il quadro delle attribuzioni proprie delle regioni, in alcuni casi erodendone i poteri, in altri ampliandoli. Si può osservare, così, che il ruolo delle regioni nella riforma delle autonomie locali è da considerare centrale non solo con riferimento al disposto dell'art. 3 della l. n. 142/90 ma delle molte disposizioni che disciplinano il rinnovato rapporto fra regioni ed enti locali (artt. 11, 12, 15, 19, 22, 26, 27, 54, 61).

Un breve richiamo della nuova architettura costituzionale disegnata dal legislatore di riforma (l. cost. n. 3 del 2001) risulta ora opportuno ai fini dell'analisi delle scelte adottate dai legislatori regionali e statutari. Nella nuova forma di Stato disegnata dalle revisioni della fine degli anni '90, come sappiamo, la novellata Costituzione ha operato una equiparazione fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, ancorché a tale equiparazione dei 'soggetti autonomi della Repubblica' non corrisponda (ovviamente) una pari forza giuridica nella potestà normativa agli stessi costituzionalmente conferita. E soprattutto, lo Stato si è riservato una competenza legislativa esclusiva per assicurare che, alla nuova e più rafforzata distribuzione territoriale dei poteri (competenze legislative e amministrative), non corrispondano discriminazioni fra i soggetti nell'esercizio dei diritti fondamentali (civili e sociali) (lett. m dell'art. 117, II co., Cost.). In tale ottica, al legislatore (statale e regionale) nonché al sistema autonomistico della Repubblica (nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono attribuiti, e nel rispetto del principio di 'sussidiarietà' e di 'leale collaborazione') compete di assicurare la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica ed in particolare la

tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, potendo lo Stato-Governo sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle fattispecie normative fissate in Costituzione (art. 120, II co., Cost.).

Con particolare riferimento alle autonomie locali, il nuovo quadro normativo non modifica l'assetto formale dei poteri normativi di cui le stesse sono titolari. Rispetto al previgente art. 128 Cost., l'art. 114, II co., Cost. assicura la diretta garanzia costituzionale della potestà statutaria di tutti gli enti autonomi della Repubblica. Nell'art. 117, VI co., Cost., inoltre, si garantisce agli enti locali la potestà regolamentare in ordine alla disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tale potestà, a sua volta, costituisce un limite verso il basso per la stessa potestà regolamentare delle regioni (nelle materie di loro competenza concorrente e residuale/esclusiva).

Lo statuto degli enti locali – in quest'ambito – conserva la natura giuridica di atto amministrativo generale; tuttavia, esso non trova più la sua fonte di legittimazione in una legge generale della Repubblica, che ne fissa i principi, bensì direttamente nella Costituzione. In tal senso, il Testo unico degli enti locali (adottato con d.lgs. n. 267/2000), nelle parti non attinenti alla disciplina delle materie di competenza esclusiva statale (di cui all'art. 117, II c., lettera p, Cost.), in conseguenza della riforma costituzionale, deve ritenersi (almeno parzialmente) viziato da incostituzionalità sopravvenuta, non rientrando nella competenza statale di intervenire in materia di ordinamento degli enti locali al di là delle sole materie riservate al legislatore statale (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane). Competenza – quest'ultima – che come vedremo in seguito sarà ampiamente valorizzata nel più recente indirizzo in materia della Corte costituzionale (sent. 50/2015).

Tanto richiamato circa la natura e la forza giuridica delle fonti statutarie locali alla luce del novellato art. 114, II co., Cost. e dell'abrogazione dell'art. 128 Cost, s'impone ora di riflettere sulla seconda potestà normativa riconosciuta agli enti locali (dall'art. 117, VI co., Cost.). Tale disposizione ha effetti su di un insieme di rapporti fra fonti.

Il previgente ordinamento assegnava all'esclusiva competenza della legge statale l'intera disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali. Tale legge, per assicurarne l'autonomia, si qualificava come legge di principi, rimanendo esclusa alla stessa ogni disciplina di dettaglio, la cui competenza ricadeva nella materia statutaria. Il nuovo riparto normativo disegnato dalla revisione costituzionale capovolge tale assetto, residuando alla legge statale, come si è già detto, i soli ambiti materiali di cui alla lettera p dell'art. 117, II co., Cost. Ne consegue che in ordine a tutte le altre componenti dell'ordinamento locale (ad es. regime dei controlli, forme associative, ecc.) deve 'riconoscersi' una competenza regionale di tipo residuale (sia legislativa che regolamentare), atteso che nell'ambito della legislazione concorrente manca ogni riferimento competenziale alla materia dell'ordinamento locale.

I problemi di rapporto e di garanzia degli ambiti normativi costituzionalmente assegnati, rispettivamente, alla potestà regolamentare delle regioni e degli enti locali, si pongono con particolare riferimento alla sussistenza di una competenza regolamentare regionale nella materia dello svolgimento delle funzioni 'attribuite' degli enti locali. In altri termini, a fronte della potestà regolamentare generale (residuale) delle regioni, pare doversi individuare lo specifico ambito materiale di competenza regolamentare locale (ai sensi del VI co. dell'art. 117 Cost.) nell'"organizzazione e (nel)lo svolgimento delle funzioni loro attribuite", da intendersi come limitata al rilievo organizzatorio e funzionale interno all'ente medesimo, ed in particolare con riferimento ai rapporti interni fra organi, fra uffici e con la popolazione. Con riferimento ai rapporti esterni dell'ente, relativamente dunque ai rapporti interistituzionali, alla competenza

statale può subentrare la competenza regolamentare della Regione, limitatamente alle sole materie di propria competenza.

Un'ultima conseguenza della riforma pare da individuarsi nella limitazione della potestà legislativa regionale ai soli principi relativi allo svolgimento delle funzioni proprie degli enti locali ('legge leggera', limitata cioè "ai sommi principi"). Di conseguenza, rimane preclusa alla legge regionale ogni possibilità di disciplina di dettaglio, pena l'incostituzionalità per lesione della sfera di autonomia locale.

Questione del tutto particolare – che ha fatto registrare un dibattito politico-istituzionale particolarmente intenso nelle regioni – è la *vexata quaestio* delle funzioni degli enti locali 'fondamentali', 'proprie', 'attribuite' e 'conferite' sulla base della lettera del nuovo testo costituzionale, con riferimento all'ambito materiale di normazione locale. L'art. 118 Cost. (letto in combinato con l'art. 117, II co., lett. p, Cost. e con l'art. 117, VI co., Cost.), così, origina importanti problemi interpretativi che impongono tanto uno sforzo ricostruttivo della dottrina, tanto una vera e propria negoziazione fra centro e periferia, tanto, ed ancora, una chiarificatrice giurisprudenza costituzionale, che, tuttavia, rischia di dover 'riscrivere' (per come è ampiamente avvenuto) la stessa riforma costituzionale con riguardo alla spettanza delle funzioni amministrative. Si pensi per tutti all'indirizzo seguito dalla Corte costituzionale nella sent. 303 del 2003.

Le interpretazioni prevalenti delle funzioni 'fondamentali' degli enti locali si basano su una possibile equazione fra funzioni 'fondamentali' e funzioni 'proprie'. La dottrina ha sottolineato come tale equazione assegni alla legge statale la determinazione di tali funzioni, spettando alla legge regionale l'assegnazione delle sole funzioni 'conferite'. Tale orientamento, tuttavia, non trova il conforto del novellato art. 118, II co., Cost., che identifica la competenza legislativa in materia di funzioni 'conferite' tanto alla legge statale quanto a quella regionale. Rispetto a tale ipotesi ricostruttiva, più conforme al dato positivo costituzionale appare la lettura che vede nelle funzioni "fondamentali" quelle caratterizzate dalla indefettibilità, risultando debitrice in tal senso della caratterizzazione storica e funzionale degli enti locali, ed ascrivibili a "ponderate scelte di politica legislativa" (per come storicamente consolidate, evolute e modificate nel tempo).

Alla luce di queste premesse costituzionali, le regioni del Paese sono state chiamate a porre mano al progetto di riordino istituzionale e delle competenze amministrative del sistema regionale/enti locali. Ai fini del rispetto dei principi costituzionali della 'leale collaborazione' e della sussidiarietà, in sede di attuazione di tale indirizzo, le regioni devono convenire con gli enti locali sui contenuti materiali dell'allocazione dei poteri amministrativi a valle della Regione.

In tale riallocazione territoriale dei poteri amministrativi ("conferimento" di funzioni amministrative) – che, dunque, non significa più, come nel previgente ordinamento costituzionale, mera delega di tali funzioni – la Regione era (ed è tuttora) chiamata a perseguire l'obiettivo istituzionale/costituzionale di ritagliare per sé quelle sole competenze che assume necessarie al fine di assicurare l'unitarietà di esercizio delle stesse (dunque, diremmo, le sole competenze di programmazione, indirizzo e alta vigilanza). Nel farlo, tuttavia, la Regione, non può trascurare che, a fronte dell'esercizio di tale potere, cui è chiamato dalla riforma costituzionale, essa deve partire dal rispetto della previsione costituzionale (art. 118, I co., Cost.) che riconosce il Comune come l'ente primario al quale sono costituzionalmente "attribuite" le funzioni amministrative, in quanto ente più prossimo al cittadino. Pertanto, le altre funzioni che la Regione ha conferito ad enti come la Provincia e le città metropolitane, ma anche alle comunità montane ed alle unioni dei comuni, devono rispettare i principi costituzionali che vincolano la Regione in tale funzione riallocativa di poteri, che sono appunto i principi della "sussidiarietà", della "differenziazione" e dell'"adeguatezza" degli enti

destinatari del conferimento di compiti e di funzioni amministrative. La Regione non dovrà trascurare, nell'allocazione dei poteri, gli altri enti di autonomia funzionale; ciò anche al fine di dare vita ad un sistema territoriale adeguato allo svolgimento delle funzioni dello sviluppo economico e della ottimale gestione dei servizi. A tale finalità, la Regione è chiamata anche in ossequio all'art. 7 della l. 131 del 2003, di attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

L'esito complessivo di tale riordino dei poteri territoriali, rispetto al previgente regionalismo praticato nel Paese, come si vede, dunque, è quello di una revisione generale della mappa dei poteri locali finalizzata ad una nuova idea di regione di tipo 'leggero', impegnata nella legislazione ed ormai 'alleggerita' dagli oneri amministrativi (tranne quelli che, per esigenze di garanzia di unitarietà di esercizio, saranno considerate, con legge regionale, di spettanza regionale). Il perseguimento di tale obiettivo, tuttavia, dovrà avvenire in un contesto istituzionale che impone (avrebbe imposto) una nuova cultura politica, che è quella della consultazione, della intesa e dell'accordo con il sistema autonomistico, un accordo che, peraltro, è formalmente previsto nella richiamata legge di attuazione del riformato Tit. V Cost., da realizzarsi in sede di Conferenza Unificata, relativamente alla definizione delle politiche di trasferimento delle necessarie risorse (umane, materiali e finanziarie) (art. 7, II co., l. n. 131/2003) e nelle forme dei Consigli delle autonomie da prevedersi nelle singole regioni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. La lettura di tali disposizioni del novellato testo costituzionale sovengono tuttora per la soluzione delle molte problematiche sollevate con riguardo alla relativa conformità alla Costituzione dalla legge n. 59/2014.

2. Il conferimento di funzioni amministrative regionali agli enti locali

La previsione e l'avvio concreto del processo di decentramento amministrativo mediante il "conferimento di funzioni e compiti amministrativi" (di cui alla legge n. 59/1997 e, soprattutto, al d.lgs n. 112/1998) dalla Regione agli enti locali costituisce, nella dinamica del processo autonomistico, un'occasione importante nella direzione della anticipazione della concretizzazione, nel sistema regionale-locale del Paese, delle scelte che sarebbero state accolte qualche anno più tardi nel modello della 'Repubblica delle autonomie', sancito nel novellato titolo V della Costituzione (in particolare negli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.). In questa ottica, tuttavia, si impongono utili notazioni sulle concrete modalità seguite nel corso della VIII Legislatura, anche in ragione della esplicitazione di forti riserve in materia da parte degli enti locali e di un significativo protagonismo delle province nel rivendicare l'allocazione di compiti e funzioni amministrative anche ultronee rispetto alle previsioni delle leggi regionali di attuazione intervenute in materia (che naturalmente hanno adottato discipline coerenti con le proprie esigenze di adeguatezza in rapporto alle dimensioni del territorio e alle aspettative della popolazione delle singole regioni).

