

**Il sistema regionale-locale fra spinte (simil-)federalistiche, ritardi regionali e
accentramento statale. Spunti di riflessione a partire
dall'esperienza regionale calabrese**

di Silvio Gambino

20 luglio 2017

SOMMARIO: 1. Alcune premesse sulle origini e sull'evoluzione del modello autonomistico. – 2. I rapporti fra regioni ed enti locali nella lenta attuazione del sistema regionale-locale. – 2.1. *I rapporti fra Regione ed enti locali nella revisione costituzionale e nell'attuazione statutaria.* – 2.2. *Il Consiglio delle autonomie locali.* – 3. Il conferimento di funzioni amministrative regionali agli enti locali. – 3.1. *Le comunità montane e l'esercizio associato delle funzioni fra revisione costituzionale, leggi e Statuto.* – 4. Riordino territoriale ed esercizio associato delle funzioni dei comuni. – 5. Riordino delle province e loro funzioni; esercizio associato di funzioni e servizi comunali: verso una riforma parziale e disorganica del sistema autonomistico. – 6. Ordinamento regionale-locale e (soppressione dei) controlli amministrativi. – 7. Sul progetto di riforma costituzionale del Titolo V (nel ddl cost. Renzi/Boschi). – 8. Verso una nuova 'geografia istituzionale della Repubblica': legislazione di revisione della spesa pubblica (d.l. 95/2012, conv. l. n. 135/2012), legge Delrio (l. n. 56/2014) e giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 220/2013 e 50/2015).

1. Alcune premesse sulle origini e sull'evoluzione del modello autonomistico

La centralizzazione e l'uniformità amministrativa costituiscono aspetti che maggiormente caratterizzano le esperienze europee di Stato unitario (a partire dal caso francese), fondandosi sull'argomentazione (al contempo istituzionale e politica) secondo cui tali profili organizzatori esprimono, integrano e perfezionano l'unificazione politica degli Stati, divenendone per questo un elemento indefettibile. Unità, centralizzazione e uniformità, così, hanno costituito altrettanti profili caratterizzanti la rete istituzionale dei rapporti fra potere politico centrale, territorio e cittadini, fra autorità politico-amministrative statali e amministrazioni territoriali.

Come le singole realtà nazionali testimoniano, tali profili connotativi della statualità moderna si sono rispecchiati (nel quadro di un processo attuativo molto lento) in politiche di riaccentramento statale accompagnate dalla svalutazione dei principi autonomistici, osservabili nella sconfessione 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 repubblicano, ci proponiamo ora di analizzare, sia pure per grandi linee, quali sono state, nelle prassi di attuazione dello Stato regionale e autonomistico, le espressioni (politico-)istituzionali della "lenta affermazione delle autonomie locali" (per riecheggiare il titolo di un noto saggio di M.S. Giannini) e se (ed in che misura) il più recente indirizzo di revisione costituzionale 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 poco ispirata ai principi dell’autonomia regionale e locale), quale lettura hanno dato e vorranno dare di sé le istituzioni rappresentative statali e quelle territoriali.

Nel perseguire un simile (ambizioso) obiettivo, l’analisi assume di qualche utilità far precedere la riflessione sulle più recenti riforme legislative adottate (l. n. 56/2014) e su quelle in corso di adozione, 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 risultano caratterizzate, nella prassi legislativa e amministrativa di attuazione, da un comune processo di tendenziale involuzione e di riaccostamento 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 anche di riflettere sul processo di attuazione legislativa in corso (legge Delrio) anche alla luce della copertura più che decisa che la Corte costituzionale (sent. 50/2016) 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.

2. I rapporti fra regioni ed enti locali nella (lenta) attuazione del sistema regionale-locale

Per cogliere in modo più appropriato le differenziate modulazioni registrate dall’ordinamento autonomistico, nel corso dell’ultima metà di secolo che abbiamo alle spalle, e le stesse problematiche poste dall’attuazione dell’ordinamento regionale e da quello locale, occorrerebbe previamente proporre, come però non potremo fare in modo approfondito, un riferimento alla costituzione materiale del Paese dell’ultima metà di secolo che abbiamo alle spalle, potendo esaminare in tale ambito le ragioni e gli esiti alla base del vero e proprio braccio di forza intentato fra le autonomie politiche e quelle territoriali. A vincere la sfida, come 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 di un ‘congelamento’ pluridecennale di ambiti rilevanti dell’ordinamento costituzionale repubblicano.

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 (G.C. 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 e dell'autonomismo territoriale, 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, 116, 117 e 118 Cost.), dall'altra, costituiscono, così, l'oggetto di un lento percorso delle 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 del secolo scorso, come si ricorderà, avevano sottolineato alcune tendenze comuni a tutte le 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 (M.S. Giannini) sosteneva che l'attuazione della previsione costituzionale in tema di delega di funzioni regionali agli enti locali, nella situazione data, costituiva

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 individuato in modo prevalente nell'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, in tale ottica, 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 (G. Pastori, L. 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 disponeva 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". Pertanto, 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).

2.1. I rapporti fra Regione ed enti locali nella revisione costituzionale e nell'attuazione statutaria

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 è noto, la novellata Costituzione ha operato una equiparazione fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, ancorché a tale equiordinazione dei 'soggetti autonomi della Repubblica' non corrisponda 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 attributari, 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 di cui le stesse sono attributarie. 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 dell'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 fissi 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 si vedrà 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.

Una 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 (statale e regionale) e periferia (locale), 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 in tema di 'sussidiarietà verticale', a partire dalla 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 sono chiamate a 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 (pertanto, 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, dell'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, come si vedrà in seguito.

2.2. Il Consiglio delle autonomie locali

In tale ottica – accanto alla previsione costituzionale (art. 123, IV co., Cost.) che prevede in ogni Regione la disciplina statutaria del Consiglio delle autonomie locali “quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali” – al modello previsto dalla legislazione statale (che rinvia a questo fine alla definizione di accordi in sede di Conferenza unificata), corrisponde, al livello regionale, un omologo procedimento partecipativo che coinvolge istituzionalmente (e pertanto politicamente) le rappresentanze degli enti territoriali. Un orientamento – quest'ultimo – pienamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 151/2012), secondo la quale “Le norme costituzionali ... non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex est* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale” (*cons. dir. n. 4*).

Lo strumento finalizzato a realizzare tale finalità istituzionale è stato innovativamente previsto nel nuovo Statuto regionale calabrese (nel Tit. VI, relativo ai rapporti fra ‘Regione con gli enti locali’): il Consiglio delle autonomie locali, innovativamente concepito dall'art. 48, I co., dello Statuto quale organo rappresentativo degli enti locali e di consultazione e cooperazione fra gli stessi e gli organi della Regione. Esso è stato istituito con l. r. n. 1 del 2007, ancorché – a dieci anni dalla sua istituzione – non siano state ancora avviate le procedure di costituzione dell'organo. Tale nuovo organo regionale, secondo lo spirito e le previsioni del nuovo Statuto regionale, è chiamato ad esprimere pareri con riguardo alle “proposte di modifiche dello Statuto, sulle proposte di legge aventi ad oggetto la determinazione o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali, ovvero tra enti locali, l'istituzione di enti regionali, il conferimento o la delega di funzioni e delle relative risorse, il documento di programmazione economico-finanziaria, il bilancio e il programma regionale di sviluppo” (art. 48, IV co., St. reg.).

È ben vero che il parere del Consiglio delle autonomie è concepito come obbligatorio ma non vincolante nel procedimento legislativo – in ciò registrando una critica diffusa della dottrina regionalistica – ma è parimenti corretto affermare che esso consentirà di rendere possibile, in un innovato e maturo quadro dell'autonomia

regionale, di ricercare e perseguire quella necessaria partecipazione e negoziazione legislativa, nel che si concretizza, formalmente e materialmente, la ricerca di accordi e di intese nel sistema territoriale complessivamente considerato.

