

**Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V:  
soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed  
esigenze in conflitto\***

*di Silvio Gambino – Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università della Calabria*

**SOMMARIO:** 1. Sui nuovi indirizzi della revisione costituzionale del Titolo V (A.C. 2613-B) 2. Dalla Carta delle autonomie alla 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. Sui nuovi indirizzi della revisione costituzionale del Titolo V (A.C. 2613-B)*

Al pari di tutte le altre, le istituzioni regionali e di governo locale stanno vivendo una stagione complessa nel quadro più ampio di una sfiducia diffusa verso la politica.

Il coordinamento fra le riforme costituzionali, gli interventi legislativi volti a contrastare la crisi economica, spesso 'dettati' dall'Unione Europea, e la duplice e spesso contrapposta pretesa del governo nazionale e di quelli regionali di pilotare le riforme e la riallocazione delle funzioni legislative, amministrative e di gestione ottimale del territorio si traduce non di rado in soluzioni di compromesso ai danni delle istituzioni di governo locale; un nodo che non sempre la Corte costituzionale riesce a sciogliere in modo adeguato e soprattutto soddisfacente per tutti i protagonisti di questa complessa vicenda economica, politica e istituzionale<sup>1</sup>.

---

\* Destinato alla pubblicazione in AA.VV. (a cura di C. Amirante), *La Costituzione italiana: riforma o stravolgimento?*, Giappichelli (in corso di stampa).

<sup>1</sup> Nell'ampia bibliografia, cfr. F. Palermo-S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015; R. Bin, "Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci", in F. Palermo - S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni*, cit., p. 15; R. Bin, "Il nodo delle Province", in *Le Regioni*, 2012, nn. 5-6; G. Falcon, "Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del titolo V", in *Le Regioni*, 2011, nn. 2-3; F. Gabriele, "Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014, n. 4; P. Caretti, "La riforma del titolo V Cost.", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014, n. 2; A. Anzon Demmig, "L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo", in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), febbraio 2015; U. De Siervo, "Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429", in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 2; S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014; A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico: tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, 2005; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; B. Caravita di Toritto, Contributo riforma titolo V, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, n. 21; M. Cecchetti, "Legge costituzionale n. 1 del 2012 e titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro riforma dell'autonomia regionale e locale", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 24; L. Vandelli, "Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?", in *Le Regioni*, 2011, nn. 2-3; L. Vandelli, "Le autonomie nella prospettiva delle riforme", in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, n. 1; A. Pioggia, L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2006; P. Veronesi, "Sulle tracce dei concetti di 'Nazione' e di 'Unità nazionale'", in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011. 313-336.

Nella discussione in corso da tempo nelle aule parlamentari le proposte di revisione costituzionale (da ultimo, A.C. 2613-B) volte al superamento del bicameralismo paritario e quelle a tale obiettivo strettamente connesse<sup>2</sup> – come la nuova composizione del Senato (che viene trasformato in una camera rappresentativa delle autonomie) e le relative forme di elezione di secondo grado, ora previste, ma soprattutto la limitazione dell'esercizio collettivo della funzione legislativa (ma non nel caso del procedimento di revisione costituzionale e di alcune limitate materie) e del potere di votare la sfiducia al governo – evidenziano un punto comune di riferimento: l'esigenza di avviare una riflessione organica sulle opportunità offerte dalla prospettiva della trasformazione del Senato in una Seconda Camera di rappresentanza delle regioni (sulla falsariga del *Bundesrat* tedesco). Una strategia istituzionale-costituzionale – quest'ultima – che consentirebbe di concretizzare quell'aspettativa riformistica in senso compiutamente federale che, da tempo, sembrerebbe porsi al centro dell'interesse politico-istituzionale di alcuni territori (soprattutto a nord-est) del Paese e di una parte delle stesse forze politiche.

Un indirizzo organico di riforma del titolo V della Costituzione (già revisionato con le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001), invero, sarebbe 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)<sup>3</sup>, caratterizzate sia da luci che da ombre, in ragione degli evidenti limiti di costituzionalità di alcune sue disposizioni (in particolare dell'art. 8 e dell'art. 11 della legge 42/2009), per sospetta violazione delle disposizioni dell'art. 119, IV co, Cost., relativamente alla (mancata) copertura finanziaria *integrale* di tutte le funzioni pubbliche del sistema autonomistico<sup>4</sup>.