Sotto il profilo appena richiamato, si può osservare che le 'funzioni e i compiti amministrativi' oggetto del processo di conferimento alle province, prima, e agli enti locali, in seguito (ma questi ultimi avevano espresso forti riserve e resistenze all'attuazione del processo di conferimento fin dagli inizi del processo devolutivo), riguardano ambiti materiali che risultano ancora tributari della logica istituzionale alla base del 'federalismo amministrativo di cui alla l. n. 59/1997 e ai relativi decreti attuativi. La revisione costituzionale accolta nella legge cost. n. 3/2001, come è noto, ha ridisegnato in modo radicalmente innovativo la filosofia di fondo del processo che, da mero decentramento dall'alto verso il basso, deve piuttosto essere concepito dal basso verso l'alto. In altri termini, l'architettura istituzionale alla base del novellato art. 118 Cost. sancisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, *per assicurarne l'esercizio unitario*, siano conferite a province ... regioni e Stato".

Il moto della sussidiarietà verticale opera, nella nuova architettura istituzionale-costituzionale, dal basso verso l'alto ed ha come criterio allocativo delle relative funzioni amministrative quello della dimensione ottimale dell'ente allocatario ai fini dell'esercizio unitario, fermi restando i criteri della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza.

Tanto essenzialmente richiamato, si deve anche aggiungere che il legislatore di attuazione del novellato testo costituzionale, dopo aver adottato un testo di legge volto a dare (parziale) attuazione al novellato titolo V Cost. (l. n. 131/2003), non ha ancora dato attuazione alle previsioni dei numerosi decreti legislativi di attuazione previsti in tale ultima legge (soprattutto ma non solo all'art. 2, di 'Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3'), come pure non ha dato vita ad una organica e compiuta attuazione delle previsioni in materia di federalismo fiscale (art. 119 Cost. e art. 42/1999).

Tanto richiamato, si sottolinea, in modo conclusivo sul punto, come, probabilmente anche per ragioni risalenti al tipo di rapporti consolidato nel tempo con gli enti locali ed anche in ragione di una eccessiva frammentazione e debolezza organizzativa degli stessi, nelle legislazioni regionali, si è registrato un forte ritardo accompagnato da una scarsa organicità nel processo di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali. Tale processo si è accompagnato con una discutibile politica legislativa consistente nel dare attuazione al cd federalismo amministrativo nel quadro di una riforma costituzionale del titolo V già pienamente vigente.

Dopo la sostanziale inattuazione della legislazione cd Bassanini (l. n. 59/1997) in tema di conferimento di compiti e funzioni amministrative verso gli enti locali, sia pure in modo differenziato nelle diverse regioni, sono stati comunque raggiunti positivi accordi politico-istituzionali volti a dare attuazione alla legislazione di devoluzione amministrativa in un quadro istituzionale-costituzionale profondamente innovato. La nuova cornice costituzionale avrebbe imposto di abbandonare l'iter avviato consistente nel dare attuazione al novellato titolo V Cost. mediante la concreta attuazione delle scelte devolutive di compiti e funzioni amministrative agli enti locali, che, a sua volta, dava attuazione alla l. n. 59/97 e al dlgs n. 112/1998. Ma ciò non sempre è avvenuto, oltre che per la persistente cultura centralistica che caratterizza le maggioranze politiche presenti nelle diverse esperienze regionali, in ragione delle resistenze espresse soprattutto da parte degli enti locali e dalla scarsa coscienza dei nuovi poteri che la Costituzione riconosceva agli stessi e alla logica di una sussidiarietà-differenziazione-adequatezza che avrebbe dovuto sostenere l'ordinamento amministrativo locale riconoscendone le primarietà e quindi solo dopo tale riconoscimento procedendo ad un conferimento ad enti sovracomunali secondo il criterio della dimensione degli interessi da curare.

3. Le comunità montane e l'esercizio associato delle funzioni

La stessa riflessione sulle prospettive del coinvolgimento delle comunità montane nell'ambito dell'innovato regionalismo italiano appare di particolare interesse nell'ottica dell'attuazione della l. 59/1997, nonché – e soprattutto – dei novellati artt. 114, 117 e 118 Cost., imponendosene per questo una sia pur essenziale analisi di inquadramento generale dell'assetto vigente fino alla legge Delrio e cogliendo gli stessi *revirement* della giurisprudenza costituzionale in materia in favore dell'avocazione in alto, a livello statale ('ordinamento civile'), della competenza in materia (fin qui espressamente individuata nell'ambito delle competenze residuali delle regioni).

Alla sua lettura, l'innovato quadro costituzionale non contemplava fra i soggetti costituzionali della Repubblica le comunità montane. In tal senso muove sia l'art. 114 Cost. sia la stessa previsione attributiva di competenze legislative esclusive allo Stato (ai sensi dell'art. 117, II co., lettera p), che cita (fra i soggetti riguardabili dalla legge dello Stato di disciplina delle materie relative alla legislazione elettorale, agli organi di governi e alle funzioni fondamentali) i soli comuni, le province e le città metropolitane. In un quadro di riorganizzazione istituzionale territoriale, che si presenta indubbiamente disorganico e frammentario, gli artt. 2, 4 e 7 della legge La Loggia (n. 131 del 2003), di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001, confermano tale mancata previsione delle comunità montane fra i soggetti necessari del novellato ordinamento della Repubblica. Nelle more della implementazione normativa del titolo V Cost., pertanto, le comunità montane dovevano essere inquadrate alla luce dell'art. 117, IV co., Cost. e per come apparivano disciplinate nella citata legge n. 131/2003, di attuazione del novellato titolo V della Costituzione, all'art. 4, V co., secondo cui "Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di comuni, dalle comunità montane e isolate", e all'art. 7, in materia di esercizio delle funzioni amministrative. Tale previsione, tuttavia, appariva singolare, in quanto il I co. dello stesso art. 7 continuava ad escludere le comunità montane dai soggetti destinatari dei conferimenti delle funzioni amministrative tanto dello Stato quanto delle regioni, salvo poi a prevedere, nello stesso corpo del comma 1 del citato articolo, le comunità montane, che riapparivano come soggetti territoriali che, unitamente allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, erano chiamati a "favorire" l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Si direbbe, allora, che il loro mero richiamo non aiutava certo una lettura volta alla loro integrazione fra i soggetti necessari della Repubblica, come invero giammai le stesse erano state annoverate. La citata disposizione null'altro aggiungerebbe – in questo risultando una norma sostanzialmente superflua – se non che, nella loro attività, tali soggetti dovevano assicurare il principio costituzionale della sussidiarietà c.d. orizzontale, nonché far valere i principi novellati dell'azione amministrativa.

Il quadro costituzionale e la sua prima attuazione – che, come si è già detto, appare ampiamente disorganica – dunque, prescinde dalla considerazione delle comunità montane come soggetti necessari della Repubblica. Ci si è chiesto se esse potessero comunque essere previste e sulla base di quale fonte autorizzatrice. La risposta a tale quesito risultava essere nel senso del loro riconoscimento, per come confermato dalla stessa Corte costituzionale, soprattutto (ma non solo) nell'importante decisione che affronta la questione della loro natura giuridica (sent. 244 del 2005 e n. 237 del 2009). La risposta, pertanto, doveva essere individuata nella potestà legislativa esclusiva/residuale delle regioni, chiamata a individuare (e deliberare) la loro istituzione come modalità sussidiata di gestione associata di funzioni e compiti amministrativi dei comuni montani. Naturalmente, le regioni non conoscevano alcun obbligo giuridico nel senso del vincolo alla loro istituzione, in quanto la loro discrezionalità legislativa poteva trovare soluzioni alternative alla protezione dei comuni montani rispetto a quella costituita dalla istituzione delle comunità montane. Se ne potrebbe concludere che lo spazio normativo maggiore, nella stessa prospettiva *de jure condendo*, volta alla individuazione del ruolo più appropriato ed adeguato delle comunità montane, pareva doversi correttamente individuare nell'ambito della potestà legislativa regionale esclusiva/residuale.

Il novellato quadro costituzionale per come confermato dalla richiamata lettura fattane dal Giudice delle leggi, pertanto, sposta la disciplina delle comunità montane al solo livello regionale (potestà legislativa residuale), nel quale – in modo differenziato nelle regioni, in ragione delle peculiarità della loro concreta differenziazione e per soddisfare le esigenze concrete di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni allocate e da allocare nella prospettiva della sussidiarietà verticale – deve trovare attuazione una specifica disciplina volta ad assicurare alle comunità montane la possibilità di poter assolvere a quei compiti di protezione e

valorizzazione delle zone montane a cui le previgenti disposizioni di leggi statali le chiamavano.

Ad una lettura sistematica del quadro costituzionale novellato, pertanto, ne risulta che, non essendo previste le comunità montane fra i soggetti necessari della Repubblica (tanto nell'art. 114, I co., tanto nell'art. 118, II co.), nel rispetto delle attribuzioni 'proprie' e 'fondamentali' dei comuni, delle province e delle città metropolitane, per le comunità montane la legislazione regionale altro non avrebbe potuto prevedere che la natura di soggetti 'eventuali' per l'esercizio sussidiario, adeguato e differenziato delle funzioni conferite dalla Regione e per quelle delegate dai comuni. Pertanto, trattandosi di meri soggetti eventuali – appunto unione di comuni montani –, le funzioni già attribuite ai comuni e quelle che in futuro la legge dello Stato avesse voluto prevedere, in attuazione della lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost. e pertanto con la modifica del TUEL, nonché quelle conferite dalla regione (nel caso specifico in attuazione della l.r. n. 34/2002) non potevano che essere esercitate sulla base della loro autonoma decisione, e pertanto o in forma diretta, qualora l'adeguatezza delle funzioni lo consentisse, ovvero attraverso la delega di funzioni amministrative comunali appunto alle Comunità montane o alle unioni dei comuni, istituiti e attivati sulla base della legge regionale di programmazione e di incentivazione.

Con riferimento, infine, alla previsione normativa di cui agli artt. 27, 28 e 29 del TUEL alla luce del novellato quadro costituzionale, deve dirsi che le citate disposizioni dovevano ritenersi viziate da incostituzionalità sopravvenuta, benché in ragione di un principio di continuità esse continuavano a trovare applicazione fino a che i soggetti titolari della potestà legislativa in materia – le regioni, appunto, in sede di esercizio della competenza legislativa esclusiva – non avessero esercitato il relativo potere. Rispetto ai dubbi sollevati nel dibattito regionale in materia, così, si osserva che, nell'ambito materiale della competenza legislativa esclusiva della Regione, quest'ultima era pienamente competente nel disciplinare la materia delle CCMM.

Quanto, infine, alla dinamica del riordino territoriale ed esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, il tema dei rapporti fra regioni ed enti locali con riguardo specifico all'attuazione della l. 59/97 e dei relativi decreti legislativi di attuazione parrebbe costituire, nell'ottica fin qui richiamata, un punto obbligato di riflessione in materia di valorizzazione e di promozione dell'esercizio associato delle funzioni, che dovrebbe essere accompagnata, Regione per Regione, da una riflessione sulle linee portanti delle specifiche leggi regionali di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni. In questa ottica, e in via generale, si può sottolineare nella prevalente legislazione regionale intervenuta una vera e propria continuità fra previsioni statutarie e legislazione regionale di attuazione della riforma Bassanini (l. n. 59/1997), osservando rispetto alle previsioni statutarie, semmai, una articolazione maggiormente chiara delle specifiche leggi regionali di attuazione nella definizione dei criteri, nella disciplina degli strumenti e delle procedure nonché delle modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dagli enti territoriali, dalle autonomie funzionali e dalla Regione. Tali disposizioni non possono tuttavia omettere di sottolineare l'organicità del processo di devoluzione amministrativa atteso dal legislatore statale e regionale di riforma.