D'altra parte, si ricorda, in tale ottica, che il CAL dispone del potere di iniziativa delle leggi regionali, a maggioranza assoluta dei componenti, e senza il vincolo delle materie di mero ambito locale. L'eventuale parere contrario opposto dal CAL potrà, pertanto, essere superato dal Consiglio regionale mediante un'approvazione del progetto di legge "con la maggioranza dei consiglieri" (art. 48, VII co.). Solo inserendosi nella nuova filosofia costituzionale, che ha ridisegnato l'architettura costituzionale dello Stato, sarà possibile al ceto politico (regionale ed autonomistico) di conseguire gli obiettivi attesi di un superamento dei ritardi storicamente accumulati nelle diverse regioni del Paese, dando vita, innovativamente, ad un nuovo e più maturo protagonismo della Regione nella legislazione e nell'alta amministrazione, riconoscendo, promuovendo e valorizzando ciò che già il legislatore costituzionale ha riconosciuto/promosso/valorizzato in tema di nuovi rapporti fra regioni ed enti locali, ma facendolo mediante una legislazione di principi che impone che gli attori istituzionali del sistema sappiano calarsi nella nuova architettura istituzionale, dandovi coerente ed adeguata attuazione. Le forze politiche chiamate a questo compito, pertanto, devono essere consapevoli delle nuove sfide della sussidiarietà, che implicano flessibilità, dialogo, concertazione, intesa e accordi fra Regione, enti locali ed enti funzionali.

Se è vero che la partecipazione al procedimento legislativo regionale assume le forme deboli di cui si è appena detto, tuttavia, non deve trascurarsi la significativa previsione statutaria (art. 48, VIII co) che assegna al CAL l'importante ruolo garantistico consistente nella proposta alla Giunta regionale di sollevare questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'art. 127, II co., Cost. Sia pure con tono dimesso, lo Statuto della Regione Calabria, in tal modo, si conforma ad una tendenza presente in altri statuti regionali ed in modo molto più compiuto in alcune esperienze europee di regionalismo maturo.

Con l'attuazione della previsione statutaria relativa al CAL, avvenuta, come si è ricordato, con l. r. n. 1 del 2007, è abrogato l'intero Capo II, rubricato "Conferenza Regione-Autonomie locali" (artt. da 8 a 15) della l. r. n. 34 del 2002, deputata secondo la stessa legge a costituire struttura di raccordo fra la Giunta regionale e gli esecutivi locali. Oltre all'importante innovazione costituita dall'allocazione del CAL presso il Consiglio regionale, lo Statuto calabrese ha rinviato alla legge regionale la disciplina delle modalità e dei criteri di composizione dell'organo, ispirandosi a criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale, tutelando la rappresentanza dei piccoli comuni, di quelli montani nonché di quelli con presenza di minoranze linguistiche.

Nella disciplina relativa alla composizione dell'organo, il legislatore ha previsto un regime differenziato quanto ai presidenti delle province e ai sindaci dei comuni capoluogo di Provincia rispetto agli altri componenti. I primi, infatti, sono membri di diritto nel mentre i secondi sono eletti da un'assemblea elettorale composta dai sindaci di tutti i comuni della regione. La legge stabilisce in modo puntuale l'*iter* di avvio del procedimento di costituzione dell'organo, prevedendo che il Presidente del Consiglio regionale, con decreto, convochi per la prima volta tale assemblea elettorale entro 45 giorni dalla pubblicazione della legge nel BURC. La stessa durata in carica

dei membri segue l'appena citato regime differenziato; pertanto, se il CAL rimane in carica quanto il Consiglio regionale, successivamente alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, viene rinnovata la quota dei membri non di diritto, all'inizio di ogni legislatura regionale, nel mentre i componenti di diritto vengono rinnovati ad ogni cambiamento istituzionale che riguardi i relativi componenti.

L'ultima notazione riguarda le forme di autonomia dell'organo. Benché si preveda che la proposta di regolamento dell'organo sia preventivamente sottoposta al Consiglio regionale per eventuali osservazioni relative al raccordo procedurale e funzionale, il CAL gode dell'autonomia assicurata dal Regolamento interno approvato a maggioranza dei suoi componenti. Allo stato, come si è detto, ciò non è avvenuto; né la Presidenza del Consiglio regionale che adottò la legge nella VIII Legislatura né quella della successiva Assemblea elettiva regionale hanno avviato l'iter di attuazione di una legge relativa ad un organo statutario che deve assumersi come necessario, e in quanto tale costituente adempimento obbligatorio per il Consiglio regionale (ai sensi dell'art. 123, ult. co., Cost.), potendosi ipotizzare – nella ipotesi di inadempienza da parte dell'assemblea elettiva regionale – la stessa fattispecie dello scioglimento del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 126 Cost.

3. 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, una occasione importante nella direzione 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. 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 legge 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-adeguatezza 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.

3.1. Le comunità montane e l'esercizio associato delle funzioni fra revisione costituzionale, leggi e statuti

La riflessione sulle prospettive del coinvolgimento delle comunità montane (CCMM) nell'ambito dell'innovato regionalismo italiano appare di particolare interesse nell'ottica dell'attuazione della l. 59 del 1997, nonché – e soprattutto – dei novellati artt. 114, 117 e 118 Cost., imponendosene per questo una sia pur essenziale analisi di inquadramento generale.

Alla sua lettura, l'innovato quadro costituzionale non contempla fra i soggetti costituzionali della Repubblica le CCMM. 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 governo 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 cd 'La Loggia' (n. 131 del 2003), di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001, confermano tale mancata previsione delle CCMM fra i soggetti necessari del novellato ordinamento della Repubblica.

Nelle more della implementazione normativa del titolo V Cost., pertanto, le CCMM devono essere inquadrate alla luce dell'art. 117, IV co., Cost. e per come appaiono disciplinate nella citata legge n. 131 del 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 CCMM e isolate") e all'art. 7, in materia di esercizio delle funzioni amministrative. Tale previsione, tuttavia, appare singolare, in quanto il I co. dello stesso art. 7 esclude le CCMM 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 CCMM, che riappaiono come soggetti territoriali che, unitamente allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, sono 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 aiuta certo una lettura volta alla loro integrazione fra i soggetti necessari della Repubblica, come invero giammai le stesse sono state ritenute. La citata disposizione null'altro aggiungerebbe – in questo risultando una norma sostanzialmente superflua – se non che, nella loro attività, tali soggetti devono 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 CCMM come soggetti necessari della Repubblica.

Ci si è chiesto se esse possano comunque essere previste e sulla base di quale fonte autorizzatrice. Anche alla luce dell'orientamento del Giudice delle leggi (sent. 244 del 2005 e n. 237 del 2009), la risposta deve essere individuata nella potestà legislativa esclusiva/residuale delle regioni (che può individuare la loro istituzione come modalità sussidiata di gestione associata di funzioni e compiti amministrativi dei

comuni montani). Naturalmente, le regioni non conoscono alcun obbligo giuridico nel senso del vincolo alla loro istituzione, in quanto la loro discrezionalità legislativa può trovare soluzioni alternative alla finalità di protezione dei comuni montani rispetto a quella costituita dall'istituzione delle CCMM. Più avanti ci interrogheremo sull'esistenza o meno di vincoli a tale discrezionalità del legislatore regionale in presenza di una previsione delle CCMM all'interno dello Statuto, come ora avviene all'art. 46, III co., dello Statuto calabrese. La risposta all'ultimo quesito non può che essere positiva, sottolineandosi come la loro previsione, nell'analisi degli statuti regionali, sia specificamente individuata con riferimento all'attuazione delle novellate previsioni dell'art. 118 Cost., per il conferimento delle funzioni amministrative regionali a livello locale secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. 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 CCMM, pare doversi correttamente individuare nell'ambito della potestà legislativa regionale esclusiva/residuale.