Senza negare in modo pregiudiziale i profili positivi in essa presenti, contrariamente ad ogni diversa aspettativa, è da affermarsi che la soluzione accolta nel disegno di legge costituzionale sembra evidenziare l'abbandono dell'originaria opzione federalista che – se non poteva certo assumersi come uno dei motivi fondamentali di ispirazione della riforma del titolo V Cost. e delle riforme del 1999/2001 – aveva comunque consentito alle forze politiche del tempo di ritenerla un significativo passo in avanti nella direzione della riforma dello Stato in senso federalistico (a prescindere dalle mancate soluzioni ipotizzate e/o necessariamente da prevedere per il superamento del dualismo territoriale del Paese nonché delle debolezze del sistema politico-partitico).

Se ne potrebbe dedurre pertanto che se tale depotenziamento risulterà confermato dal processo attuativo della 'riforma della riforma' del titolo V Cost. (come non pare irragionevole ipotizzare), ci troveremo in presenza di una riforma costituzionale ispirata a una strategia costituzionale decisamente alternativa rispetto a quella precedente con l'evidente rischio di dissipare tempo prezioso ritardando ulteriormente la semplificazione e la razionalizzazione delle istituzioni politiche ed amministrative a livello sia centrale che locale.

In presenza di una strategia di revisione costituzionale comunque molto articolata e dall'indirizzo non sempre lineare e univoco, si registrano una pluralità di orientamenti; a partire dall'atteggiamento prudente di chi ritiene irreversibile la determinazione dell'indirizzo politico nelle forme ora positivizzate nel testo del ddl cost. (al momento) approvato in prima lettura.

---

<sup>2</sup> Fra gli altri, L. Violini, "Il bicameralismo italiano: quale futuro?", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013, n. 3; A. Ruggeri, "Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato" in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) (giugno 2013); B. Caravita, "La riforma del titolo V nel quadro delle riforme costituzionali della XVII legislatura", in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) (giugno 2013); G. Serges, "La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, n. 3; P. Caretti, "La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione", in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014, n. 3.

<sup>3</sup> A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia. Scenario e prospettive*, Roma, 2010.

<sup>4</sup> S. Gambino, "Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale", in *Politica del diritto*, 2009, 1; Id. (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014.

Rispetto a tale indirizzo (diremmo realista) vengono suggerite ragionevoli e convincenti “proposte di semplificazione e di linearità”, sia con riguardo alla razionalizzazione dei procedimenti legislativi, da ridurre a due rispetto alla loro previsione attuale nel ddl cost., che al riparto di competenze fra Stato e regioni<sup>5</sup>. Più problematico appare un secondo e (forse prevalente) orientamento, che risulta osservabile con una qualche continuità nelle analisi degli esperti relativamente al nuovo indirizzo seguito nel riparto delle competenze fra Stato e regioni<sup>6</sup>.

Se, infatti, si considera la natura degli ambiti normativi specifici oggetto del riparto, l’operatività della clausola di salvaguardia dell’“interesse nazionale”<sup>7</sup>, nonché l’innovativa previsione (nell’ambito di diverse competenze attribuite alla legislazione esclusiva statale) di ‘disposizioni generali e comuni’<sup>8</sup>, si può ragionevolmente ipotizzare la persistenza (in futuro) di tutte le ragioni di una (forse non superata) conflittualità nel riparto competenziale fra Stato e Regioni<sup>9</sup>.

Sono state diffusamente e convincentemente argomentate le ragioni della problematicità cui andrà inevitabilmente incontro il riparto delle competenze fra Stato e regioni alla luce dell’introduzione della nuova formula, “in virtù della quale finirebbe per essere potenzialmente assai più esteso il ruolo del legislatore nazionale rispetto a quanto finora previsto in ordine ai principi fondamentali riservati allo Stato in materie di potestà concorrente ... un volto inedito e una sorta di nuova potestà concorrente che – oltre a riproporre incertezze future sulla delimitazione dei confini – con una verosimile permanenza di un nutrito contenzioso costituzionale, può rendere sicuramente la legislazione statale più pervasiva”<sup>10</sup>. Una lettura problematica – quest’ultima – che rende pienamente ragionevole quell’ipotesi emendativa volta a prevedere clausole di cedevolezza, così da riconoscere la competenza legislativa statale in tali ambiti regionali ma solo fino al momento in cui le regioni non si determinino a legiferare in materia.