La 'generalità' delle funzioni amministrative nelle materie di competenza delle regioni avrebbero dovuto essere esercitate dai comuni, tranne le funzioni conferite alle province e agli altri enti locali o quelle riservate alle regioni per assicurarne l'esercizio unitario. Appare netta l'assonanza con la previsione costituzionale (art. 118, I co., Cost.). E' in tale ottica di centralità dei comuni che trova la sua primaria ragion d'essere istituzionale la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e la definizione dei livelli ottimali, cui una parte delle leggi regionali di attuazione hanno dedicato un insieme di previsioni volte a garantire le forme di incentivazione, i criteri di definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, la stessa

promozione della unione e della fusione fra comuni, la suddivisione del territorio provinciale in circondari nei cui ambiti organizzare gli uffici, i servizi e gli strumenti di partecipazione popolare, ed infine la disciplina della inadempienza da parte dei comuni interessati. Se, così, uno dei problemi osservabili nelle esperienze legislative regionali poteva consistere nell'accentramento amministrativo regionale, l'incentivazione delle forme dell'associazionismo intercomunale, unitamente alle formule della partecipazione e della consultazione attraverso la Conferenza regioni-autonomie locali (o come nelle diverse legislazioni è stato denominato tale organismo) e al trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali della Regione agli enti locali costituivano gli obiettivi di una legislazione mirata a realizzare una più compiuta integrazione regione-enti locali ed al contempo la valorizzazione del modello costituzionale della sussidiarietà verticale, a partire dal protagonismo amministrativo da riconoscere al Comune. A tali finalità rispondevano le diverse leggi regionali di disciplina delle modalità di coordinamento e delle gestioni associate fra comuni nell'esercizio di compiti e funzioni amministrative loro conferiti, nell'ambito dei principi stabiliti dalla l. n. 59/97, dai decreti legislativi di attuazione, nel quadro più ampio delle previsioni del novellato Titolo V della Costituzione. Tali forme di coordinamento, comprensive dei relativi *poteri sostitutivi* delle regioni, erano esercitate nell'ambito di un sistema di programmazione che coinvolgeva il livello provinciale e soprattutto quello regionale. In particolare, nell'ambito del Programma di riordino territoriale della Regione, le leggi individuavano i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, specificando i criteri per l'erogazione degli incentivi alle forme associative previste. Una previsione particolarmente meritevole di essere richiamata per le sue potenzialità innovative rispetto al quadro istituzionale vigente, nell'ottica di tale ricostruzione, era costituita dalle previsioni in tema di possibilità di ricorso a forme di *sussidiarietà rovesciata*, "nell'esclusivo caso di gravi e non altrimenti sanabili inadempienze regionali, soprattutto se relative a servizi pubblici essenziali e urgenti connessi a diritti fondamentali del cittadino ... nell'interesse prioritario degli Enti locali e alla luce del principio costituzionale di leale cooperazione" (così, in part., nell'art. 14, V co., della l. r. calabrese n. 15 del 2006).

4. Riforme costituzionali, sistema regionale-locale e (soppressione dei) controlli amministrativi

Come si è già osservato in precedenza, una delle tematiche più significative che potrebbe cogliersi come vera e propria cartina di tornasole dei limiti autoregolativi delle regioni e degli enti locali nell'ottica dello statuto proprio delle autonomie regionali e locali è costituito dalla riflessione sulla natura e sugli effetti dell'abrogazione dell'art. 125, I co., e dell'art. 130 Cost. nell'ambito della legislazione di revisione costituzionale del 2001. Nelle due disposizioni costituzionali, come si ricorda, venivano disciplinate forme di controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione. Tali controlli avvenivano in forma decentrata ad opera di un organo dello Stato istituito e disciplinato da leggi della Repubblica. Forme simili, anch'esse di tipo decentrato, erano previste per il controllo di legittimità (in casi determinati anche quelli di merito) sugli atti del sistema autonomistico (province, comuni e altri enti locali).

A più di venti anni da tali riforme costituzionali, e alla luce di quanto è avvenuto nella gran parte delle regioni del Paese, sarebbe (più che) ragionevole (tornare a) interrogarsi sulla 'bontà' (razionalità sistemica) della scelta (di riforma) costituzionale. In questa sede ci si limita, fra gli altri importanti profili, a riflettere sugli effetti dell'abrogazione delle richiamate disposizioni in tema di controllo, tanto sugli atti regionali quanto su quello degli enti locali.

Quanto alle regioni, come si ricorderà, all'abrogazione delle due disposizioni costituzionali seguì la cessazione dei controlli previsti dall'art. 130 Cost. Per gli enti locali, si è convenuto sulla tesi secondo cui la disciplina dettata dal TUEL (d.lgs n. 267/2000) doveva/deve (tuttora)

ritenersi viziata (almeno parzialmente) da incostituzionalità sopravvenuta, a seguito dell'effetto congiunto dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., dell'art. 114, II co., Cost. e dell'art. 117, II co., lettera *p*, della Costituzione. Più precisamente, risultavano/no (tuttora) senza copertura costituzionale le disposizioni del richiamato TUEL nelle quali si riscontrano previsioni normative statali che fuoriescono dal limitato ambito ad esso riconosciuto dall'art. 117, II co., lettera *p*, della Costituzione: e cioè la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali del sistema autonomistico.

Prima, la legge n. 131 del 2003 (cd Berlusconi-La Loggia) e, in seguito, diversi tentativi di iniziativa legislativa governativa hanno cercato di disciplinare la complessa materia, al momento, tuttavia, con esiti ancora insoddisfacenti, quando si consideri che, a distanza di un decennio dalla revisione costituzionale, si è ancora in attesa dell'adozione della Carta delle autonomie e con essa di un assetto istituzionale maggiormente rispettoso delle autonomie locali secondo le disposizione del novellato titolo V Cost., con riguardo alla stessa materia dei controlli. Ne segue che la materia dei controlli deve essere affrontata nella prospettiva (significativamente innovata) della responsabilizzazione delle istituzioni regionali e delle amministrazioni locali, che – da una parte – risultano assoggettate al vaglio del risultato dell'amministrazione sanzionato dal voto degli amministrati e – dall'altra – alla responsabilità manageriale (che è “responsabilità da atto lecito” – di risultato – ma anche responsabilità civilistica, penale e amministrativo-contabile) dei dirigenti regionali e locali e, nei piccoli comuni, dei responsabili degli uffici e servizi (in quanto esercenti funzioni dirigenziali).

A questo nuovo sistema di imputazione delle responsabilità per la gestione e i risultati dell'amministrazione fanno da cornice e da norma di chiusura novellate disposizioni costituzionali – da attuarsi con legge statale, nel rispetto del principio della sussidiarietà e della leale collaborazione fra Stato, Regioni e sistema autonomistico – volte a prevedere poteri sostitutivi del Governo nei confronti di organi regionali e del sistema locale ogni qualvolta risultino lesi i beni costituzionalmente individuati nell'art. 120, II co., della Costituzione. Questi ultimi vanno dal rispetto della normativa all'incolumità e alla sicurezza pubblica, dalla tutela dell'unità giuridica ed economica fino alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Il ddl cost 1429-B, in modo convincente, aggiunge alla disciplina costituzionale vigente, oltre alla previsione dell'acquisizione del parere del Senato (salvo casi di motivata urgenza), la disciplina dei “casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente”, superando in tal modo un indirizzo di censura della giurisprudenza costituzionale, con riguardo ad una legislazione di crisi del 2011.

L'art. 8 della legge n. 131 del 2003, inoltre, come si ricorderà, assicura piena attuazione a tali previsioni costituzionali, richiamando previsioni volte a stipulare, da parte del Governo, intese finalizzate a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni con gli enti riguardati dall'esercizio del potere sostitutivo.

In ragione delle evidenti incompatibilità sopravvenute con il nuovo quadro costituzionale previsto per il pluralismo territoriale dal novellato art. 114 Cost. (e ciò può dirsi almeno fino alla più recente novella dell'art. 81 Cost. a seguito delle previsioni di riforma costituzionale introdotte con legge cost. 1/2012), l'abrogazione dell'art. 130 Cost. ha sollevato il quesito circa la competenza (o meno) del legislatore ordinario a riproporre forme di controllo di legittimità sugli atti delle autonomie locali. La risposta che se ne è data in dottrina, in ragione dello statuto costituzionale delle stesse, è nel senso dell'impraticabilità di una simile ipotesi normativa, salvo che le verifiche/controlli che si volessero prevedere con riguardo agli atti delle regioni e del sistema autonomistico non abbiano un esplicito fondamento costituzionale. Ciò tanto che si pensi al già richiamato potere sostitutivo straordinario di cui al novellato art. 120,

II co., Cost., secondo le letture che ne ha fatto il Giudice delle leggi, sia che si pensi ai controlli connessi alla gestione della finanza pubblica, in ragione del patto di stabilità, ma anche dei principi posti dagli artt. 81, 97 e 119 Cost., che possono legittimare forme di verifica della “sana gestione finanziaria”, secondo le previsioni dell’art. 7 della legge 131/2003, che s’ispirano alle letture della Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 (ma anche dalla sent. n. 179/2007 e dall’ordinanza n. 285/2007).

Tali previsioni valorizzano i compiti della Corte dei conti nell’ottica del perseguimento di obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, che si saldano con le nuove disposizioni in materia di enti locali volte a conformarne la disciplina alle previsioni della lettera *p* dell’art. 117, II co., Cost., attraverso la revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali contemplate nel TUEL “limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l’integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l’aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo” (art. 2, l. n. 131/2003, lett. *g*).

In tale quadro, nella sentenza n. 29/1995 (*considerato in diritto* 9.1), la Corte argomentava nel senso che le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni non sono da assumere come un sistema chiuso che delinea in modo esaustivo tutte le forme di controllo possibili e, in questo senso, come norme ‘tassative’ che non permettono forme di controllo diverse o aggiuntive rispetto a quelle previste. In senso contrario, per il Giudice delle leggi, si deve piuttosto ritenere che “l’insieme dei controlli previsti negli artt. 100, II co., 125, I co., e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre *forme di controllo diverse e ulteriori (corsivo nostro)*, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati”. Più precisamente, – sottolineava ancora la Corte – anche se l’art. 125 della Costituzione e le corrispondenti disposizioni contenute negli statuti speciali esprimono implicitamente un’opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, “*gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo ... che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l’attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento (corsivi nostri)* e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione – delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l’estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali” (sent. n. 29/1995, *cons. dir.* 9.1).

Pur esprimendo opzioni a favore del controllo esterno di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, da questa giurisprudenza, pertanto, risulta che l’art. 125 Cost. non preclude al legislatore ordinario la possibilità di istituire un controllo successivo sulla gestione che abbia ad oggetto l’attività amministrativa nel suo concreto e complessivo svolgimento e con riguardo specifico, oltre che al parametro della legalità, a quello dei risultati raggiunti, misurati rispetto agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio. È in questo senso che, a seguito dell’abrogazione del previgente art. 130 Cost., si conviene su quell’orientamento dottrinario volto a escludere quella “visione insulare” (con le parole di Pinelli) della autonomia,

che intendesse cioè ammettere i soli controlli interni; una simile visione non solo non corrisponderebbe al novellato quadro costituzionale, ma alla stessa impalcatura costituzionale previgente, per come letta dalla Corte costituzionale.

Le forme di controllo che le novellate disposizioni costituzionali ammettono, pertanto – tranne che per quanto non risulti direttamente collegato all’attuazione della disposizione costituzionale sul novellato art. 119 Cost (soprattutto comma 5), nonché al “buon andamento” e alla “imparzialità” dell’amministrazione (art. 97 Cost.) ed al rispetto dei vincoli comunitari e pertanto del Patto di stabilità e crescita (già previsto dal Trattato di Maastricht e integrato nell’ordinamento interno a partire dall’art. 28 della l. n. 448/1998) – sottolineano una compresenza fra controlli interni (previsti e consentiti dalla lettera *p* dell’art. 117, II co. Cost.) e controllo esterno sulla gestione degli enti locali da parte della Corte dei conti. Di tale organo può dirsi che, nel mentre l’ordinamento previgente ne aveva fatto un organo ausiliario del Governo, specifiche previsioni della revisione costituzionale del Tit. V, la legge n. 20 del 1994 e la legge n. 131/2003 (di attuazione della riforma costituzionale del 2001), nonché, infine, la giurisprudenza costituzionale ne fanno concordemente un “organo della Repubblica”, per come ora individuata nell’art. 114, I co., Cost.

Sulla base di queste riflessioni pare ora meno arduo poter procedere nell’individuazione dei criteri ermeneutici volti a individuare le forme di controllo sugli enti locali che possono ritenersi ammissibili alla luce della revisione costituzionale. Invero, una simile analisi, sotto il profilo sostanziale, rinvia all’attuazione (solo) parziale della lettera *p* dell’art. 117, II co., Cost., e pertanto all’esigenza del rispetto della “leale collaborazione” fra gli enti autonomi della Repubblica. In tale approccio, potrebbero sollevarsi dubbi circa l’idoneità e la stessa legittimità di gran parte dei controlli interni ora previsti dal TUEL a sopravvivere alla novella costituzionale, quando si consideri il parametro del rispetto della potestà statutaria e regolamentare accordata al sistema autonomistico, per come espressamente richiamata dalla stessa legge n. 131/2003. In particolare, si sottolinea come il potere di annullamento straordinario del Governo sugli atti degli enti locali, previsto dall’art. 138 TUEL, dovrebbe pacificamente ritenersi incompatibile con le nuove previsioni costituzionali.