Chiamato a risolvere un conflitto fra Stato e regioni sollevato, nella fattispecie, dalla Regione Molise (con la legge n. 12 del 2002, nella quale quest'ultima aveva attribuito al Presidente della Giunta regionale il potere di scioglimento, di sospensione e di commissariamento del consiglio di una locale Comunità montana), con la sent. n. 244 del 2005, il Giudice delle leggi dichiara non fondata la questione di costituzionalità della richiamata legge regionale molisana, sollevata da parte del TAR Molise in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114 e 117, lettera p e 123 della Costituzione. Dopo aver ricostruito il quadro legislativo statale in materia, la Corte conclude per l'insussistenza della dedotta violazione degli artt. 114 e 117 Cost., nonché degli artt. 3, 5, 97 e 123 Cost. Il ragionamento della Corte si fonda sulla tassatività della elencazione delle competenze esclusive dello Stato ai sensi della lettera p dell'art. 117, II co., Cost. "Da qui – con le parole della Corte – la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel dlgs n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, IV co. della Costituzione (corsivo nostro). Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento ... all'art. 114 Cost., non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti destinatari del precetto in esso contenuto".

Il novellato quadro costituzionale per come confermato dalla lettura fattane dal Giudice delle leggi, pertanto, sposta la disciplina delle CCMM al solo livello regionale (potestà legislativa residuale), nel quale – in modo differenziato nelle singole 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 CCMM 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, risulta che – non essendo previste le CCMM 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 CCMM la legislazione regionale altro non potrà 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 unioni di comuni montani –, le funzioni già attribuite ai comuni e quelle che in futuro la legge dello Stato prevederà, 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 possono che essere esercitate sulla base della loro autonoma decisione, e pertanto o in forma diretta, qualora l'adeguatezza delle funzioni lo consenta, ovvero attraverso la delega di funzioni amministrative comunali appunto alle CCMM 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, così, può dirsi che le citate disposizioni devono ritenersi viziata da incostituzionalità sopravvenuta. In ragione del principio di continuità, tuttavia, esse continuano 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 esercitino 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 è pienamente competente nel disciplinare la materia delle CCMM. Il legislatore regionale lo ha fatto in un quadro politico generale nel quale già in sede di approvazione dello Statuto della Regione venivano sciolte talune riserve sulla opportunità di conservare in vita un simile livello istituzionale (infra-regionale e sovra-comunale). Il processo decisionale si è concluso nel senso positivo per la previsione nello Statuto delle CCMM.

L'art. 46, III co., dello Statuto calabrese, infatti, prevede che la Regione conferisca le funzioni amministrative a livello locale "attribuendole ai comuni, alle comunità montane, alle province, alle città metropolitane". Pertanto, è da dirsi che, con l'art. 8 della l. r. n. 15 del 2006, il legislatore regionale calabrese, nel prevedere che l'ambito materiale delle funzioni attribuite alle CCMM sia quello stesso che è disciplinato dal TUEL (in particolare art. 28), ha disposto che "si conserva la legge regionale 19 marzo 1999 n. 4 di disciplina dell'Ordinamento delle CCMM e disposizioni in favore della montagna limitatamente alle parti che non siano in contrasto con il dlgs 18 agosto 2000, n. 267". L'interpretazione della disposizione normativa pare certa. Il legislatore regionale ha stabilito (art. 3, l. r. n. 15 del 2006) che, al fine di esercitare le funzioni e i servizi loro riconosciuti, i comuni possono ricorrere, fra le altre tipologie di collaborazione, alle CCMM.

Il problema nasce con riferimento alla potenziale confliggenza fra le previsioni materiali dell'art. 8, I co., della richiamata legge regionale, l'art. 3 della l. r. n. 9 del 1998, la l. r. n. 4 del 1999 e l'art. 28 del TUEL. In ogni caso, il criterio interpretativo ai fini della individuazione della prevalenza fra le richiamate leggi porta a sottolineare come il legislatore regionale, avendone ora piena competenza, ha stabilito (con l'art. 8, II co., della l. r. n. 15 del 2006) una disciplina con la quale si opera la viviscenza della legge regionale n. 4 del 1999, la quale, pertanto, prevale sulle disposizioni eventualmente contrarie contenute nel TUEL.

Se è il caso di sottolinearlo nuovamente, ciò impone una generale e tempestiva rivisitazione della disciplina in materia. Il passaggio successivo in termini di rispetto

della legislazione regionale prevede che la l. r. n. 34 del 2002 trovi piena applicazione anche con riferimento ai comuni e alle CCMM. È appunto in quella sede che occorrerà assicurare la necessaria consultazione e partecipazione delle rappresentanze delle CCMM, delle province e delle regioni.

4. Riordino territoriale ed esercizio associato delle funzioni dei comuni

Il tema dei rapporti fra Regione ed enti locali con riguardo specifico all'attuazione della l. r. n. 34 del 2002 costituisce il punto obbligato di partenza nella riflessione in materia di valorizzazione e di promozione dell'esercizio associato delle funzioni, che proseguirà con una breve riflessione sulle linee portanti della l. r. n. 15 del 2006 (di disciplina del "riordino territoriale ed incentivazione delle forme associative di comuni", successivamente integrata con modifiche introdotte dalla l. r. n. 16 del 2007, nonché della l. r. n. 43 del 2011), alla luce delle previsioni statutarie in materia di rapporti fra Regione ed enti locali (art. 46, II co, lettera d, Statuto Reg. Cal.). L'intera materia è successivamente riguardata dalle previsioni innovative previste nell'art. 19 del D.L. n. 59/2012.

In questa ottica si può sottolineare una vera e propria continuità fra previsioni statutarie e legislazione regionale di attuazione della legislazione sul cd 'federalismo amministrativo' (l. n. 59 del 1997), semmai osservando, rispetto alle previsioni statutarie della Regione Calabria, un'articolazione maggiormente chiara della l. r. n. 34 del 2002 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 omettono 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 della Regione sono esercitate dai comuni, tranne quelle conferite alle province e agli altri enti locali o quelle riservate alla Regione per assicurarne l'esercizio unitario: così recita, in modo pressoché letterale, l'art. 2, I co., della l. r. n. 34 del 2002. La stessa assonanza con la previsione costituzionale è netta (art. 118, I co., Cost.). È 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 l'art. 4 della l. r. n. 34 del 2002 destina 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.

Quest'ultima disciplina si accompagna con altre previsioni normative in tema di coordinamento e controllo (art. 5, l. r. n. 34 del 2002), di potere sostitutivo sugli enti locali inadempienti (art. 6, l. r. n. 34 del 2002), di trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative che, unitamente a previsioni di obbligo di informazione periodica da parte degli enti delegatari, e al monitoraggio sullo stato di attuazione del processo, è ricaduta sotto le censure di illegittimità

costituzionale sollevate dal TAR Calabria e conclusasi con una sentenza di non fondatezza della Corte (sent. 128/2010, ord. n. 129/2010).

Se dunque uno dei problemi osservabili nella Regione Calabria consisteva nell'accentramento amministrativo regionale, l'incentivazione delle forme dell'associazionismo intercomunale, unitamente alle formule della partecipazione/consultazione dei comuni (attraverso la Conferenza Regioni-autonomie locali, prima, e il Consiglio delle autonomie, in seguito, appena sarà costituito) e al trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali della Regione agli enti locali costituivano gli obiettivi di una legislazione volta a realizzare una più adeguata integrazione regione-enti locali e, al contempo, la valorizzazione del modello costituzionale della sussidiarietà verticale, a partire dal protagonismo amministrativo da riconoscere al Comune.