In merito forse si potrebbe anche ipotizzare che l’indirizzo politico-costituzionale alla base del ddl cost. di revisione costituisca una strategia istituzionale di revisione intermedia rispetto ad altre posizioni che pure costituiscono motivo di dibattito politico; la prospettiva *de jure condendo* come sappiamo non è quella più

<sup>5</sup> L. Vandelli, “Semplificare la riforma costituzionale: qualche proposta tardiva (ma forse non inutile)”, in *Astrid Rassegna*, 2015, n. 5.

<sup>6</sup> In tale diverso orientamento si parla della nuova riforma regionale accolta nel testo di revisione nei termini critici di “provincializzazione del ruolo delle Regioni” (*Antonio Ferrara*), di una nuova concezione della Regione “come ente soprattutto amministrativo” (*Eduardo Gianfrancesco*), di “pressoché totale eclissi della legislazione regionale” (*Paolo Caretti*), di regioni “che non vengono cancellate come le province ma ridotte soprattutto nelle funzioni legislative a meri soggetti attuatori di atti di legislazione statale e vincolate esclusivamente alla cura di attività nell’ambito locale di riferimento” (*Stelio Mangiameli*), di regioni “che si vedranno probabilmente private di una fetta considerevole del proprio potere legislativo, residuando per lo più una competenza attuativa e di dettaglio, forse più ridotta di quella prevista dal titolo V della Costituzione ante 2001” (*Pietro Pulsoni*), di “sostanziale amministrativizzazione delle regioni ... e di una condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata, con persistenti incertezze di fondo sia sulle funzioni locali e le relative risorse finanziarie, sia sugli interventi che avrebbero dovuto comportare la riorganizzazione degli apparati delle istituzioni locali, specialmente nella realtà metropolitane o in quelle frammentate dei microcomuni” (*Gian Candido De Martin*), che muovono nella direzione dello svuotamento tendenziale delle competenze regionali a favore della valorizzazione (sostanziale e procedurale) di quelle statali. (Fra gli altri, cfr. almeno U. De Siervo, “Crisi e rilancio delle Regioni”, in N. Antonetti-U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni*, Roma, 2014; G. Serges, “La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione”, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, n. 3).

<sup>7</sup> A. D’Atena, “Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi”, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, n. 2; E. Gianfrancesco, “La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2014.

<sup>8</sup> G. Rivosecchi, “Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. ‘disposizioni generali e comuni’, intervento al Seminario del Gruppo di Pisa su “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, Roma, 24 novembre 2014, ora in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); G. Scaccia, “Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi”, in *Astrid Rassegna*, 2014, n. 8.

<sup>9</sup> F. Gabriele, “Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali”, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014, n. 4; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012; P. Caretti, “La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione”, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014, n. 3; F. Benelli, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano 2006.

<sup>10</sup> G.C. De Martin, “Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici”, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, n. 1; Id., “Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale”, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011.

appropriata per l'approccio dottrinario e cionondimeno in più incontri seminariali, di rilievo locale e nazionale, si è discusso espressamente di ciò che l'art. 5 della Cost. rende non discutibile né negoziabile politicamente. L'autonomia politica territoriale (invero più proclamata che praticata) costituisce un limite costituzionale inderogabile in quanto principio fondamentale costituzionale; pertanto, di una simile ipotesi riformistica (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 lo stesso indirizzo seguito con riguardo alla soppressione delle province, si potrebbe eventualmente discutere solo per diletto culturale, non potendosi realisticamente ipotizzare un indirizzo politico costituzionale soppressivo idoneo a resistere all'indirizzo politico impresso alle riforme costituzionali. Ciò anche a fronte della grave crisi della qualità rappresentativa e dell'efficienza decisionale del regionalismo del Paese (senza vere differenze fra le regioni del nord e quelle del sud, tranne poche esperienze di regioni 'virtuose' note a tutti gli studiosi).