Il rispetto dell’autonomia locale, ora garantita dal diretto ancoraggio costituzionale, consente di assumere che è rimessa all’autonomia dei soggetti autonomi della Repubblica di cui all’art. 114 Cost. la determinazione sulla conformazione o meno (e sulla relativa intensità) ai principi ispiratori e alla stessa disciplina accolta nel d.lgs n. 286 del 1999, fatte comunque salve le previsioni degli artt. 81, 97 e 119 Cost., per come novellate dalla legge cost. n. 1/2012, volte a consentire la salvaguardia (se non proprio del pareggio) degli equilibri di bilancio, in coerenza con gli obiettivi della finanza pubblica.

Quanto ai controlli sostitutori, che sono anche controlli sugli enti locali finalizzati al rispetto dei beni costituzionali di cui all’art. 120, II co., Cost., si deve ricordare che l’esercizio di tale potere, a giudizio della Corte costituzionale, deve sempre avvenire rispettando le esigenze poste dal principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, e pertanto escludendo ogni relazione di tipo gerarchico fra Stato ed istituzioni/enti regionali/locali.

Sotto tale profilo, in dottrina, è stato pacificamente assunto che la novellata architettura istituzionale-costituzionale disegnata negli artt. 114, 117, II co., lettera *p*, e 120, II co. costituisce la costituzionalizzazione di un fondamento esplicito alla legittimità del potere sostitutivo, che si concretizza nella “sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell’ente ‘sostituito’ per il compimento degli stessi atti”, concorrendo in tal modo “a limitare l’autonomia dell’ente nei cui confronti opera la sostituzione” (sent. n. 43/2004, *cons. dir.* 3.1). In tale ottica, nella sentenza appena citata (e nello stesso *cons. dir.* 3.3), la Corte costituzionale sottolinea come l’art. 120, II co., Cost. non può essere inteso nel

senso che la disposizione esaurisca le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi limitandone l'esercizio al solo Stato-Governo, in quanto "lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da esso realizzato e con le ipotesi specifiche che li possono rendere necessari".

Con *iter* argomentativo chiaro e con logica pienamente consequenziale rispetto al parametro individuato del controllo, la Corte conferma pienamente questa lettura allorché (nel *cons. dir.* 3.2 della medesima sentenza) sottolinea come "in questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare ... nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale".

5. Riforma costituzionale e Titolo V (ddl cost. A.S. 1429-B)

Nella discussione in corso da tempo nelle aule parlamentari, in dottrina ma anche sulla stampa specializzata, le proposte di revisione costituzionale (da ultimo, ddl cost. A.S. 1429-B) volte al superamento del bicameralismo paritario e quelle a tale obiettivo strettamente connesse, come la nuova composizione del Senato (che viene trasformato in una camera rappresentativa delle autonomie) e le relative forme di elezione di secondo grado, ora innovativamente introdotte, e soprattutto la limitazione dell'esercizio collettivo della funzione legislativa (salvo alcuni limitati ambiti, pur rilevanti come nel procedimento di revisione costituzionale) e del potere di votare la sfiducia al Governo (art. 25, ddl cost. 1429-B) – prima ancora ed oltre che nella valutazione delle problematiche poste dalla funzionalità degli specifici nuovi istituti costituzionali che vengono previsti – appaiono evidenziare un punto comune di riferimento rispetto alle stesse ritrosie delle forze parlamentari, nel corso dell'ultimo ventennio, ad avviare una riflessione organica sulle opportunità offerte dalla prospettiva, *de jure condendo*, della trasformazione del Senato in una Seconda Camera di rappresentanza delle regioni (sulla falsariga del *Bundesrat* tedesco); una strategia istituzionale-costituzionale – quest'ultima – che avrebbe consentito di concretizzare quella aspettativa/domanda riformistica in senso compiutamente federale che, almeno in modo apparente, da tempo sembrerebbe porsi al centro dell'interesse politico-istituzionale di alcuni territori (soprattutto a nord-est) del Paese e di una parte delle stesse forze politiche.

Un simile indirizzo organico di riforma del titolo V della Costituzione, invero, sarebbe apparso ragionevole e convincente anche in considerazione delle difficoltà registrate in sede di attuazione delle scelte politiche accolte nella legislazione sul cd federalismo fiscale (l. n. 42/2009), esse stesse caratterizzate sia da luci (in ragione di un positivo dibattito promosso fra le forze politiche di maggioranza e di opposizione del tempo) che da ombre (in ragione degli evidenti limiti di costituzionalità di alcune sue disposizioni, come in particolare (ma non solo) l'art. 8 e l'art. 11 della legge 42/2009, per sospetta violazione delle disposizioni dell'art. 119, IV co, Cost., relativamente alla (mancata) copertura finanziaria *integrale* di *tutte* le funzioni pubbliche del sistema autonomistico).

Contrariamente ad ogni diversa aspettativa – e senza voler negare in modo pregiudiziale – i profili positivi in esso presenti (di cui parleremo in seguito), la soluzione accolta nel ddl costituzionale, sotto il profilo fin qui accennato – per come è stato ampiamente sottolineato dalla maggior parte degli analisti – sembra evidenziare una evidente dequotazione della opzione federalistica che, se non poteva certo assumersi come uno dei motivi centrali di

ispirazione alla base della riforma del titolo V Cost. delle revisioni costituzionali del 1999/2001, aveva comunque consentito alle forze politiche del tempo di ritenerla un passo in avanti significativo nella direzione attesa della realizzazione di una riforma dello Stato in senso federalistico (a prescindere dalle mancate soluzioni ipotizzate e/o necessariamente da prevedere per il superamento del dualismo territoriale del Paese nonché delle debolezze del sistema politico-partitico).

Se ne potrebbe argomentare pertanto che, se tale depotenziamento risulterà confermato al vaglio del processo attuativo della “riforma della riforma” del titolo V Cost. (come è ragionevole ipotizzare), ci troveremmo in presenza di una riforma costituzionale ispirata ad una strategia costituzionale radicalmente alternativa a quella precedentemente seguita, con l’evidente rischio – lasciando aperti problemi tecnici e politici che furono alla base della precedente riforma costituzionale – di spendere altro tempo prezioso rispetto alla realizzazione di quella strategia (politica e istituzionale) che da tempo le istituzioni rappresentative (e le stesse forze politiche, ancorché ora in evidente ambascia) del Paese si sono prefissate di realizzare, ispirando a tale finalità obiettivi di semplificazione e di efficacia delle riforme costituzionali e legislative.

In presenza di una strategia di revisione costituzionale comunque molto articolata e dall’indirizzo non sempre lineare e univoco, allo stato, così, è dato registrare una pluralità di orientamenti; con l’atteggiamento prudente, da una parte, di chi assume come di fatto irreversibile (ed in ogni caso un ragionevole punto di equilibrio rispetto ai punti di partenza del dibattito e rispetto a possibili ulteriori e diverse riforme organiche della materia) la determinazione dell’indirizzo politico in campo nelle forme ora positivizzate nel testo del ddl cost. ora approvato in prima lettura (AS 1429-B).

Rispetto a tale indirizzo (diremmo realista) vengono suggerite pur ragionevoli e convincenti “proposte di semplificazione e di linearità”, come fa *Luciano Vandelli*, sia con riguardo alla razionalizzazione dei procedimenti legislativi, da ridurre a due rispetto alla loro previsione attuale nel ddl cost., sia con riguardo al riparto di competenze fra Stato e regioni. Più problematico (forse irreversibilmente critico) appare un secondo e probabilmente prevalente orientamento, che risulta osservabile con una qualche continuità nelle maggioritarie analisi degli esperti relativamente al nuovo indirizzo seguito nel riparto delle competenze fra Stato e regioni. In tale diverso orientamento si parla della nuova riforma regionale nel testo di revisione in corso di adozione nei termini critici di “provincializzazione del ruolo delle Regioni” (*Antonio Ferrara*), di una nuova concezione della Regione “come ente soprattutto amministrativo” (*Eduardo Gianfrancesco*), di “pressoché totale eclissi della legislazione regionale” (*Paolo Caretti*), di regioni “che non vengono cancellate come le province ma ridotte soprattutto nelle funzioni legislative a meri soggetti attuatori di atti di legislazione statale e vincolate esclusivamente alla cura di attività nell’ambito locale di riferimento” (*Stelio Mangiameli*), di regioni “che si vedranno probabilmente private di una fetta considerevole del proprio potere legislativo, residuando per lo più una competenza attuativa e di dettaglio, forse più ridotta di quella prevista dal titolo V della Costituzione ante 2001” (*Pietro Pulsoni*), di “sostanziale amministrativizzazione delle regioni ... e di una condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata, con persistenti incertezze di fondo sia sulle funzioni locali e le relative risorse finanziarie, sia sugli interventi che avrebbero dovuto comportare la riorganizzazione degli apparati delle istituzioni locali, specialmente nella realtà metropolitane o in quelle frammentate dei microcomuni” (*Gian Candido De Martin*), di “ristrutturazione delle funzioni di governo locale che si rivelano del tutto disomogenee” (*Paola Bilancia*), di una legislazione di riordino delle province costituita da “meri esercizi teorici, resi possibili da una legislazione caotica e priva di strategie chiare che non siano quelle di una (supposta) riduzione della spesa pubblica” (*Roberto Bin*). Le citazioni possono giungere fino a chi, commentando in

modo molto critico il problematico disallineamento tra la legge Delrio (l. 56/2014) e la legge di stabilità del 2005 (l. 190/2014) – oltre a sollevare un qlc dei tagli per province e città metropolitane di 6 miliardi di euro nel prossimo triennio, con riguardo alle previsioni dell’art. 119, IV co., Cost. – parla di una vera e propria “schizofrenia normativa”, che non mancherà di accompagnarsi con un “rischio caos per i servizi determinati da riforme disorganiche, per nulla ponderate” (*Carlo Rapicavoli*).

Quanto ai profili del riparto delle competenze fra Stato e regioni, inoltre, saremmo in presenza di nuove modalità seguite dal ddl cost (AS 1429-B) nel riparto delle competenze fra Stato e regioni. Se si considera la natura degli ambiti normativi specifici oggetto del riparto, l’operatività attesa della ‘clausola di salvaguardia’ “a tutela dell’interesse nazionale”, nonché la innovativa previsione (nell’ambito di diverse competenze attribuite alla legislazione esclusiva statale) di “disposizioni generali e comuni”, se ne può ragionevolmente concludere con l’ipotizzare una persistente conflittualità sul riparto competenziale fra Stato e Regioni. Ciò tutto al contrario della ipotesi di un suo superamento, che pur aveva costituito una delle motivazioni alla base della proposta di revisione.

Sono state diffusamente e convincentemente argomentate le ragioni della problematicità cui andrà inevitabilmente incontro il riparto delle competenze fra Stato regioni alla luce della introduzione di tale nuova formula, “in virtù della quale finirebbe per essere potenzialmente assai più esteso il ruolo del legislatore nazionale rispetto a quanto finora previsto in ordine ai principi fondamentali riservati allo Stato in materie di potestà concorrente ... un volto inedito e una sorta di nuova potestà concorrente che – oltre a riproporre incertezze future sulla delimitazione dei confini, con una verosimile permanenza di un nutrito contenzioso costituzionale, può rendere sicuramente la legislazione statale più pervasiva” (*Gian Candido De Martin*). Una lettura problematica – quest’ultima – che tuttavia sostiene in modo più che ragionevole quella proposta di previsione di clausole di cedevolezza così da riconoscere la competenza legislativa statale in tali ambiti regionali ma solo fino al momento in cui le regioni non si determinino a legiferare in materia.