A tali finalità risponde la l. r. n. 15 del 2006 (per come succ. integrata dalla l. r. n. 16 del 2007), 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 del 1997, dai decreti legislativi di attuazione, nonché dalla l. r. n. 34 del 2002, nel quadro più ampio delle previsioni del novellato Titolo V della Costituzione. Tali forme di coordinamento, comprensive dei relativi poteri sostitutivi della Regione, sono esercitate nell'ambito di un sistema di programmazione che coinvolge il livello provinciale e soprattutto quello regionale. In particolare, nell'ambito del Programma di riordino territoriale della Regione, la legge fissa 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 obiettivamente innovativa rispetto al quadro istituzionale vigente è costituita, in tale ultimo quadro, dalla previsione (dell'art. 14, V co., della l. r. n. 15 del 2006) in tema di possibilità di 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". Nel rispetto del principio di adeguatezza, di differenziazione e di leale collaborazione fra Regione e comuni, il Capo II (artt. 3-9) individua e disciplina ben otto forme istituzionalizzate di collaborazione. Le stesse sono previste sia dal TUEL sia dallo Statuto della Regione, come nel caso della Città metropolitana e delle intese interregionali (art. 46, VI co., St. R.C.). Quanto ai relativi contenuti materiali, il TUEL, come è noto, dopo la revisione costituzionale del 1999/2001, deve ritenersi parzialmente viziato da incostituzionalità sopravvenuta, essendo il legislatore statale competente a legiferare nelle sole materie di cui alla lettera p dell'art. 117, II co., Cost. La conseguente cedevolezza del TUEL riespande in tal modo la potestà statutaria e legislativa delle Regioni, che ora conosce i soli limiti del rispetto dell'autonomia costituzionalizzata degli enti autonomi della Repubblica (sent. n. 246 del 2006).

In questo nuovo ambito normativo, pertanto, la l. r. n. 15 del 2006 è pienamente legittimata a farsi carico della disciplina delle forme collaborative fra comuni, anche mediante incentivazione finanziaria, conoscendo il solo limite della libera (auto)determinazione dei comuni nell'avvalersi (o meno) di tali modalità collaborative incentivate dalla Regione. Costituiscono principi innovativi, fra l'altro, la previsione ai fini dell'accesso agli incentivi finanziari regionali, per le unioni dei

comuni e per le associazioni dei comuni, del termine temporale decennale della loro costituzione. Per le CCMM si prevede una loro piena operatività istituzionale, nelle forme già stabilite dalla l. r. n. 4 del 1999, quali enti locali abilitati ad esercitare, oltre alle funzioni e servizi conferiti dalla l. r. n. 34 del 2002, quelli che saranno loro eventualmente conferiti dai comuni e dalle province (sent. n. 237 del 2009).

Ferma restando la previsione dell'esercizio in proprio dei compiti e delle funzioni loro conferiti dalla l. r. n. 34 del 2002, per i comuni si prevede un ampio spazio di scelta, che va dalla facoltà di chiedere alla Regione l'inclusione nell'ambito di una comunità montana finitima ovvero quella di scegliere di esercitarli mediante il ricorso ad una delle variegate modalità collaborative disciplinate ed incentivate dalla legge. Mentre poi per l'unione dei comuni, in ragione della sua maggiore stabilità come forma istituzionale di collaborazione, si stabilisce il vincolo all'esercizio di almeno quattro servizi amministrativi all'interno di un elenco più ampio, tale vincolo quantitativo non viene previsto per le associazioni dei comuni e per le CCMM per renderne più flessibile e incentivata l'istituzione. La legge, nel rispetto dei criteri di differenziazione e di adeguatezza – e fatti comunque salvi i poteri sostitutivi della Regione – inoltre, prevede che, per i comuni che non abbiano fatto opzione per l'esercizio in proprio delle funzioni e dei servizi loro conferiti dalla legge regionale, oppure che non conseguano i requisiti demografici, organizzativi e territoriali richiesti dalla legge, le relative funzioni e servizi loro conferiti siano esercitati dalle unioni di comuni, dalle CCMM o dalle associazioni di comuni che ne facciano richiesta. Si tratta di una disposizione che mira chiaramente ad incoraggiare l'attuazione delle funzioni conferite agli enti locali e a rafforzare l'associazionismo intercomunale (quale forma di istituzione sussidiaria, e dunque alternativa, all'esercizio delle funzioni stesse).

Quanto alla disciplina dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi attraverso programmi provinciali e regionali di riordino territoriale (artt. 15-21), i principi innovativi nella disciplina della materia si concretizzano soprattutto nella definizione delle misure incentivanti nonché dalle procedure per il Programma regionale di riordino territoriale. Tranne che per i comuni capoluogo e per i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti costituiscono livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi conferiti ai comuni le unioni dei comuni, le CCMM, le associazioni fra comuni, nonché i consorzi fra enti locali. In ogni caso, l'accesso agli incentivi finanziari e alla collaborazione regionale previsti dalla legge è condizionato al raggiungimento, da parte delle forme associative istituite ai sensi della legge, della soglia dimensionale minima di 7.000 abitanti (art. 2, I co., l. r. n. 43 del 2011), fatto comunque salvo l'accesso agli incentivi finanziari da parte dei comuni che, pur non raggiungendo tale soglia, siano caratterizzati da particolari affinità territoriali, linguistiche o territoriali. Senza forzare la libertà – e dunque l'autonomia – degli enti locali, si vuole in tal modo incoraggiare fortemente l'associazionismo intercomunale.

La cadenza del programma provinciale e di quello regionale è quinquennale. Naturalmente è pienamente garantita la "partecipazione" dei comuni mediante la proposta di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi loro conferiti. Sullo schema di programmazione regionale deve essere acquisito il parere della Conferenza regione-autonomie locali (almeno fino all'istituzione del Consiglio delle autonomie). In armonia con i criteri stabiliti dal Ministero degli interni per il finanziamento statale delle forme di collaborazione e di

incentivazione e ad integrazione degli stessi, la legge (art. 20) fissa i criteri per la concessione degli incentivi alle forme associative previste. Fra i criteri principali da richiamare si ricorda quella di tener conto prioritariamente del numero dei comuni associati, della rilevanza e della tipologia delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione associata. Unitamente a tale criterio, al fine di conseguire il livello ottimale dell'esercizio delle funzioni e dei servizi, è attribuito un contributo finanziario, nella misura prevista dai criteri fissati dalla legge e specificati dal Programma regionale di riordino territoriale, alle CCMM e alle associazioni di comuni istituite ai sensi della presente legge. Tale contributo è determinato in rapporto ai seguenti principi: a) funzioni e servizi gestiti tramite uffici comuni e che comunque implicino una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale dei comuni aderenti, nonché il conseguimento di una maggiore efficacia, efficienza ed economicità attraverso l'ottimizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie ("svolgimento in comune di almeno quattro servizi amministrativi", nell'ambito di un elenco sancito dalla legge); b) densità demografica dei comuni ricompresi nella forma associativa; c) popolazione con riferimento a indici di vecchiaia, di disoccupazione e di spopolamento; d) numero dei Comuni ricompresi nella forma associativa; e) altimetria ed estensione del territorio montano; f) istituzione di nuovi servizi, anche mediante innovazioni tecnologiche (art. 20, II co.).

L'obiettivo, come si può osservare, è quello di favorire, in modo fortemente persuasivo, l'associazionismo fra comuni, non ultimi proprio quelli delle CCMM, offrendo a queste ultime l'opportunità di una concreta rivalutazione. Dipenderà così direttamente da tali enti locali, e in particolare dalla capacità che essi avranno di associarsi autonomamente nell'esercizio di concrete funzioni, la possibilità di un rafforzamento/riqualificazione delle relative prestazioni. La legge si chiude con una disposizione apparentemente non coerente con la disciplina fissata. L'art. 24 recante "norme finali", infatti, dopo aver previsto la disciplina relativa al trasferimento di unità del personale per le esigenze sancite nella legge, chiarisce, con logica di interpretazione autentica, che quando nella legislazione regionale si parla di "conferimento", il termine ricomprende "sia il trasferimento ... sia l'attribuzione ... sia la delega ... nella Regione Calabria, in assenza di specifiche e diverse indicazioni, per conferimento si intende sempre l'attribuzione di compiti e funzioni della Regione agli enti locali e funzionali, ovvero pure degli enti locali intermedi a quelli minori" (art. 24, II e III co.)