Comunque sia, la Corte costituzionale è stata chiamata fin qui, in modo significativamente elevato, a dipanare i 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 in modo frettoloso e per molti profili discutibile agli inizi degli anni 2000. In tal senso, potrà risultare sufficiente il mero richiamo di quell'indirizzo giurisprudenziale del Giudice delle leggi (ormai risalente) alla 'chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative' che, nelle argomentazioni della Corte, risulta idonea ad attrarre, trasferendola in alto, anche la competenza legislativa, fino a identificarne nella potestà legislativa statale il livello ottimale ai fini dell'esercizio di determinate funzioni (secondo quanto la Corte ha stabilito a partire dalla sent. 303 del 2003 in poi).

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

Oltre alla già richiamata introduzione della clausola di salvaguardia 'a tutela dell'interesse nazionale', una particolarità della 'riforma della riforma' (del tit. V Cost.) apparsa a tutti gli studiosi meritevole di attenzione è 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).

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

l'istruzione, l'ambiente, la concorrenza, ecc.), e redigendo specifici (più limitati) elenchi delle materie di competenza residuale delle regioni<sup>11</sup>.

Ed è appunto su questo profilo significativo della revisione in corso che si sono appuntate maggiormente le riflessioni problematiche della dottrina, che ha parlato di un ridimensionamento sostanzialmente amministrativistico delle regioni, favorito dall'attrazione alla competenza statale esclusiva di molte delle competenze regionali concorrenti ed in ragione dell'operatività delle due clausole c.d. "vampiro"<sup>12</sup> costituite dalla 'clausola di supremazia' e dalla richiamata tecnica normativa che attribuisce alla competenza statale una competenza (per così dire concorrente) a prevedere "disposizioni generali e comuni".

È quanto ora innovativamente prevede il testo di revisione costituzionale all'art. 117, II co., lett. m (*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute*), lett. n (*disposizioni generali e comuni sull'istruzione*); lett. p (*disposizioni di principio sulle forme associative*); lett. s (*disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo*); lett. u (*disposizioni generali e comuni sul governo del territorio*). Con riguardo al tema ora in discussione, in particolare, i contenuti materiali di questo riordino delle competenze hanno portato ad integrare, nella novellata lettera p dell'art. 117 Cost., tali disposizioni di principio con riguardo alla disciplina delle forme associative dei comuni (fin qui in modo abbastanza pacifico ritenute di competenza residuale delle regioni), unitamente – e questo segna una svolta normativa netta nell'ottica stato-centrica e della svalutazione delle autonomie locali da più parti evidenziata – all'integrazione, nelle tre classiche materie già riconosciute alla competenza esclusiva della Stato, di quella ordinamentale del sistema autonomistico<sup>13</sup>.

A seguito di un processo di riforma così articolato, pertanto, parrebbe rimanere davvero ben poco della previgente architettura istituzionale (per taluno perfino simil-federale) dello Stato accolta nell'art. 117 della vigente Costituzione (per come revisionata nel 1999/2001).

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

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

---

<sup>11</sup> A. Anzon Demmig, "L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo", in *Osservatorio costituzionale AIC*, febbraio 2015; U. De Siervo, "Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni", in N. Antonetti - U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni*, Roma, 2014.

<sup>12</sup> G.C. De Martin, G.C. De Martin, "Il disegno autonomistico disatteso", cit.

<sup>13</sup> S. Staiano, "Le autonomie locali in tempo di recessione: emergenza e lacerazione del sistema", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 17; M. Di Folco, "Le province al tempo della crisi", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).



Se è pur vero che la norma costituzionale in tema di potestà statutaria locale (art. 114, II co., Cost.) non è stata riguardata dalla revisione, tuttavia, si possono ben ipotizzare effetti (materialmente) 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 dello Stato liberal-democratico si possono qui cogliere come un superamento (al contempo, formale e concreto) 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 (nonché di quella regolamentare). Ma questa riflessione, come sappiamo, spetta alla scienza dell'amministrazione e alla sociologia politica.