In merito forse si potrebbe anche ipotizzare che l’indirizzo politico-costituzionale alla base del ddl cost. di revisione costituiva una strategia istituzionale di revisione intermedia rispetto ad altre posizioni che pure costituiscono motivo di dibattito politico; la prospettiva *de jure condendo* come sappiamo non è quella più appropriata per l’approccio dottrinario e cionondimeno in più incontri seminariali, di rilievo locale e nazionale, si è discusso espressamente di ciò che l’art. 5 della Cost. rende non discutibile né negoziabile politicamente. L’autonomia politica territoriale (invero più proclamata che praticata) costituisce un limite costituzionale inderogabile in quanto principio fondamentale costituzionale e pertanto di tale tema (nel senso della soppressione della Regione dall’elenco degli enti costitutivi necessari della Repubblica di cui all’art. 114 Cost. e all’intero tit. V Cost.), secondo l’indirizzo seguito per la soppressione delle province, si potrebbe eventualmente discutere solo per diletto culturale non potendosi realisticamente ipotizzare un indirizzo politico costituzionale soppressivo. Ciò anche a fronte della grave crisi della qualità rappresentativa e dell’efficienza decisionale del regionalismo del Paese (senza vere differenze fra le regioni del nord e quelle del sud, tranne poche esperienze di regioni virtuose note a tutti gli studiosi, a partire da quella che ospita questa riflessione).

Rispetto al tasso di litigiosità ragionevole, la Corte costituzionale è stata chiamata fin qui e in modo significativamente elevato a dipanare tali conflitti fra Stato e regioni, finendo, fattualmente, con il riscrivere in sue ampie parti (certamente in quella del riparto competenziale) il testo di revisione del titolo V che era stato redatto, come tutti sappiamo, in modo frettoloso e per molti profili discutibile agli inizi degli anni 2000. In tal senso, può bastare il mero richiamo di quell’indirizzo giurisprudenziale del Giudice delle leggi sulla

‘chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative’ che nelle argomentazioni della Corte risulta idonea ad attrarre, trasferendola in alto, anche la competenza legislativa, fino a identificarne nella potestà legislativa statale il livello ottimale ai fini dell’esercizio di determinate funzioni (secondo quanto la Corte ha stabilito a partire dalla sent. 303 del 2003 in poi).

Rispetto all’inquadramento del tema nella tipologia delle forme di stato, con il criterio di riparto ipotizzato dalla riforma, pertanto, s’interverrebbe in modo significativo sul vigente titolo V della Costituzione, nel quale una parte della dottrina vi aveva letto, come si è già osservato, se non certo l’attuazione di un federalismo (da tempo e da molti) atteso, la conformazione sussidiaria ai sistemi federali più maturi nei criteri di riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni. Si trattava, come oggi sappiamo (ma anche ieri, in verità), di uno pseudo-federalismo (Pietro Ciarlo, in modo non improprio lo aveva perfino definito anarco-federalismo), ma ciò non ha impedito che potesse risultare simbolicamente bastevole per le aspettative politiche di alcune forze politiche territoriali, prima che le stesse (per una bizzarra eterogenesi dei fini) implodessero a causa delle stesse ragioni di corruzione che tali forze deploravano con riguardo agli altri partiti del sistema politico.

La revisione (materiale e nelle stesse tecniche seguite per l’allocazione delle funzioni, queste sì, simil-federali) del riparto delle competenze legislative risulta ispirata alla razionalizzazione di queste ultime, eliminando, per quanto possibile, le sovrapposizioni, le incongruenze, le incertezze, gli eccessi di conflittualità, come già si sottolineava nella relazione di accompagnamento al precedente testo di riforma costituzionale predisposto dai saggi della Commissione insediata dal Governo Letta. Tale razionalizzazione e tale riordino sono guidati dal criterio di base di riportare la distribuzione delle materie sotto il rispetto del principio dell’interesse nazionale, vera e propria clausola di salvaguardia dell’unità giuridica ed economica della Nazione (come già veniva espressamente previsto dall’art. 117, I comma, della Costituzione, prima che la revisione della fine degli anni ’90 non ne prevedesse l’abrogazione).

Una particolarità della riforma è apparsa a tutti gli studiosi come particolarmente meritevole di attenzione ed ha riguardato l’integrazione, in alcuni ambiti materiali attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato, della competenza a porre “le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale” (art. 117, II co., lett. g). Una previsione – quest’ultima – che, pur costituendo la positivizzazione di un indirizzo giurisprudenziale dei giudici di merito, è stata letta problematicamente in dottrina risulta “una soluzione a ben vedere di arretramento (non si sa quanto consapevole) rispetto agli esiti (estremi) della giurisprudenza costituzionale che, in nome della materia ‘ordinamento civile’ ha dissolto ogni competenza legislativa regionale sul proprio personale, mentre la riserva operata dal ddl allo Stato delle sole ‘norme generali’ sembra implicare il persistere di aree di competenza regionale nella conformazione del rapporto di lavoro e di servizio alle dipendenze dell’amministrazione regionale ... salvo l’estrema difficoltà di individuare quali siano tali aree” (*Edoardo Gianfrancesco*).

Un insieme di scelte (al loro interno funzionali all’obiettivo del rafforzamento della competenza esclusiva dello Stato e della corrispondente soppressione della competenza concorrente delle regioni, sostituita da un più puntuale elenco nel novellato comma 3 dell’art. 117 Cost.) accompagnerebbe una simile strategia di riordino, spostando in capo al legislatore statale la competenza su alcune materie ora attribuite alla legislazione concorrente delle regioni, e trasferendo in tal modo al legislatore statale ulteriori altre materie per le quali non era risultata né evidente né plausibile l’esercizio della competenza legislativa regionale in materia di tipo concorrente o anche esclusivo (e anzi sarebbe stato all’origine dell’incremento

del contenzioso costituzionale), riformulando in senso pro-statale competenze cosiddette trasversali (come la salute, l'istruzione, l'ambiente, la concorrenza, ecc.), redigendo specifici elenchi delle materie di competenza residuale delle regioni. Ed è appunto su questo profilo significativo della revisione in corso che si sono appuntate maggiormente le riflessioni problematiche della dottrina, che l'hanno portata a parlare di un ridimensionamento sostanzialmente amministrativistico delle regioni, favorito dall'attrazione alla competenza statale esclusiva di molte delle competenze regionali concorrenti ed in ragione della operatività delle due clausole "vampiro" (*Gian Candido De Martin*) costituite dalla clausola di supremazia e dalla richiamata tecnica normativa che assegna alla competenza statale una competenza (per così dire concorrente) consistente nel poter prevedere "disposizioni generali e comuni". Con riguardo al tema ora in discussione, i contenuti materiali di questo riordino delle competenze hanno portato ad integrare, nella novellata lettera p dell'art. 117 Cost., tali disposizioni di principio con riguardo alla disciplina delle forme associative dei comuni (fin qui abbastanza pacificamente ritenute di competenza residuale delle regioni), unitamente – e questo segna una svolta normativa netta nell'ottica stato-centrica e anti-autonomistica da più parti evidenziata – all'integrazione alle tre classiche materie già riconosciute alla competenza esclusiva della Stato quella ordinamentale del sistema autonomistico.

A seguito di un processo di riforma così articolato, pertanto, parrebbe rimanere davvero ben poco della previgente, pretesa, architettura istituzionale simil-federale dello Stato accolta nell'art. 117 della vigente Costituzione (revisionata nel 2001).

L'effetto di una simile novella costituzionale, che si riflette problematicamente nello affievolimento delle competenze regionali in materia di riordino delle funzioni amministrative già provinciali a livello locale (che pure la Corte nella più recente pronuncia in materia assume come risolutive delle censure sollevate dalle regioni ricorrenti), si potrà cogliere probabilmente nel tempo, con il possibile superamento in nuovi indirizzi legislativi di tutte le incertezze, ritardi e centralismi regionali, che sono stati fin qui registrati nella prassi, a favore di una possibile valorizzazione del sistema territoriale (a partire dalle istituite città metropolitane) da promuoversi e da monitorarsi con forme di controllo accentrato e non più nelle forme assicurate dall'esercizio, da parte delle autonomie comunali e degli altri enti autonomi della Repubblica, della potestà statutaria.

Tale potestà delle autonomie locali, che la stagione statutaria dei primi anni '90 aveva consentito di cogliere come un'opportunità significativa (per valorizzare la partecipazione politica, razionalizzare all'interno della forma di governo i rapporti fra soggetti politici e burocrazia locale e soprattutto di organizzare e differenziare l'assetto gestionale dei servizi pubblici locali), registra ora un forte affievolimento a seguito della possibile ricaduta applicativa della novellata previsione in materia di disciplina della potestà regolamentare delle regioni, dei comuni e delle città metropolitane "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale" (co. 6 dell'art. 117 ddl cost.).

E' vero che la norma costituzionale in tema di potestà statutaria locale (art. 114, II co., Cost.) non è stata riguardata dalla revisione; tuttavia, si possono ben ipotizzare effetti conformativi nell'esercizio della potestà regolamentare, soprattutto locale e nelle città metropolitane di fronte alla sovranità e alla solennità della legge statale e regionale. La riedizione di logiche uniformizzatrici delle origini dello Stato liberal-democratico si possono qui cogliere come un formale e concreto (al contempo) superamento delle potenzialità organizzative e gestionali degli enti (e pertanto della differenziazione fra gli enti locali). Altro poi sarebbe chiedersi se il sistema autonomistico ha davvero mai proceduto a reclamare la *vindicatio potestatis* in materia di esercizio della potestà statutaria. Ma questo riflessione, come sappiamo, spetta alla scienza dell'amministrazione e alla sociologia politica.

Meno chiara e definita risulta la strategia di riforma ipotizzata con riguardo alla disciplina delle funzioni amministrative e alla centralità del Comune come amministrazione di base, salvo l'attuazione del principio di sussidiarietà e di adeguatezza necessaria a ricondurre le funzioni amministrative di base al livello istituzionale più adeguato per il loro esercizio (sussidiarietà verticale), a cui ora si aggiunge la previsione secondo cui "Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori" (art. 118, II co., ddc). Una disposizione di riforma – quella del comma appena richiamata – dai contenuti si direbbero superflui, in ragione della considerazione secondo cui la "trasparenza", che è il valore/obiettivo qui previsto come oggetto della revisione, rientra già ampiamente nella interpretazione dell'art. 97 Cost., trovando nella legge 241/1990 la sua funzione più appropriata di vincolo all'azione amministrativa, senza differenze fra amministrazione statali e amministrazioni territoriali. Anche in questo campo, così, parrebbero registrarsi quelle "logiche uniformizzanti" (*Gian Candido De Martin*) che si accompagnano con la tendenza alla ri-centralizzazione, e con la tendenziale assegnazione allo Stato delle funzioni amministrative nelle materie di sua competenza esclusiva (fatta comunque salva la delega statale alle regioni o agli enti locali, esercitata mediante legge bicamerale). Con riguardo alla novellata disciplina dell'art. 118 Cost., così, non sembrerebbero essere intervenute disposizioni idonee ad assicurare quella auspicata auto-applicabilità della disposizione idonea a sottrarsi alla "sostanziale inattuazione" registrata fin qui dalla disposizione, orientando in modo efficace processi di riallocazione delle funzioni. Rispetto a tali fattuali limiti implementativi della richiamata disposizione costituzionale rimane tuttora opportuna quella ipotesi già prevista dalla VIII DTF Cost., al II co., cui potrebbe utilmente aggiungersi, secondo un convincente suggerimento, una competenza in materia da esercitarsi con legge bicamerale.

Per quanto concerne i piccoli comuni, nelle more della piena attuazione della legge Delrio, verrebbe comunque confermata la recente evoluzione legislativa (soprattutto del Governo Monti e del Governo Letta), nel senso dell'esercizio associato delle funzioni e in quello del riconoscimento della positività del criterio di adeguatezza per la riforma della mappa dei poteri locali (ancorché tuttora in assenza di una 'Carta delle autonomie', di attuazione della lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost., in materia di legislazione statale esclusiva di ricognizione delle funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane, cui ora si aggiunge, nel nuovo testo costituzionale in corso di approvazione, come già ricordato, la competenza statale a dettare "disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni") nonché, *ex novo*, la competenza ordinamentale in materia di enti locali.