Un chiarimento particolarmente opportuno nell'ottica del livello di autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali e sulla responsabilità della Regione con riguardo al processo di devoluzione amministrativa verso gli enti locali è di recente dovuto ad una sentenza e ad un'ordinanza della Corte costituzionale, che risolve problemi in qualche modo aperti dalla mancata definizione organica della materia dei rapporti fra regioni ed enti locali a seguito della legislazione amministrativa e costituzionale di riforma.

Una prima osservazione in materia è data dall'ispirazione (diremmo pedissequa) della disposizione statutaria calabrese (art. 47, I co., St. R.C., in tema di "finanziamento delle funzioni conferite e delegate") alle previsioni di cui all'art. 16 della l. r. n. 34 del 2002, di disciplina dell'obbligo di trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti dalla regione agli enti locali (quest'ultima costituendo

coerente attuazione delle previsioni dell'art. 7 della l. n. 59 del 1997 e dell'art. 7 del dlgs n. 112 del 1998).

La legislazione regionale calabrese di attuazione del processo delle deleghe amministrative alle province (che le esercitano a partire dal 1 gennaio 2006) – ed in particolare l'art. 26 della l. r. n. 9 del 2007, sostituito dall'art. 8 della l. r. n. 40 del 2008 – è stata riguardata da un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal TAR per la Calabria – Sez. staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 5 maggio 2009, in riferimento agli artt. 114, 118 e 119 Cost. Il dubbio di costituzionalità ritenuto rilevante e non manifestamente infondato dal giudice rimettente ha riguardato in particolare la previsione del III co dell'art. 8 della l. r. n. 40 del 2008 (sollecitata dalla Regione Calabria con la nota n. 626 del 2009 indirizzata alla Provincia di Reggio Calabria), nella parte in cui si statuisce un "obbligo di rendiconto trimestrale da parte delle province, che nel caso di mancato rispetto comporta(va), previa diffida, la sanzione della sospensione delle erogazioni". In tal senso, da parte del giudice a quo, si assume come non manifestamente infondato il dubbio circa la coerenza costituzionale del controllo trimestrale della spesa delle province con riguardo all'espletamento delle funzioni conferite. A tale convincimento il giudice perviene anche sulla scorta dell'orientamento del Giudice delle leggi (sent. n. 16 del 2004), secondo il quale "nei confronti degli enti locali non possono considerarsi costituzionalmente ammissibili interventi finanziari vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi".

Così individuato il dubbio di costituzionalità nella previsione legislativa regionale che statuisce l'obbligo di rendiconto a cadenze prefissate da parte delle province, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, assumendo (*cons. in dir.* n. 6): "Nel descritto contesto, deve, in ogni caso, precisarsi che l'intervento legislativo denunciato non vulnera l'autonomia finanziaria della Provincia in materia di spesa, giacché, come detto, non tocca le scelte di merito su tale profilo – che rimangono intatte, ovviamente in coerenza con le funzioni da esercitare – ma richiede soltanto un flusso informativo sull'avvenuto esercizio del potere di spesa, peraltro escludendovi le voci – di per sé rilevanti – delle spese per il personale trasferito e di funzionamento. Nella specie, rimane ferma la discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all'esercizio della funzione amministrativa conferitale e tale discrezionalità non viene neppure incisa dalla prevista sospensione delle erogazioni in assenza della presentazione del rendiconto, poiché questa cautela si lega soltanto al dato oggettivo dell'omissione, senza toccare, appunto, il merito delle scelte allocative delle risorse medesime. Sicché, non risulta pertinente il richiamo, da parte del rimettente, alla sentenza n. 16 del 2004, di questa Corte, ove si rileva il contrasto con l'art. 119 Cost. di norma sui vincoli di destinazione alla spesa anche degli enti infra-regionali".

L'argomentazione della Corte, come si osserva, fa pienamente salva la discrezionalità decisionale della Provincia rispetto all'utilizzo delle risorse trasferite con riguardo all'esercizio delle funzioni conferite; una discrezionalità che, in tal modo, per la Corte, assicura l'esercizio del "controllo delle funzioni e dei compiti conferiti agli enti locali", ai sensi degli artt. 3, 5 e 16 della l. r. n. 34 del 2002 e nello spirito degli stessi artt. 19 e 20. Rileva inoltre la disciplina dell'art. 12 del dlgs n. 76 del 2000 che, al III co., dispone appunto che "la legge regionale detta norme per assicurare, in relazione alle funzioni delegate dalle regioni agli enti locali, la

possibilità del controllo regionale sulla destinazione dei fondi assegnati dalle regioni agli enti locali”. Lo Statuto della Regione, d'altra parte – osserva ancora la Corte – impone di adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 46, commi I e II).

In conclusione, la Corte fa salve le disposizioni regionali che prevedono poteri di coordinamento e di controllo da parte della Regione, rispondendo questi ultimi all'attuazione dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e alle esigenze di rispetto del patto di stabilità interna, in forza dei vincoli imposti dall'appartenenza all'Unione europea. Tali poteri di coordinamento e di controllo – che si specificano con l'obbligo di rendiconto da parte delle province, da assumersi “non già come un tipo di controllo gestionale da parte della Regione, ma di tipo informativo sulle risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite – pertanto, non devono ritenersi contrastanti con il quadro delle competenze fissato dalle leggi regionali (l. r. n. 34 del 2002 e n. 1 del 2006) ma anche dalla legge statale.

Un analogo dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 26 della l. r. Calabria n. 9 del 2007, sollevato dal TAR Calabria, viene risolto dalla Corte con la restituzione degli atti al giudice *a quo*, sulla base della legislazione regionale successivamente intervenuta in materia, per una eventuale rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata.

5. Riordino delle province e loro funzioni; esercizio associato di funzioni e servizi comunali: verso una riforma parziale e disorganica del sistema autonomistico

L'analisi riguarderà, ora, la disciplina statale in tema di riordino delle province (relativamente alla loro consistenza demografico-dimensionale ed alla stessa forma di governo; all'associazionismo obbligatorio dei comuni e all'impatto di tali discipline sulle regioni e sugli enti autonomi della Repubblica). Tale analisi s'inquadra – risultandone (necessariamente) condizionata – nel più ampio contesto politico-istituzionale, che si caratterizza (attualmente) per una serie di indicatori: 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 cd ‘costi della politica’), fino alla riduzione delle spese per consumi intermedi da parte dello Stato e da parte delle regioni e degli enti locali individuata dalla recente legislazione anticrisi come esigenza da soddisfare al fine di poter concorrere alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica imposti dagli obblighi europei (e presentandosi, in tale ottica, come necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio). In tale scenario politico-istituzionale – per taluno – non mancherebbero perfino richiami (“quantomeno superficiali”) di tipo populistico alla cd ‘antipolitica’ che, in modo pressoché taumaturgico, vedrebbero conseguiti gli obiettivi del raggiungimento del pareggio di bilancio con il sacrificio (la “soppressione”) di singole istituzioni (o parti di esse), a prescindere da un quadro organico di riforme tanto a livello delle istituzioni centrali quanto a livello territoriale (regioni a statuto speciale, regioni a statuto ordinario e sistema autonomistico nel suo complesso).

Il quadro problematico così (brevemente) richiamato risulta più chiaro se a tali rilievi sull'indirizzo (materiale) seguito dalla (più recente) legislazione anticrisi si

aggiungono quelli – ben più problematici – costituiti dal dubbio di legittimità costituzionale relativo (anche per carenza formale dei presupposti costituzionali alla base del ricorso alla decretazione d'urgenza) ad alcune delle disposizioni di conversione in legge del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”), in ragione della deroga che alcune di tali disposizioni (soprattutto quelle disciplinate dall’art. 17.3) opererebbero 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, che li vincola ad una procedura affidata alle “iniziative” dei Comuni (sia pure sentita la stessa Regione).