Meno chiara e definita risulta la strategia di riforma ora ipotizzata con riguardo alla disciplina delle funzioni amministrative e alla centralità del Comune come amministrazione di base, salvo l'attuazione del principio di sussidiarietà e di adeguatezza necessaria a ricondurre le funzioni amministrative di base al livello istituzionale più adeguato per il loro esercizio (sussidiarietà verticale), a cui ora si aggiunge la previsione secondo cui "*Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*" (art. 118, II co., nella formulazione del ddl cost. Renzi-Boschi). Una disposizione di riforma – quella accolta nel comma appena richiamato – dai contenuti si direbbe superflui, in ragione della considerazione secondo cui la "trasparenza", che è il valore/obiettivo qui previsto come contenuto materiale della revisione, già rientra ampiamente nell'interpretazione dell'art. 97 Cost., trovando nella l. n. 241/1990 (e succ. mod. e integr.) la sua funzione più appropriata di vincolo all'azione amministrativa, senza differenze fra amministrazioni statali e amministrazioni territoriali.

Anche in questo campo, così, parrebbero registrarsi quelle "logiche uniformizzanti"<sup>14</sup> che si accompagnano con la tendenza alla ri-centralizzazione, e con la tendenziale assegnazione allo Stato delle funzioni amministrative nelle materie di sua competenza esclusiva (fatta comunque salva la delega statale alle regioni o agli enti locali, esercitata mediante legge bicamerale)<sup>15</sup>. Con riguardo alla novellata disciplina dell'art. 118 Cost., così, non sembrerebbero essere intervenute disposizioni idonee ad assicurare quell'auspicata auto-applicabilità della disposizione idonea a sottrarsi alla "sostanziale inattuazione" registrata fin qui dalla vigente disposizione, orientando in modo efficace processi di riallocazione delle funzioni. Rispetto ai limiti della richiamata disposizione costituzionale rimane tuttora opportuna quella ipotesi già prevista al II co. della VIII DTF Cost., cui potrebbe utilmente aggiungersi, secondo un convincente suggerimento emendativo al testo del ddl cost., una competenza in materia da esercitarsi con legge bicamerale.

Per quanto concerne i piccoli comuni, nelle more della piena attuazione della legge n. 56/2014 (Delrio), verrebbe comunque confermata l'evoluzione legislativa (avviata durante il Governo Monti e il 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<sup>16</sup>.

La conferma della soppressione delle province (di cui parleremo in seguito) e il rinvio – rispettivamente – allo Stato e alle regioni della disciplina degli enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale parrebbe sanzionare in modo piuttosto chiaro la scarsa (e inadeguata) considerazione dedicata a temi strategici di fondo ora dibattuti nel Paese, come quello della necessità (sostanziale) delle province nella loro qualità di enti di coordinamento delle funzioni

---

<sup>14</sup> G.C. De Martin, G.C. De Martin, "Il disegno autonomistico disatteso, cit.

<sup>15</sup> G.C. De Martin, "Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale", in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011.

<sup>16</sup> V. Tondi della Mura, "La riforma delle unioni di comuni gfra 'ingegneria' e 'approssimazione' istituzionali", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 2; P. Bilancia, "Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014, n. 4.

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, I co., Cost. dell'istituzione regionale<sup>17</sup>, 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* dell'amministrazione regionale). Si tratterebbe di una questione (costituzionale e politica) meritevole di più approfondita riflessione prima di consegnare il Paese a una nuova riforma costituzionale che potrebbe dimostrare tutta la sua inadeguatezza ancora prima della sua attuazione. Una riforma costituzionale che per essere credibile non può non riprendere il tema della sostanziale necessità, diremmo della imprescindibilità, alla luce della concreta situazione politica in campo, del tema dei controlli amministrativi sugli atti amministrativi delle regioni (e degli enti da queste dipendenti) nonché degli enti locali<sup>18</sup>. Merita piena adesione in tale ottica, tuttavia, l'indirizzo riformistico espresso con riguardo ai limiti costituzionali previsti per gli emolumenti dei componenti degli organi regionali (art. 35 ddl cost. 1429-B), individuati dal ddl cost. nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo di Regione