La conferma della soppressione delle province (di cui parleremo in seguito) e il rinvio – rispettivamente – allo Stato e alle regioni della disciplina degli enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale parrebbe sanzionare in modo piuttosto chiaro la scarsa (e inadeguata) considerazione dedicata a temi strategici di fondo ora dibattuti nel Paese, come quello della necessità sostanziale delle province quali enti di coordinamento delle funzioni amministrative sovra-comunali, e comunque di area vasta, rispetto alle proposte più radicali volte a suggerire un accorpamento delle regioni (*ddl Morassut* ed altri, di modifica dell'art. 131 Cost., concernente la nuova determinazione del numero complessivo delle regioni), se non alla vera e propria soppressione dall'elenco dell'art. 114.1 Cost. dell'istituzione regione (tesi argomentata anche da *Ettore Jorio, Se abolissimo le regioni?*), in ragione del tendenziale svuotamento della potestà legislativa registrato da parte di queste ultime ad opera dello Stato e delle istituzioni europee (più che per ragioni attinenti alle politiche della spesa pubblica e/o della *mala gestio* regionale). Si tratterebbe di una questione (costituzionale e politica) meritevole di più approfondita riflessione prima di consegnare il Paese a una nuova riforma costituzionale che potrebbe dimostrare tutta la sua inadeguatezza ancora prima della relativa attuazione. Una riforma costituzionale che per essere credibile non

può non riprendere il tema della sostanziale necessarietà, diremmo della imprescindibilità alla luce della situazione politica in campo, del tema dei controlli amministrativi sulle regioni e gli enti locali (come sottolineeremo nel seguito di questa riflessione). Merita pieno consenso in tale ottica l'indirizzo riformistico espresso con riguardo ai limiti costituzionali previsti per gli emolumenti dei componenti degli organi regionali (art. 35 ddl cost. 1429-B9), individuati nel ddl cost nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Sul punto che precede, centrale nell'ottica di questo Seminario, parrebbe opportuno richiamare gli orientamenti sottolineati dalla dottrina ancorché gli stessi devono ora leggersi nell'ottica della loro compatibilità con il più recente indirizzo giurisprudenziale della Corte (sent. 50/2015). Lo faremo con una qualche maggiore organicità in seguito, procedendo ora alla sottolineatura di qualche ulteriore altro profilo della riforma in corso (in parte problematico ma in parte anche da valutarsi positivamente nell'ottica delle previsioni costituzionali vigenti) relativo alla materia delle risorse degli enti territoriali e agli esiti del cd federalismo fiscale.

Una riflessione in tal senso, così, deve riguardare il tipo di attenzione da riservare all'autonomia finanziaria del sistema territoriale, che invero bene si fa nel ddl cost a non qualificare come federalismo fiscale, secondo una vulgata discutibile adottata nella rubrica della legge n. 42/2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"). In tema apparivano convincenti (e condivisibili) le osservazioni e le proposte avanzate dalla Commissione di riforma costituzionale operante durante il Governo Letta relativamente alla centralità dei costi e dei fabbisogni standard come criteri sulla scorta dei quali le regioni e gli enti locali, in seguito alla perequazione, "devono essere in grado di finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite", secondo la espressa previsione dell'art. 119 Cost., IV comma. Abbiamo evidenziato l'espressione in quanto l'attuazione nel novellato art. 119 Cost. di questa disposizione costituzionale potrebbe positivamente consentire di espungere dalla legge n. 42/2009 (sul cd federalismo fiscale) quelle evidenti illegittimità che vi si contengono e che in pochi (invero) avevamo criticato in ragione del loro condizionare in modo illegittimo (rispetto alle previsioni del IV comma dell'art. 119 Cost.) l'esercizio delle funzioni pubbliche da parte del sistema autonomistico, delle quali già si prevedeva la garanzia della "integrale copertura", sulla base di una classificazione delle spese ritenute ammissibili o meno che era e che è da ritenersi costituzionalmente discutibile.

La novellata disciplina dell'art. 119 Cost., oltre alla cancellazione dal testo del richiamo alle province e "ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (ora attratti nella competenza statale esclusiva), si caratterizza per ribadire il principio della integrale copertura delle funzioni pubbliche del novellato sistema autonomistico territoriale, accompagnandosi con la (quanto mai opportuna) previsione secondo la quale tale sistema di finanza derivata nei confronti del sistema regionale-autonomistico avviene "sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza", e assicurando, attraverso la positivizzazione costituzionale di criteri di efficienza e di responsabilità della spesa, una copertura costituzionale a quanto di più rilevante (e convincente) ha espresso la legislazione sul cd federalismo fiscale (ora in una situazione di evidente inattuazione).

Prima di procedere ad una riflessione di sintesi sulle possibili letture circa il depotenziamento delle regioni e la loro tendenziale "provincializzazione-amministrativizzazione", come già osservavamo, pare opportuno proporre qualche riflessione sulla adeguatezza della scelta soppressiva, avvalendoci non certo del criterio delle preferenze personali quanto piuttosto in termini di razionalità sistemica e pertanto riflettendo sulla idoneità di una legge di spesa (come è avvenuto con il dl 'Salva Italia') a farsi carico delle esigenze di attuazione, sia pure parziale, della Carta delle autonomie.

6. Legislazione di revisione della spesa pubblica (d.l. 95/2012, conv. l. n. 135/2012), legge Delrio (l.n. 56/2014), giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 220/2013 e 50/2015): dalla Carta delle autonomie alla nuova geografia istituzionale della Repubblica

L'analisi fin qui svolta era chiamata ad inquadrare il tema dei rapporti del riordino della mappa e delle funzioni territoriali in un contesto politico-istituzionale più ampio che, nella fase attuale, si caratterizza per una serie di (complessi) indicatori che vanno dalla crisi economica e finanziaria alla crisi della rappresentanza politico-partitica (con le richieste di revisione del finanziamento pubblico dei partiti e di 'tagli' ai 'costi della politica'), fino alla riduzione delle spese per consumi intermedi da parte dello Stato e da parte delle regioni e degli enti locali (per come individuata dalla più recente legislazione della crisi), come esigenza da soddisfare al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica imposti dagli obblighi europei e, in tale ottica, necessari rispetto all'obiettivo dell'equilibrio/pareggio di bilancio. In tale scenario politico-istituzionale, invero, non mancherebbero perfino richiami di tipo populistico ('antipolitica') che vedrebbero conseguiti gli obiettivi del raggiungimento del pareggio di bilancio, in modo pressoché taumaturgico, con la soppressione di singole istituzioni (o parti di esse), a prescindere da un quadro organico di riforme tanto a livello statale quanto a livello territoriale (il tema delle regioni a statuto speciale, pur complesso e delicato da trattare, vi rientra pienamente secondo la valutazione pressoché unanime degli esperti).

Il quadro problematico così (brevemente e parzialmente) richiamato risulta più chiaro se a tali rilievi sull'indirizzo politico seguito dalla legislazione di crisi si aggiungono quelli, ben più problematici, costituiti dai dubbi di legittimità costituzionale sollevati già con riguardo ad alcune delle disposizioni del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 135/2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), in ragione della deroga che le stesse (soprattutto art. 17.3), avrebbero operato alle previsioni dell'art. 133, I co., della Costituzione, con riguardo specifico alla violazione del parametro costituzionale relativo alla disciplina del mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove province all'interno di una Regione, vincolate costituzionalmente ad una procedura affidata alle "iniziative" dei Comuni, sentita la stessa Regione di appartenenza degli stessi. Come sappiamo, tuttavia, la Corte costituzionale, prima con la sent. 220/2013 (che censurava il ricorso alla decretazione d'urgenza per realizzare la riforma delle autonomie locali) e successivamente, in modo organico e nel merito sostanziale delle q/c sollevate, con la sent. 50/2015, ha ritenuto non fondati l'insieme di tali dubbi, respingendo i ricorsi delle quattro regioni ricorrenti e imboccando, in tal modo, un nuovo e diverso indirizzo giurisprudenziale. In esso l'ampia (ma non certo organica) legislazione di riordino territoriale e delle competenze degli enti autonomi della Repubblica si è vista assicurare una piena copertura di conformità costituzionale, estesa alle stesse q/c poste dalle forme della legittimazione democratica di tali organi divenuta di secondo grado, avendo il Giudice delle leggi escluso ogni "automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti" (cons. dir. 3.4.3), e richiamando a conferma di tale orientamento una risalente giurisprudenza (sent. 365/2007; 274/2003; 144/2009; 96/1968).

Le argomentazioni della Corte a sostegno della non fondatezza delle q/c sollevate dalle regioni ricorrenti (in una sentenza che ascriveremo a quelle interpretative di rigetto, non più così frequentate dalla recente giurisprudenza della Corte) si estendono sia alla disciplina della istituzione delle città metropolitane (il cui territorio, ai sensi dell'art. 1, co. 6, della l. 56/2014, "coincide con quella della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'art. 133, I co., Cost. per la

modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana"), che all'insieme delle disposizioni di disciplina del "nuovo modello ordinamentale delle province" (per la disciplina della cui soppressione la Corte ricorda come sia in corso nelle aule parlamentari l'approvazione del progetto che ne prevede la futura soppressione, con conseguente eliminazione dal novero degli enti necessari della Repubblica ai sensi dell'art. 114.1 Cost.).

Con riguardo ad ambedue le fattispecie, la Corte non ha dubbi di sorta nel motivare la non fondatezza delle doglianze di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni ricorrenti. Nel farlo, come è stato già sottolineato (in modo organico, fra gli altri, da *Giulio M. Salerno*), la stessa non si assume limitata dal parametro costituzionale invocato dai ricorrenti (rispettivamente l'art. 133, I e II co., Cost), convenendo piuttosto con le scelte adottate dal legislatore statale (legge Delrio) nella parte in cui tali scelte legislative hanno assunto come disponibili in capo alla potestà disciplinatrice del legislatore statale "gli ambiti lasciati in bianco dalla Costituzione vigente, là dove nulla è stato disposto", e potendosi concludere che, in tal modo, la Corte ha riletto/ricostruito l'ambito competenziale di riparto fra Stato e regioni, "facendo prevalere le esigenze per così dire 'sostanzialistiche' di unitarietà e di immediatezza che erano a fondamento della riforma in questione".

Con tale indirizzo giurisprudenziale, la Corte segna una evidente discontinuità con consolidate letture (dottrinarie ma anche giurisprudenziali, come si è visto nell'analisi delle comunità montane e delle unioni di comuni che è stata svolta in precedenza) degli ambiti materiali di competenza legislativa esclusiva (ai sensi dell'art. 117, II co., lett. p., Cost.), escludendo che l'istituzione delle città metropolitane possa comportarne "l'automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva" (cons. dir. 3.4.1.). La Corte supera in tal modo la questione della fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale sollevata con riguardo all'art. 1, co. 6, della l. n. 50/2015, anche in ragione della considerazione secondo cui la necessaria "iniziativa" dei comuni in tale procedimento (e con essa il necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate, ma anche la speculare facoltà di uscire dalla città metropolitana dei comuni della provincia omonima) è sempre possibile "pur se con forme diverse e successive" (cons. dir. 3.4.2).

E' appunto in questo passaggio argomentativo che la Corte pare voler motivare con un ragionamento di tipo teorico e generale le ragioni più ampie che si pongono a base del *revirement* rispetto alla sua giurisprudenza precedente, assumendo, a piena copertura delle strategie di riforma legislativa della legge Delrio, (ispirandosi ad una "lettura costituzionalmente adeguata che, per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, *contra Constitutionem*, presupposta dalle regioni ricorrenti") (cons. dir. 3.4.2), che le previsioni costituzionali di cui all'art. 133, I co., Cost. ne autorizzano pienamente la conformità costituzionale. D'altra parte, in questo ragionamento della Corte, le previsioni dell'art. 114, I co., Cost., non possono non leggersi in termini di "dovere della loro istituzione" da parte della Repubblica, venendo ritenuto il legislatore statale quello più appropriato fra i relativi soggetti previsti in Costituzione nell'esercizio di una competenza legislativa statale esclusiva; una lettura – quest'ultima – che si pone come costituente principio di grande riforma economica e sociale per le regioni a statuto speciale.

In breve, nell'iter argomentativo seguito in questa decisione – con un ragionamento che non si limita alla mera motivazione della non fondatezza delle q/c sollevate dalle regioni ricorrenti – la Corte pare voler riassumere come, con la legge 56/2014, "il legislatore ha inteso realizzare una significativa *riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento, che peraltro ha solo determinato l'avvio della

nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale, è stato necessariamente complesso” (cons. dir. 3.4.2.).