Un secondo limite sistemico in cui incorre la legislazione accolta nella legislazione anti-crisi è dato dalla (persistentemente) 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). Fermo restando il limite del ricorso alla revisione costituzionale nella ipotesi di riforme che riguardino i soggetti necessari della Repubblica previsti nell’art. 114 Cost., tale disposizione lascia al legislatore statale la (sola) disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, rientrando nella competenza (rispettivamente legislativa, statutaria e regolamentare) delle regioni e degli enti autonomi della Repubblica la residua disciplina che è ora (ancora) integralmente accolta nel TUEL (d.lgs. n. 267/2000).

Prima ancora della vigente legislazione in materia, 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” hanno evidenziato una significativa incoerenza ed un’asistematicità di fondo dell’indirizzo legislativo di riforma, che si è accompagnata (nella legge di conversione del d.l. n. 95/2012) con puntuali sospetti di illegittimità costituzionale di singole disposizioni che risultano centrali nel disegno riformatore accolto nel più volte richiamato decreto legge anti-crisi. A partire da quelle con popolazione inferiore ai 220.000 abitanti, previste nell’originario testo governativo, fino alle proposte di ‘soppressione’ delle province con popolazione inferiore a 350.000 abitanti, ed ora di ‘riordino’ delle stesse sulla base dei due requisiti minimi previsti nell’art. 17.1 della legge di conversione del d.l. n. 95/2012, consistenti nella dimensione territoriale non inferiore a 2500 chilometri quadrati e nella popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti, “alla data di entrata in vigore” del decreto legge n. 95/2012 (per come sancito nella Deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012).

Lo stesso argomento fondato sul risparmio di spesa (stimato nella relazione governativa in 65 ml di euro, a partire dal 2013) pare poco convincente e comunque inidoneo rispetto ai rilievi costituzionali fin qui accennati, in assenza di una valutazione più ampia circa l’opportunità/necessità di una razionalizzazione della mappa dei poteri locali che ricorra, come si è già ricordato, alle procedure di revisione costituzionale (quando si tratti, eventualmente, di sopprimere uno degli enti necessari dell’ordinamento della Repubblica previsto nell’art. 114 Cost). I tagli ai ‘costi della politica’, d’altra parte, 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 (loro) stessa forma di governo risiede nel (già sottolineato) dubbio circa l'illegittimità costituzionale di talune discipline specifiche invero già previste dalla previgente legislazione anti-crisi (art. 23, commi 14-22, della legge n. 214 del 2011, e che solo in parte (e comunque in modo limitato e comunque discutibile) hanno trovato risposta nella più recente legislazione intervenuta in materia.

Della disciplina accolta nella legge di conversione del d.l. n. 95 del 2012 era obiettivamente difficile prevedere se potesse resistere alle censure di incostituzionalità (sollevate rispetto a molti profili della cd manovra finanziaria del Governo Monti), con particolare riguardo al dubbio di legittimità costituzionale relativamente alla compatibilità delle previsioni legislative dell'art. 17.3 della legge di conversione del d.l. n. 95/2012 alle previsioni costituzionali dell'art. 133. 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. 17.1) sulla base dei due criteri sanciti nel testo di legge di conversione del richiamato d.l. n. 95/2012 (art. 17.2), 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) un riordino delle province esistenti tanto radicale da apparire soppressivo dell'ente provinciale per molta parte del territorio. Era da chiedersi, infatti, se lo stesso legislatore potesse individuare nell'art. 133 della Costituzione una norma di copertura per legittimare la soppressione solo di alcune province, 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 della equiordinazione fra gli enti autonomi della Repubblica ed in assenza di un quadro più generale e organico di disciplina legislativa 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 Cost. non risultasse violata dalla previsione dell'art. 17.3 della legge di conversione del d.l. n. 95/2012 e se non risultasse del tutto illegittima, pertanto, la previsione meramente facultizzante dell'impulso comunale del procedimento di riforma per come anche accolta nell'art. 1.3 della Deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, ove si prevede (come avveniva già nell'art. 17.3 della medesima legge di conversione) 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 l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali nelle regioni che non hanno 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 rappresentanza degli enti locali della Regione – potesse surrogare le "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 accompagna alla (stessa) natura non vincolante del parere reso sia dai comuni che dalla Regione, nel fondo rimanendo *dominus* della decisione di riordino, secondo la previsione

legislativa (art. 17.2), 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, può procedere ad adottare il relativo provvedimento legislativo previo parere della Conferenza unificata.

Era da domandarsi, 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 TUE). Più che ispirarsi alle ragioni proprie della contabilità statale o della finanza locale, l'approccio al tema, dunque, come si può osservare, sottolinea la necessità di ispirarsi alle ragioni offerte dall'approccio costituzionalistico, secondo il quale le province sono da individuarsi come soggetti costitutivi necessari nel quadro della nuova architettura costituzionale della Repubblica. In tale quadro, il sistema autonomistico risulta dotato di una particolare forza normativa che si fonda direttamente sui principi costituzionali e non più sulla legge (fondativa dell'autonomia locale), per come avveniva alla luce dell'art. 128 del previgente testo costituzionale del 1947 (ora abrogato). Ne (con)segue – come si è già sottolineato – che lo stesso TUEL dovrà essere riscritto *funditus*, alla luce della previsione contenuta nell'art. 117, II comma, lettera p (Carta delle autonomie, da tempo in corso di discussione parlamentare).

Quest'ultima riconosce ai comuni, alle province e alle città metropolitane tutte le competenze necessarie per provvedere alle necessità delle rispettive comunità amministrare, 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 poteva forse aggiungere che, in una eventuale futura riforma costituzionale che riguardasse i soggetti della Repubblica ora previsti nell'art. 114 Cost., una disposizione costituzionale sarebbe potuta apparire ostativa verso il mancato utilizzo dell'ente provinciale nella organizzazione dei poteri locali, ed è costituita dall'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).

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 della stessa allocazione delle competenze suggerito dal legislatore di revisione costituzionale. Ma una simile, pur comprensibile, valutazione avrebbe suggerito che non l'argomento dei costi bensì i criteri dell'adeguatezza, della differenziazione e della sussidiarietà avessero motivato le scelte di riforma legislativa nel senso soppressivo di una o di più province, ovvero, come più genericamente si prevede nell'attuale formulazione legislativa della norma, di riordino delle province, in ogni caso, nel rispetto delle garanzie costituzionali accordate alle province quali soggetti necessari della Repubblica. Non è dato cogliere una simile motivazione nello stesso testo della legge di conversione del d.l. n. 95/2012, come anche con riguardo al ddl sulla Carta delle autonomie (AS N. 2259), nel senso che nessuna previsione del disegno legislativo invoca tali principi costituzionali, né richiede l'attivazione di procedure di leale collaborazione istituzionale.

Tali principi invocano 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 consegue, pertanto, che l'indirizzo governativo di procedere al riordino delle province, nell'ottica delle esigenze imposte dalle manovre finanziarie (in corso), non risulta 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.

Osservazioni parimenti problematiche possono farsi con riguardo alla disciplina (quest'ultima, invero – diversamente da quanto si è osservato in materia di riordino/soppressione delle province – maggiormente organica, ma non fino al punto di costituire una compiuta attuazione delle previsioni costituzionali di cui all'art. 117, II co., lettera p, Cost.) 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 della legge di conversione del d.l. n. 95/2012). Tale attuazione imporrà 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.), ancora non ha trovato concreta attuazione nella Regione Calabria.