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

La novellata disciplina dell'art. 119 Cost., oltre alla cancellazione dal testo del richiamo alle province e "ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (ora attratti nella competenza statale esclusiva), si caratterizza per ribadire il principio dell'integrale copertura delle funzioni pubbliche del novellato sistema autonomistico territoriale, accompagnandosi con la (quanto mai opportuna) previsione secondo la quale tale sistema di finanza derivata nei confronti del sistema regionale-autonomistico avviene "sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza", 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, in realtà inattuato<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Tesi – quest'ultima – argomentata anche da E. Jorio, *Se abolissimo le regioni?*, in *Astrid Rassegna.it*, 2013, n. 14.

<sup>18</sup> S. Gambino, "Controlli e autonomie territoriali fra (potenziamento delle funzioni della) Corte dei Conti, legislazione (di riequilibrio finanziario) e giurisprudenza costituzionale", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, n. 17; Id., "Amministrazioni territoriali e controlli amministrativi", in *Rivista Corte dei Conti*, 2013, nn. 3-4; *amplius* L. Buffoni, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120 comma II della Costituzione*, Torino, 2001.

<sup>19</sup> E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012; P. Lo Duca, "Il federalismo fiscale: una riforma dimezzata? Stato della legislazione, problemi aperti e prospettive", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, n. 14.

Prima di procedere ad una riflessione di sintesi sulle possibili letture circa il depotenziamento delle regioni e la loro tendenziale “provincializzazione-amministrativizzazione”, come si è (in parte) già osservato, pare opportuno proporre qualche riflessione sull’adeguatezza della scelta soppressiva delle province, avvalendoci non certo del criterio delle preferenze personali quanto piuttosto in termini di razionalità sistemica e pertanto riflettendo sull’idoneità di una legge di spesa (come è avvenuto con il decreto legge ‘Salva Italia’, n. 201/2011, convertito con l. 214/2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”) a farsi carico delle esigenze di attuazione, sia pure parziale, della Carta delle autonomie<sup>20</sup>.

2. *Dalla Carta delle autonomie alla 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<sup>21</sup> (con le richieste di revisione del finanziamento pubblico dei partiti e di ‘tagli’ ai ‘costi della politica’), fino alla riduzione delle spese per consumi intermedi da parte dello Stato e da parte delle regioni e degli enti locali, 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<sup>22</sup>. In tale scenario politico-istituzionale, invero, non mancherebbero richiami 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<sup>23</sup> 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<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> S. Gambino, “Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà”, *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, nn. 3-4. Per i profili teorici cfr. anche O. Chessa, “Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte Cost. sent. n. 6, 2004)”, in *Le Regioni*, 2004, n. 4; G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

<sup>21</sup> P. Stancati (a cura di), *Rappresentare che e che cosa nel terzo millennio. Crisi, vicende e trasformazioni del mandato elettorale*, Roma (Nova Juris Interpretatio), 2015; S. Gambino, “Partiti politici, forma di governo e forma di Stato (di democrazia pluralista)”, in *Astrid Rassegna*, 2013, n. 11.

<sup>22</sup> F. Merloni, “Il riordino del sistema istituzionale e l’individuazione delle funzioni delle autonomie locali”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); Pizzetti, “Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)”, in *Astrid Rassegna*, 2014, n. 9; M. Collevocchio, “Il lungo e incerto processo di riordino delle Province”, in *Astrid Rassegna*, 2015, n. 4.

<sup>23</sup> G. Falcon, “La crisi e l’ordinamento costituzionale”, in *Le Regioni*, 2012, nn. 1-2; A. Gentilini, “Regioni ed enti locali nella ‘legislazione della crisi’: uno sguardo di sintesi”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); P. Vipiana, “Le ripercussioni della crisi economica sull’assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all’accentramento”, in P. Vipiana (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell’Europa in crisi*, Torino, 2015.