Anticipando le future scelte in corso di adozione nell’ambito della revisione costituzionale del titolo V, la Corte, assicurando una copertura costituzionale alla nuova interpretazione relativa all’avocazione in capo alla competenza esclusiva dello Stato della legislazione in materia di istituzione delle città metropolitane e di riordino delle province, ritiene di dar voce, in tal modo, a quelle “esigenze sostanzialistiche di unitarietà e di immediatezza” che erano a fondamento della riforma in questione (Delrio) e che, evidentemente, nel ragionamento seguito dalla Corte, non avevano trovato convinta motivazione da parte del sistema regionale e locale nel procedere a processi di auto-riforma territoriale, nello spirito positivo (anzi richiamato) della legislazione di riforma delle autonomie locali dei primi anni ’90.

Nel confermare l’esercizio della discrezionalità del legislatore nella disciplina di riforma della materia autonomistica, sembra così (senza naturalmente poterlo affermare in modo fondato) che la Corte, come la stessa sottolinea, si sia voluto far carico di tutti i ritardi e delle omissioni di riordino affidate dal legislatore di riforma degli anni passati al legislatore regionale e statutario. Nel fondo, si tratterebbe di una lettura che rafforza le previsioni sulla risalente attesa di una Carta delle autonomie idonea a disciplinare i rapporti competenziali fra Stato e regioni (nei contenuti ora in corso di revisione) e fondare in tal modo la revisione del TUEL cui potrà seguire un più convinto esercizio della potestà statutaria da parte degli enti autonomi della Repubblica, per come ridefiniti nell’ottica della legislazione Delrio e in conformità agli indirizzi giurisprudenziali appena richiamati. Poco approfondita risulta, in tale ottica, il vero e proprio oblio registrato dalla prassi statutaria regionale con riguardo alla lungimirante previsione costituzionale che aveva affidato alla competenza statutaria delle regioni (art. 123 ult. co.) la disciplina del Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra regioni ed enti locali; una previsione – quest’ultima – che, con una interpretazione assolutamente disponibile costituzionalmente, avrebbe consentito al sistema autonomistico di partecipare attivamente al procedimento legislativo regionale, con il solo limite del rispetto delle garanzie costituzionali dell’autonomia regionale.

Un ulteriore, evidente, limite sistemico (ora egualmente superato dalla richiamata decisione della Corte costituzionale) in cui incorreva – con riguardo al tema oggetto di questa analisi – la legislazione accolta nella cd *spending review* era dato dalla mancata previsione di una riforma organica del sistema autonomistico, a partire dall’attuazione delle previsioni costituzionali sulla Carta delle autonomie (art. 117, II co. lett. p), che – fermo restando il limite (inderogabile) del ricorso alla revisione costituzionale nella ipotesi di riforme che riguardassero i soggetti necessari della Repubblica previsti nell’art. 114 Cost. – residua al legislatore statale la (sola) disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (cui ora si aggiunge l’esercizio associato delle funzioni).

Si sottolinea, in breve, come il dibattito e le proposte legislative (risalenti e quelle più recenti) sul “riordino delle province e loro funzioni” e sulle “funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali” evidenzia(va)no un’incoerenza ed un’asistematicità di fondo dell’indirizzo legislativo di riforma, che si accompagna(va) a puntuali sospetti di illegittimità costituzionale di singole disposizioni centrali nel disegno riformatore accolto nel d.l. n. 95/2012. Lo stesso argomento fondato sul risparmio di spesa (stimato, sulla base delle previsioni accolte nel d.l. n. 95/2012, in 65 ml di euro, a partire dal 2013) pare(va) poco convincente e comunque inidoneo rispetto ai rilievi costituzionali fin qui richiamati, in assenza di una valutazione più ampia circa l’opportunità/necessità di una razionalizzazione della mappa dei poteri e delle funzioni locali che ricorra, come si è già ricordato, alle procedure di revisione costituzionale (quando si tratti, eventualmente, di

sopprimere uno degli enti necessari della Repubblica previsto nell'art. 114 Cost). I tagli ai 'costi della politica', d'altra parte, come si è già detto, dovrebbero riguardare l'intero sistema autonomistico e quello regionale, unitamente agli apparati del governo centrale.

Ma la questione centrale posta dalla legislazione di riordino (dell'assetto) delle province, dei loro poteri normativi e della stessa forma di governo (che, effettivamente, con il d.l. n. 95/2012, aveva avviato un "punto di non ritorno") risiede(va) nel (già richiamato) dubbio di legittimità costituzionale di talune discipline specifiche invero già previste dall'art. 23 (commi 14-22) della legge n. 214 del 2011, e che solo in parte (e comunque in modo discutibile) trova(va)no risposta nella più recente legislazione intervenuta in materia di legislazione di crisi, con il d.l. n. 95 del 2012, della cui disciplina appariva difficile (politicamente) prevederne la conversione in legge e, quand'anche ciò fosse avvenuto, di prevedere che potesse resistere alle censure d'incostituzionalità (come puntualmente è avvenuto, unitamente a molti altri profili della manovra finanziaria del Governo Monti), con particolare riguardo al dubbio di legittimità costituzionale relativo alla compatibilità rispetto alle (già richiamate) previsioni costituzionali dell'art. 133 delle previsioni legislative dell'art. 17.3 del d.l. n. 95/2012.

L'interrogativo centrale posto dalla disciplina legislativa di riordino di "*tutte le province* delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto" (secondo la previsione accolta nell'art. 17, co. 1, del d.l. n. 95/2012) sulla base dei due criteri sanciti nel d.l. medesimo (art. 17, co. 2), e meglio specificati nella Deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, così, era quello di sapere se fosse o meno nella disponibilità del legislatore statale (e con quali limitazioni procedurali e sostanziali) il riordino (mediante soppressione di circa la metà delle province al tempo esistenti). Era da chiedersi, inoltre, se lo stesso legislatore potesse individuare nell'art. 133 della Costituzione una norma di copertura per legittimare la soppressione solo di alcune province (atteso comunque che il *dominus* della decisione rimaneva il legislatore statale), prescindendo dalle garanzie costituzionali offerte dall'art. 5, 114 e 118, II co., della Costituzione e dunque al di fuori da un processo di garanzia e di valorizzazione dell'esistenza e dell'equiordinazione fra gli enti autonomi della Repubblica ed in assenza di un quadro più generale di disciplina legislativa organica della distribuzione delle funzioni a livello territoriale (secondo le previsioni dell'art. 117, II co., lettera *p*, della Costituzione).

In modo ancora più dubbioso, era da chiedersi se la riserva di iniziativa comunale prevista nell'art. 133, I co., Cost. risultasse rispettata dalla previsione dell'art. 17, co. 3, del d.l. n. 95/2012 o se, piuttosto, non apparisse del tutto illegittima la previsione meramente facultizzante dell'impulso comunale del procedimento di riforma (accolta nell'art. 1, co. 3, della Deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012), ove si giunge(va) a prevedere (perfino) che "la proposta di riordino delle province tiene conto delle *eventuali* iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della presente delibera". In altri termini, appariva ragionevolmente revocabile in dubbio che il Consiglio delle autonomie locali (o lo specifico organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali nelle regioni che non avevano ancora previsto tale organo di consultazione previsto dall'art. 123 Cost.) – anche in ragione della natura peculiare di tale organo, della sua composizione e delle relative funzioni, che ne fanno un organo regionale di consultazione e di partecipazione degli enti locali della Regione – potesse surrogare la necessità ai fini del procedimento di riordino delle province delle "iniziative" dei (singoli) Comuni, accogliendo in tal modo una interpretazione svalutativa delle previsioni normative accolte nella prima frase e nella seconda frase normativa dell'art. 133 della Costituzione. Una svalutazione dell'atto di "iniziativa" dei comuni – quest'ultima – che si accompagnava con la (stessa) natura non vincolante del parere reso sia dai comuni che dalla Regione, nel fondo rimanendo *dominus* della decisione, secondo la previsione legislativa del tempo (art. 17, co. 2), il solo legislatore

statale che, nella ipotesi di mancata predisposizione e di invio al Governo da parte delle regioni del ‘piano di riordino’ delle province, avrebbe potuto procedere ad adottare il relativo provvedimento legislativo previo parere della Conferenza unificata. Era da interrogarsi, infine, sull’(almeno apparente) irragionevolezza di una previsione relativa alla forma di governo degli enti locali (con la soppressione delle giunte) mediante disposizioni disorganiche e rapsodiche derivanti dalla logica propria di una legge di spesa, in assenza di garanzie di “raccordo organico” con l’intera disciplina autonomistica (da prevedersi in un novellato TUEL). Si è già detto in precedenza di come la Corte, appoggiandosi ad una risalente sua giurisprudenza, non ha avuto grande difficoltà a superare l’insieme di simili censure respingendo la tesi circa l’“indispensabilità” della elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo degli enti territoriali.

Più che ispirarsi alle ragioni proprie della contabilità statale o della finanza locale, l’approccio problematico a tale indirizzo legislativo di riforma, così, sottolineava la necessità di ispirarsi alle ragioni offerte dall’approccio costituzionalistico, secondo il quale le province erano da individuarsi come soggetti costitutivi necessari nel quadro della nuova architettura costituzionale (che aggiunge ai soggetti richiamati nel previgente ordinamento le città metropolitane). In tale innovato quadro costituzionale, il sistema autonomistico risulta dotato di una particolare forza normativa che si fonda direttamente sui principi costituzionali e non più sulla legge (costitutiva dell’autonomia locale), per come avveniva alla luce dell’art. 128 del previgente testo costituzionale del 1947 (ora abrogato). Ne consegue – come si è già sottolineato – che lo stesso TUEL avrebbe dovuto essere riscritto *funditus*, alla luce della previsione contenuta nell’art. 117, II comma, lettera *p*, Cost. Tale previsione riconosce ai comuni e alle città metropolitane tutte le competenze necessarie per provvedere alle necessità delle rispettive comunità amministrative, fatte salve le sole funzioni fondamentali, la legislazione elettorale e gli organi di governo del sistema autonomistico, che restano attribuiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si dovrebbe forse aggiungere che, in una eventuale futura riforma costituzionale che riguardasse i soggetti della Repubblica previsti nell’art. 114 Cost. (diverso è l’indirizzo seguito dal ddl cost ora in sede di approvazione parlamentare), una disposizione costituzionale parrebbe comunque ostare al mancato utilizzo dell’ente provinciale nella organizzazione dei poteri locali, ed è l’art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, secondo la quale le funzioni amministrative sono “attribuite” ai comuni, salvo che esigenze di esercizio adeguato e unitario delle stesse non ne suggeriscano l’allocazione (con legge statale o con legge regionale, in ragione della spettanza della materia) ad un livello superiore (sussidiarietà verticale), in ciò individuandosi un vero e proprio vincolo alla istituzione (ovvero alla non soppressione) degli enti di area vasta (come sono appunto le province anche al di fuori delle aree metropolitane) in quanto ritenuti, dal punto di vista dell’adeguatezza e della garanzia della unitarietà, i livelli amministrativi indubbiamente più congrui all’esercizio delle corrispondenti funzioni.

Il criterio del raccordo fra enti necessari della Repubblica ed esercizio delle corrispondenti competenze (di area più o meno vasta) costituisce dunque un criterio organizzativo ai fini dell’allocazione delle competenze che è suggerito dallo stesso legislatore di revisione costituzionale. Ma una simile, pur comprensibile, valutazione (avrebbe imposto in passato e) imporrebbe, pertanto, che non l’argomento dei costi bensì i criteri dell’adeguatezza, della differenziazione e della sussidiarietà dovrebbero sovvenire a motivare la scelta di riforma legislativa nel senso soppressivo di una o di più province, ovvero, come più genericamente si prevedeva nella formulazione della norma, di riordino delle province, in ogni caso, nel rispetto delle garanzie costituzionali accordate alle province quali soggetti necessari della Repubblica (almeno fino a quando non muti l’indirizzo costituzionale in materia). Ciò non è dato coglierlo nello stesso ddl cost in esame. Tali principi invocavano in particolare la responsabilità e la

competenza delle regioni nel farsi carico della definizione delle modalità più adeguate all'esercizio delle funzioni e con esse della soddisfazione delle aspettative di beni e servizi da parte dei cittadini nell'ambito delle amministrazioni locali.

Ne seguirebbe che l'indirizzo governativo (ed ora della maggioranza parlamentare) di procedere al riordino delle province, nell'ottica delle esigenze imposte dalle manovre finanziarie di contrasto della crisi, non risultava ragionevole se non adeguatamente motivato nel quadro di una revisione sistematica della mappa territoriale dei poteri/funzioni e del loro esercizio ottimale a livello locale, provinciale e regionale. Se così non era, non solo non si realizzavano economie di scala (sotto il profilo delle esigenze di equilibrio di bilancio) ma si determinavano evidenti disparità fra province, lasciando ragionevolmente ipotizzare l'esistenza di ragioni politiche (anche locali) – o più semplicemente mere ragioni di cassa – alla base di una scelta che era comunque molto significativa, in quanto toccava il modello della 'Repubblica delle autonomie', ed ove si consideri il criterio storico (secondo cui le province hanno preceduto le stesse regioni nella distribuzione territoriale del potere nel quadro dello Stato unitario).