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 della legge di conversione 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 della legge di conversione 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), delineano un quadro legislativo significativamente innovato, nel quale alle regioni si richiedono importanti apporti partecipativi nel concorso all'attuazione del modello autonomistico disegnato dalla riforma costituzionale. Un'attuazione che avvia concretamente un percorso normativo ispirato alla differenziazione all'interno del sistema autonomistico che si estende alla stessa forma di governo, i cui organi dovranno essere ora formati "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" e che vedono operare un principio di semplificazione, mediante l'eliminazione dell'elezione diretta dei consiglieri, della giunta e del presidente, trasformando in tal modo l'unione – che appare il modello di collaborazione interterritoriale maggiormente valorizzato rispetto a quelli previsti nel TUEL – in un ente di secondo grado. Una previsione di semplificazione ancora più discutibile viene infine prevista per i comuni fino a 1000 abitanti. Per questi ultimi, a partire dal primo rinnovo elettorale, il consiglio comunale dovrà 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, imporranno 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.

Dopo una breve (e contrastata) stagione di attenzione istituzionale alle tematiche del decentramento nel corso della precedente legislatura (di cui si è detto in precedenza), le regioni dovranno rimettere mano in modo organico alla propria legislazione per conformarla all'attuazione delle previsioni costituzionali, statutarie e legislative che, con significativa intensità, connotano la presente fase della legislazione anti-crisi economica. In questo, la (grave) crisi finanziaria, in corso nel Paese (e in Europa), costituisce per le regioni e le autonomie locali del Paese un'opportunità da non perdere nell'ottica di una riorganizzazione 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 delle diverse comunità territoriali!

6. Ordinamento regionale-locale e (soppressione dei) controlli amministrativi

Come si è 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 similari, 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 (e 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, aggiungeva 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 (*cons. in dir.* 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" (C. Pinelli) dell'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".

7. Sul progetto di riforma costituzionale del Titolo V (nel ddl cost. Renzi/Boschi)

Nella discussione svolta nelle aule parlamentari, in dottrina ma anche sulla stampa specializzata, le proposte di revisione costituzionale (ddl cost. A.S. 1429-B) volte al superamento del bicameralismo paritario e quelle a tale obiettivo connesse, come la nuova composizione del Senato (che veniva trasformato in una camera rappresentativa delle autonomie) e le relative forme di elezione di secondo grado, innovativamente proposte, 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.) – prima ancora ed oltre che nella valutazione delle problematiche poste dalla funzionalità degli specifici nuovi istituti costituzionali che venivano previsti – evidenziavano un punto comune di riferimento rispetto alle stesse ritrosie

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 (ispirata al *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 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, poteva apparire 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) *integrale* copertura finanziaria di *tutte* le funzioni pubbliche del sistema autonomistico.

Contrariamente ad ogni diversa aspettativa, la soluzione accolta nel ddl costituzionale, sotto il profilo fin qui accennato – per come è stato ampiamente sottolineato dalla prevalente dottrina – sembrava 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. da parte 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 per il superamento del dualismo territoriale del Paese nonché delle debolezze del sistema politico-partitico).

Se ne sarebbe potuto argomentare, così, che se tale depotenziamento fosse stato confermato al vaglio del processo attuativo della "riforma della riforma" del titolo V Cost. ci saremmo potuto trovare 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 del Paese si erano 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, così, era dato registrare una pluralità di orientamenti; con l'atteggiamento prudente, da una parte, di chi assumeva 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 positivizzate nel testo del ddl cost. Rispetto a tale indirizzo (diremmo realista) venivano suggerite pur ragionevoli e convincenti "proposte di semplificazione e di linearità", come faceva L. 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) appariva un secondo e probabilmente prevalente orientamento, che risultava 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 parlava della nuova riforma regionale nel testo di revisione nei termini critici di “provincializzazione del ruolo delle Regioni” (A. Ferrara), di una nuova concezione della Regione “come ente soprattutto amministrativo” (E. Gianfrancesco), di “pressoché totale eclissi della legislazione regionale” (P. 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” (S. 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” (P. 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” (G.C. De Martin), di “ristrutturazione delle funzioni di governo locale che si rivelano del tutto disomogenee” (P. 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” (R. 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. – parlava di una vera e propria “schizofrenia normativa”, che non avrebbe mancato di accompagnarsi con un “rischio caos per i servizi determinati da riforme disorganiche, per nulla ponderate” (C. Rapicavoli).

Quanto ai profili del riparto delle competenze fra Stato e regioni, inoltre, il ddl cost. Renzi/Boschi disegnava nuove modalità 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 poteva ragionevolmente concludere con l’ipotizzare una persistente conflittualità sul riparto competenziale fra Stato e Regioni. Ciò tutto al contrario dell’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 sarebbe andata inevitabilmente incontro il riparto delle competenze fra Stato e regioni alla luce della introduzione di tale nuova formula, “per essere potenzialmente assai più esteso il ruolo del legislatore nazionale rispetto a quanto ... 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” (G.C. De Martin). Una lettura problematica – quest’ultima – che tuttavia sosteneva 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 fossero determinate a legiferare in materia.

In merito forse si sarebbe potuto anche ipotizzare che l’indirizzo politico-costituzionale alla base del ddl cost. di revisione costituisse una strategia istituzionale di revisione intermedia rispetto ad altre posizioni che pure costituivano motivo di dibattito politico; la prospettiva *de jure condendo* come sappiamo non era (e non è tuttora) quella più appropriata per l’approccio dottrinario e cionondimeno in più incontri seminariali, di rilievo locale e nazionale, si discuteva 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 sarebbe potuto 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 note a tutti gli studiosi come virtuose).

Rispetto al tasso di litigiosità (ragionevole in ragione della tecnica di riparto delle competenze seguita), la Corte costituzionale è stata chiamata 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 è ben noto, in modo piuttosto 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).

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, 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 risultava 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 erano 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 avesse previsto l'abrogazione).

Una particolarità della riforma era apparsa a tutti gli studiosi come particolarmente meritevole di attenzione ed aveva 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 in quanto risultava "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' dissolveva ogni competenza legislativa regionale sul proprio personale, mentre la riserva operata dal ddl cost. allo Stato delle sole 'norme generali' sembrava 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" (E. 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.) avrebbe accompagnato una simile strategia di riordino, spostando in capo al legislatore statale la competenza su alcune materie nel ddl cost. attribuite alla legislazione concorrente delle regioni, trasferendo in tal modo al legislatore statale ulteriori altre materie per le quali non era risultata né evidente né ragionevole l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di tipo concorrente o anche esclusivo (e anzi sarebbe stato inevitabilmente causa di un 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 del progetto di revisione costituzionale 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" (G.C. De Martin) costituite dalla clausola di supremazia e dalla richiamata tecnica normativa che assegnava 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 portavano 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 segnava 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 di quella ordinamentale del sistema autonomistico.

A seguito di un processo di riforma così articolato, pertanto, sarebbe davvero rimasto 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 rifletteva problematicamente nell'affievolimento delle competenze regionali in materia di riordino delle funzioni amministrative già provinciali a livello locale (che pure la Corte in una recente pronuncia in materia assumeva come risolutive delle censure sollevate dalle regioni ricorrenti), probabilmente si sarebbe potuto cogliere nel tempo, con il possibile superamento in nuovi indirizzi legislativi di tutte le incertezze, ritardi e centralismi regionali, per come 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), registrava nel richiamato ddl cost. 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.).

È vero che la norma costituzionale in tema di potestà statutaria locale (art. 114, II co., Cost.) non era stata riguardata dalla revisione; tuttavia, si potevano 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 potevano qui cogliere come un formale e concreto (al contempo) superamento delle potenzialità organizzative e gestionali degli enti (e pertanto della differenziazione fra gli stessi). Altro poi sarebbe chiedersi se il sistema autonomistico ha davvero mai proceduto a reclamare la *vendicatio potestatis* in materia di esercizio della potestà statutaria. Ma questo interrogativo, come sappiamo, non spetta al giurista quanto piuttosto allo scienziato dell'amministrazione e al sociologo politico.