<sup>24</sup> La bibliografia sul punto è molto ampia, soprattutto sulle riviste telematiche. Fra i molti contributi (e per la bibliografia ivi richiamata) rinviamo almeno a G.C. De Martin, “Il disegno autonomistico disatteso, tra contraddizioni e nuovi scenari problematici”, in *Istituzioni del*



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)<sup>25</sup> e successivamente, in modo organico e nel merito specifico delle q/c sollevate, con la sent. 50/2015<sup>26</sup>, 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 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 in modo puntuale<sup>27</sup>, 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 riforma 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).

---

*federalismo*, n. 2014, n. 1 e a P. Bilancia, "Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014, n. 4.

<sup>25</sup> S. Mangiameli, "Brevi note sulle garanzie degli enti locali e sui limiti alla potestà legislativa statale", in *Rassegna Astrid*, 2013, n. 19; G. Boggero, "I limiti costituzionali al riordino complessivo delle province nella sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013", in *Rassegna Astrid*, 2014, n. 4; G. Marchetti, "Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali", Centro studi sul federalismo, giugno, 2014.

<sup>26</sup> A. Spadaro, "La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional", in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) (1 maggio 2015); L. Vandelli, "La legge 'Delrio' all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?", in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (30 aprile 2015); G. De Martin, M. Di Folco, "L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza 'politica'" (*paper*).

<sup>27</sup> G.M. Salerno, "La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 7.

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 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 (nei contenuti ora in corso di revisione) e fondare in tal modo la revisione del TUEL cui potrà seguire un più convinto esercizio della potestà statutaria da parte degli enti autonomi della Repubblica, 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 nella 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<sup>28</sup>. 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 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

---

<sup>28</sup> A. Deffenu, “Il ridimensionamento delle province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento”, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2012, n. 3; M. Gorlani, “La ‘nuova’ Provincia: l’avvio di una rivoluzione nell’assetto territoriale italiano”, in *Forum di Quaderni costituzionale*, *Rassegna* 8/2014; S. Gambino, “Riordino delle province e (obbligatorietà dell’esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (6 agosto 2012); F. Fabrizzi, “Sul riordino delle province contenuto nel decreto legge ‘Salva Italia’”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G. Salerno, “Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all’istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità”, M. Cecchetti, “Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)”, D. Trabucco, “Le province nel disegno di legge a.c. n. 1542 – b”, A. Lucarelli, “La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato e il ruolo delle regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata”, tutti in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (nn. 1/2014, 3/2014, 7/2014, 13/2014).

costituzionali e non più sulla legge (costitutiva dell'autonomia locale), per come avveniva alla luce dell'art. 128 del previgente testo costituzionale del 1947 (ora abrogato). Ne consegue – come si è già sottolineato – che lo stesso TUEL avrebbe dovuto essere riscritto *funditus*, alla luce della previsione contenuta nell'art. 117, II comma, lettera *p*, Cost. Tale previsione riconosce ai comuni e alle città metropolitane tutte le competenze necessarie per provvedere alle necessità delle rispettive comunità amministrative, fatte salve le sole funzioni fondamentali, la legislazione elettorale e gli organi di governo del sistema autonomistico, che restano attribuiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

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

Il criterio del raccordo fra enti necessari della Repubblica ed esercizio delle corrispondenti competenze (di area più o meno vasta) costituisce dunque un criterio organizzativo ai fini 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). Ciò non è dato coglierlo nello stesso ddl cost. in esame. Tali principi invocavano in particolare la responsabilità e la competenza delle regioni nel farsi carico della definizione delle modalità più adeguate all'esercizio delle funzioni e con esse della soddisfazione delle aspettative di beni e servizi da parte dei cittadini nell'ambito delle amministrazioni locali.

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 principale invocato è quello secondo cui, negli ambiti oggetto delle impugnazioni regionali, non siamo in presenza – con riguardo alla pluralità di disposizioni sottoposte al suo vaglio di costituzionalità – di soppressione delle province bensì di un mero loro riordino.

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 frettolosità 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 è individuata dalla Corte nella considerazione secondo cui "tali unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p)" (cons.



dir. 6.2.1). Le motivazioni aggiuntive volte a riconoscere 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 dal basso che le istituzioni di governo locale potrebbero favorire; le prospettive non sembrano però oggi le migliori.