Osservazioni parimenti problematiche possono farsi con riguardo alla disciplina in tema di funzioni fondamentali dei comuni e delle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali nonché degli incentivi alla fusione dei comuni (art. 19 e art. 20 del d.l. n. 95/2012). Tale disciplina appariva maggiormente organica, diversamente da quanto si è osservato in materia di soppressione/riordino delle province, ma non fino al punto di costituire una compiuta attuazione delle previsioni costituzionali di cui all'art. 117, II co., lettera p, Cost.

Unitamente alla legge statale di principi "sulle forme associative dei comuni", tale attuazione prevedeva (come ora può dirsi, sia pure con modalità diverse, per la disciplina accolta nella legge Delrio) una revisione generale ed organica della legislazione regionale (intervenuta) in materia e di quella che, pur avendo portato alla istituzione di organi di partecipazione e di consultazione degli enti territoriali previsti dalla riforma costituzionale (come il Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 123 ult. co. Cost.), non ha registrato consensi diffusi nelle prassi legislative regionali.

La revisione dei criteri demografici dei comuni (rispettivamente, fino a 1000 abitanti, fino a 3000 abitanti e fino a 5000 abitanti, in ragione delle diverse fattispecie riguardate da una disciplina innovativa nell'art. 19 del d.l. n. 95/2012) ai fini della identificazione relativa alla obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni mediante unioni di comuni o mediante convenzioni, da una parte, la previsione legislativa della procedura di individuazione – previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali – della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui all'art. 19 del d.l. n. 95/2012, dall'altra, e la stessa previsione dei termini di vigenza della disposizione legislativa di riforma, fissati rispettivamente al 1° gennaio 2013 (per almeno tre delle funzioni fondamentali previsti) e al 1° gennaio 2014 (per tutte le altre funzioni fondamentali), delineavano un quadro legislativo significativamente innovato, nel quale alle regioni si richiedevano importanti apporti partecipativi nel concorso all'attuazione del modello autonomistico disegnato dalla riforma costituzionale. Un'attuazione che avviava concretamente un percorso normativo ispirato alla differenziazione all'interno del sistema autonomistico che si estendeva alla stessa forma di governo, i cui organi avrebbero dovuto essere formati "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" e che avrebbero dovuto conformarsi al principio di semplificazione, mediante l'eliminazione dell'elezione diretta dei consiglieri, della giunta e del presidente, trasformando in tal modo l'unione – che appariva il modello di collaborazione interterritoriale maggiormente valorizzato rispetto a quelli previsti nel TUEL – in un ente di secondo livello. Una previsione di semplificazione ancora più discutibile veniva infine prevista per i comuni fino a 1000

abitanti. Per questi ultimi, a partire dal primo rinnovo elettorale, il consiglio comunale avrebbe dovuto essere costituito dal solo sindaco e da sei consiglieri comunali, con la soppressione della giunta. Scelte legislative di riforma – queste ultime – che, in modo inevitabile, avrebbero imposto una spinta all’attuazione della Carta delle autonomie locali e quindi alla riforma del TUEL nonché una riforma della (e all’interno della) organizzazione autonomistica, ora maggiormente ispirata al principio della differenziazione e della semplificazione istituzionale. Le regioni erano chiamate, in tale quadro di riordino, a rimettere mano in modo organico alla propria legislazione per conformarla all’attuazione delle previsioni costituzionali, statutarie e legislative che, con significativa intensità, connota(va)no la presente fase di crisi delle finanze pubbliche del Paese.

L’obiettivo del legislatore di realizzare (ciò che la Corte ha ora individuato come) una “riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione” (cons. dir. 3.4.2.), per come è avvenuto con riguardo alla istituzione delle città metropolitane (ai sensi dell’art. 1, co. 6, della l. n. 56/2014), registra dunque il pieno consenso della Corte che, anche in questo caso, con il ricorso ad una giurisprudenza ispirata al principio conservativo (e ricorrendo alla tecnica interpretativa propria delle sentenze interpretative di rigetto), nega la fondatezza delle doglianze delle regioni ricorrenti, sia di quelle relative alla violazione dei principi di sussidiarietà verticale e di ragionevolezza di tutta una serie di disposizioni della legge Delrio, sia di quelle relative alla democraticità di governo delle autonomie locali. In continuità di un ragionamento già anticipato dalla Corte nella sent. 220 del 2013, l’argomento principale invocato è quello secondo cui, negli ambiti oggetto delle impugnazioni regionali, non siamo in presenza – con riguardo alla pluralità di disposizioni sottoposte al suo vaglio di costituzionalità – di soppressione delle province bensì di un mero loro riordino.

Nella sentenza ora in esame, c’è un passaggio argomentativo centrale rispetto al tema di questa riflessione; si tratta di un ragionamento piuttosto articolato e complesso ed è quello nel quale la Corte argomenta la non fondatezza delle doglianze delle ricorrenti nella parte in cui alcune disposizioni della legge (in part. art. 1, commi 89, 90, 91,92, 95 della l. 56/2014), nel loro complesso, conferirebbero alla legislazione statale, al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province» (ma non ricomprese fra quelle “fondamentali” individuate dalla l. 56/2014 al comma 85), un titolo di competenza illegittimo, appartenendo la legittimazione a stabilire le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, alla competenza regionale, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in conformità ai principi di ragionevolezza, dell’opportunità e della coerenza con i fini perseguiti.

Per procedere alla motivazione della non fondatezza anche di tale doglianza delle regioni ricorrenti, la Corte procede previamente ad una ricognizione essenziale del quadro normativo (art. 1 l. n. 56/2014) che la porta a sottolineare come, nelle more della revisione del tit. V Cost., “i commi da 85 a 96 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 riguardano le funzioni delle “nuove” Province, indicando quelle “fondamentali” – che rimangono a loro attribuite – e prevedendo, per le altre funzioni esercitate all’atto dell’entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2014 (ovvero all’8 aprile 2014), il trasferimento delle stesse ad altri enti territoriali (comma 89)” (cons. dir. 5.3.). Ne risulterà individuato “un dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni, all’esito del quale la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale “con funzioni di area vasta”, le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate “fondamentali” (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90” (cons. dir. 5.3.). Per le funzioni “non fondamentali” delle province oggetto di

eventuale trasferimento ai sensi del comma 89 dell'art. 1 della l. 56/2014, la Corte osserva che "importanza centrale, nel complesso procedimento di riordino, rivestiva, dunque, l'accordo in Conferenza unificata, quale accordo-quadro demandato all'individuazione, in primo luogo, del concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, alla determinazione delle altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Ed è sulla base di tale accordo che lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, a livello di governo ritenuto adeguato", previsione quest'ultima che, nel consentire alla Corte di prendere atto che un simile Accordo era effettivamente intervenuto (11 settembre 2014), può sostenere la motivazione della cessata materia del contendere, essendo in tal modo venuto meno l'interesse delle regioni ricorrenti. Ai sensi del già richiamato comma 89 dell'art. 1 della richiamata legge, così, per la Corte, "Stato e regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può e deve provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (oltre che per quelle specificamente a lui attribuite in materia di tutela delle minoranze), mentre alle regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle Province (punto 9, lettera a). Quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione. Si concorda a tal fine che ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 54 del 2014, e ad operare il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel presente Accordo (punto 9, lettera c)" (cons. dir. 5.4.). Una prospettiva di riordino delle funzioni già allocate a livello provinciale – quest'ultima prevista dalla legge Delrio – che la Corte dunque ha interpretato nella corretta prospettiva secondo la quale le funzioni provinciali non fondamentali rientrano pienamente nella competenza delle regioni, le quali hanno ora la responsabilità di avviare le procedure di riallocazione individuando gli enti di area vasta più appropriati nell'ottica della sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

Parimenti non fondata, per la Corte, risulta la questione che attiene alla previsione (sub comma 95) del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'Accordo di cui al comma 91 della legge Delrio. La motivazione alla base della decisione appare piuttosto laconica, come è stato sottolineato dagli osservatori, "e ciò in quanto il procedimento, nel quale si inserisce un tal censurato potere sostitutivo, trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale".

Anche l'ultimo gruppo di questioni relative alla unione dei comuni (comma 4, 105 e 106 della legge Delrio) e alla fusione dei comuni (commi 117, 124, 130 e 133 della medesima legge), con riguardo al denunciato difetto del titolo competenziale in materia da parte della legge statale e dell'asserita invasione della competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del suo territorio (così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni o delle relative denominazioni) – per violazione degli artt. 123, I co., e 133, II co., Cost. – vengono risolte dalla Corte nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Tuttavia, è nelle motivazioni alla base della dichiarazione di non fondatezza delle q/c poste dalle disposizioni denunciate con riguardo a questo ultimo gruppo di questioni che può cogliersi una certa qual frettolosità della Corte nel motivare le ragioni della conformità

costituzionale delle disposizioni impugnate. Quanto alla prima questione, quella relativa alla denunciata violazione delle nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di comuni, l'orientamento della Corte è fermo nell'assumere l'attrazione della materia, dalla competenza legislativa residuale delle regioni, in capo alla legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, II co., lett. p, Cost. La ragione di tale attrazione in alto della materia è individuata dalla Corte nella considerazione secondo cui "tali unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p)" (cons. dir. 6.2.1.). Le motivazioni aggiuntive volte a riconoscere la idoneità di una simile allocazione competenziale sono individuate dalla Corte, con ragionamento non pienamente convincente, nelle ragioni di "contenimento della spesa pubblica" e del perseguimento di "obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali", che "riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009)" (cons. dir. 6.2.1.).

Un percorso argomentativo simile è seguito con riguardo alla motivazione della non fondatezza delle censure sollevate in materia di fusione dei comuni (art. 1 della 56/2014, co. 130). Per la Corte, infatti, "allo stesso modo, la disposizione (sub comma 130) relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile".

Qualche riflessione per concludere

Al pari di tutte le altre istituzioni, le istituzioni regionali e le autonomie locali minori stanno vivendo una stagione molto complessa e difficile caratterizzata, nel quadro più ampio di una sfiducia diffusa verso la politica, da interventi legislativi volti a contrastare la crisi economica ma, al contempo, da una situazione complessiva del sistema regionale-locale che (salvo poche eccezioni), e sia pure in modo ondivago nel succedersi delle legislature, appare poco accorta alle difficoltà del sistema autonomistico minore (di tipo gestionali e relative al riparto territoriale delle funzioni amministrative), nonché alle tendenze neo-statalistiche sia della legislazione statale (soprattutto delle misure di contrasto alla crisi) sia dello stesso orientamento del Giudice delle leggi. Solo di recente, in una simile cornice piuttosto disarmante (sia che la si osservi dal punto di vista giuridico-costituzionale che da quello politico-comunitario), è intervenuta una legge di istituzione delle città metropolitane, di riordino delle province e delle unioni di comuni; un indirizzo legislativo (ampio e non certo organico) – quest'ultimo – che dovrà fare i conti in sede attuativa con la 'riforma delle riforme' del titolo V della Costituzione e del bicameralismo paritario nonché con le pretese delle regioni nella decisione sulla allocazione delle funzioni amministrative già provinciali.

È dunque in un simile quadro, indubbiamente complesso e non lineare, che può forse dirsi che la crisi economica in corso può comunque costituire per le istituzioni regionali e per le autonomie locali del Paese un'opportunità da non perdere nell'ottica della razionalizzazione della

mappa territoriale dei poteri e delle relative forme di esercizio delle funzioni amministrative che sia rispettosa del modello autonomistico previsto nella Costituzione e delle esigenze (partecipative e funzionali) delle diverse comunità territoriali. Un'opportunità – quest'ultima – che deve essere preceduta dal superamento degli insostenibili ritardi nell'attuazione della Carta delle autonomie che, passando per la revisione del TUEL, ponga il sistema autonomistico nelle condizioni istituzionali di procedere all'esercizio della loro autonomia in condizioni di certezza giuridica e di ritrovata responsabilità politica e istituzionale.