Meno chiara e definita risultava 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 nel ddl cost. si aggiungeva 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 richiamato – dai contenuti si direbbero superflui, in ragione della considerazione secondo cui la “trasparenza”, che è il valore/obiettivo ivi previsto come oggetto della revisione, rientrava già ampiamente nella interpretazione dell’art. 97 Cost., trovando nella legge 241/1990 (e succ. mod. e integr.) la sua funzione più appropriata di vincolo all’azione amministrativa, senza differenze fra amministrazione statali e amministrazioni territoriali. Anche in questo campo, così, parevano registrarsi quelle “logiche uniformizzanti” (Gian Candido De Martin) che si accompagnavano 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 sembravano essere intervenute disposizioni idonee ad assicurare quella auspicata auto-applicabilità della disposizione idonea a sottrarsi alla “sostanziale inattuazione” registrata fino ad allora dalla disposizione, orientando in modo efficace processi di riallocazione delle funzioni. Rispetto a tali fattuali limiti implementativi della richiamata disposizione costituzionale rimaneva opportuna quella ipotesi già prevista dalla VIII DTF Cost., al II co., cui si sarebbe potuto 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, sarebbe risultata 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 si sarebbe aggiunto, nel nuovo testo costituzionale, 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 si parlerà 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 pareva sanzionare in modo piuttosto chiaro la scarsa (e inadeguata) considerazione dedicata a temi strategici di fondo 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 (E. Jorio) 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 trattava di una questione (costituzionale e politica) meritevole di più approfondita riflessione prima di consegnare il Paese a una nuova riforma costituzionale che avrebbe potuto dimostrare tutta la sua inadeguatezza ancora prima della relativa attuazione. Una riforma costituzionale che per essere credibile non poteva non riprendere il tema della sostanziale necessità, diremmo della imprescindibilità alla luce della situazione politica in campo, del tema dei controlli amministrativi sulle regioni e gli enti locali. Meritava comunque 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.), 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 essenziale ricostruzione critica, 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 del ddl cost. di riforma (in parte problematico ma in parte anche da valutarsi positivamente) relativamente alla materia delle risorse degli enti territoriali e alle nuove previsioni in tema di 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 nel ddl cost non veniva qualificata 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 invero 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, dovevano "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 avrebbe potuto 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) abbiamo 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" (attratti nella competenza statale esclusiva), si caratterizzava 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 avveniva "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 (attualmente 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 si è osservato, pare opportuno proporre qualche riflessione sull’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.

8. Verso una nuova ‘geografia istituzionale della Repubblica’: legislazione di revisione della spesa pubblica (d.l. 95/2012, conv. l. n. 135/2012), legge Delrio (l. n. 56/2014) e giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 220/2013 e 50/2015).

L’analisi fin qui svolta inquadra il tema dei rapporti fra riordino della mappa territoriale e relative funzioni in un contesto politico-istituzionale più ampio; nella fase attuale esso si caratterizza per una serie di (complessi) indicatori che vanno dalla crisi economica e finanziaria alla crisi della rappresentanza politico-partitica, fino alla riduzione delle spese per consumi intermedi da parte dello Stato e da parte delle regioni e degli enti locali, 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 e più in generale all’obiettivo della semplificazione istituzionale e amministrativa. In tale scenario politico-istituzionale, invero, non mancherebbero echi di tipo populistico, secondo i quali gli obiettivi del raggiungimento del pareggio del bilancio si realizzerebbero 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 quadro problematico risulta più chiaro se ai rilievi sull’indirizzo politico seguito dalla legislazione di contrasto della 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 l’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 relativa regione di appartenenza.

Come sappiamo, tuttavia, la Corte costituzionale, prima con la sent. 220/2013 (nella quale veniva censurato il ricorso alla decretazione d’urgenza per realizzare la

riforma delle autonomie locali) e successivamente, in modo organico e nel merito specifico 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 (Lombardia, Veneto, Campania, e Puglia) e imboccando, in tal modo, un nuovo e per molti profili 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 costituzionale, estesa alle stesse q/c poste dalle forme della legittimazione democratica di tali organi ora divenuta di secondo livello, 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 circa l'infondatezza delle questioni sollevate dalle regioni ricorrenti 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 quello 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") sia all'insieme delle disposizioni di disciplina del "nuovo modello ordinamentale delle province".

Con riguardo ad ambedue le fattispecie, la Corte non ha dubbi nel motivare l'infondatezza delle doglianze di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni ricorrenti. Nel farlo, come è stato già sottolineato, 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 relativa potestà disciplinatrice "gli ambiti lasciati in bianco dalla Costituzione vigente, là dove nulla è stato disposto", potendosene 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 delle riforme in questione".

Con tale indirizzo giurisprudenziale, la Corte segna una evidente discontinuità con consolidate letture (dottrinarie ma anche giurisprudenziali), 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).

È 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, 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 principio di grande riforma economica e sociale per le regioni a statuto speciale. Infatti, secondo la Corte, "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 scelte del legislatore, in tal modo, la Corte assicura piena copertura costituzionale alla competenza esclusiva del Parlamento in tale delicato settore. L'istituzione delle città metropolitane ed il riordino delle province rispetterebbero così 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 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, così, sembra 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.

Si tratterebbe in fondo di una lettura che rafforza le previsioni di una Carta delle autonomie idonea a disciplinare la ripartizione di competenze fra Stato e regioni 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, ridefiniti dalla legge Delrio e in conformità agli indirizzi giurisprudenziali appena richiamati. Poco approfondito 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 costituzionalmente corretta, 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 nell'ipotesi di riforme che riguardassero i soggetti necessari della

Repubblica previsti nell'art. 114 Cost. – riserva 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 più equilibrata 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 (contrasto della) 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 relativa 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 che dominus della decisione rimaneva comunque il legislatore statale), prescindendo dalle garanzie costituzionali offerte dall'art. 5, 114 e 118, II co., della Costituzione. 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 amministrare, 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., una disposizione costituzionale parrebbe comunque ostare al mancato utilizzo dell'ente provinciale nell'organizzazione dei poteri locali, ed è l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, secondo cui 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) a un livello superiore (sussidiarietà verticale), in ciò individuandosi un vero e proprio vincolo all'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 della allocazione delle competenze che è suggerito dallo stesso legislatore di revisione costituzionale. Ma una simile, pur comprensibile, valutazione (avrebbe imposto in passato e) imporrebbe 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). 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.

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 all'istituzione delle città metropolitane (ai sensi dell'art. 1, co. 6, della l. n. 56/2014), registra dunque il consenso della Corte che, anche in questo caso, con il ricorso a una giurisprudenza ispirata al principio conservativo, 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 con un ragionamento già anticipato dalla Corte nella sent. 220 del 2013, l'argomento basilare 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 loro mero riordino.

Nel motivare l'infondatezza 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 legge (in esame), 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.).

Infondata, per la Corte, risulta anche 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, "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 (di legittimità costituzionale) relative all'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) 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 della dichiarazione di infondatezza delle questioni da ultimo indicate che può cogliersi una certa frettosità della Corte nel motivare le ragioni della conformità a Costituzione delle disposizioni impugnate. Quanto alla prima questione, quella relativa alla denunciata violazione delle nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di comuni, l'orientamento della Corte resta favorevole all'attrazione della materia (della competenza legislativa residuale delle regioni) alla legislazione esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, II co., lett. p, Cost. La ragione di tale attrazione in alto della materia viene 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 l'idoneità di una simile allocazione competenziale sono individuate dalla Corte, con ragionamento non del tutto 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).

In un quadro, indubbiamente complesso come quello attuale, la crisi economica in corso potrebbe 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 forme di esercizio delle funzioni amministrative che sia rispettosa del modello autonomistico previsto nella Costituzione e delle esigenze di partecipazione democratica che le istituzioni di governo locale potrebbero favorire; le prospettive in questa direzione, attualmente, non sembrano però le migliori.