



3 NOVEMBRE 2021

Il diritto costituzionale delle autonomie
locali e la sua evoluzione. A confronto
con il pensiero giuridico di Paolo
Carrozza

di Vincenzo Casamassima

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Sannio di Benevento



Il diritto costituzionale delle autonomie locali e la sua evoluzione. A confronto con il pensiero giuridico di Paolo Carrozza*

di Vincenzo Casamassima

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Sannio di Benevento

Abstract [It]: adottando la prospettiva del confronto (principalmente, sebbene non solo) con la riflessione di Paolo Carrozza, il saggio prende le mosse da una riflessione intorno alle basi costituzionali dell'autonomia territoriale e alle sue implicazioni in ordine al ruolo degli enti locali, per soffermarsi poi sulle diverse fasi del processo di attuazione delle pertinenti norme costituzionali. Un'attenzione particolare è dedicata alle trasformazioni che hanno investito il diritto delle autonomie locali a partire dagli anni '90 del XX secolo e al significato della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L'ultima parte del saggio è dedicata alle più recenti innovazioni che hanno interessato il sistema del governo locale, toccando in maniera molto rilevante soprattutto le Province. Si è trattato di innovazioni non prive di limiti e criticità, sulle quali si riflette prefigurando anche future prospettive di interventi volti a correggere criticità evidenziate dal diritto vigente.

Abstract [En]: in the perspective of a comparison (mainly, but not only) with Paolo Carrozza's studies, the essay starts from a reflection on the constitutional basis of territorial autonomy and its implications with regard to the role of local authorities, and then dwells on the different phases of the implementation process of the relevant constitutional norms. Particular attention is devoted to the transformations that have affected the system of local autonomy since the 1990s and to the relevance which is to be acknowledged to the reform of Title V of the Constitution that came into force in 2001. The last part of the essay is dedicated to the most recent innovations that have affected the system of local government, with particular regard to the Provinces. These innovations are not devoid of limits and critical points, which are reflected upon. The essay also prefigures future prospects and tries to outline possible solutions aimed at correcting limits and critical points shown by the relevant law in force.

Parole chiave: autonomia; enti locali; riforme; Province; relazioni tra livelli di governo

Keywords: autonomy; local authorities; reforms; Provinces; relations between levels of government

Sommario: 1. Le basi del concetto costituzionale di autonomia territoriale e le sue implicazioni in ordine al ruolo degli enti locali. 2. La Costituzione del 1948 e la trasformazione dello statuto normativo degli enti locali. 3. La prima fase del processo di attuazione della Costituzione e il suo impatto sugli enti locali. 4. Gli enti locali tra riforme degli anni '90 e revisione del titolo V. 5. Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V: le Province come "bersaglio". 6. L'impatto della legge Delrio sul sistema delle autonomie locali: profili principali e criticità. 7. Criticità del sistema di governo locale e prospettive aperte verso una relazionalità effettiva e costituzionalmente orientata.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riproduce, con alcune modifiche e integrazioni, i contenuti di un contributo destinato alla pubblicazione all'interno del volume, edito da Pisa University Press, che raccoglierà gli Scritti in memoria di Paolo Carrozza.

1. Le basi del concetto costituzionale di autonomia territoriale e le sue implicazioni in ordine al ruolo degli enti locali

Come è a tutti noto, tra i molteplici interessi scientifici (e professionali) di Paolo Carrozza un ruolo importante hanno rivestito gli studi in materia di diritto delle autonomie locali. All'interno di questi ultimi l'attenzione per le basi costituzionali dell'autonomia locale è coniugata con lo studio approfondito del percorso attuativo della normativa costituzionale e con una considerazione attenta del portato delle trasformazioni che hanno messo in crisi la classica visione piramidale dei rapporti tra livelli di governo a vantaggio di una costruzione "multilivello" dell'ordinamento che si dipana al di qua come al di là dei confini dello Stato. Si tratta di trasformazioni la cui portata, in rapporto all'ordinamento italiano, può essere colta bene attraverso un, pur sintetico, percorso analitico attraverso l'esperienza costituzionale repubblicana, senza trascurare opportuni richiami alle fasi storiche precedenti. Il confronto con il prodotto degli studi del prof. Carrozza, con cui ho avuto la fortuna di collaborare, prima che ci lasciasse nel 2019, e di cui desidero con questo contributo onorare la memoria, fornisce preziose chiavi di lettura lungo tale percorso, come si spera possa emergere (anche) dalla lettura del presente lavoro.

Prendendo le mosse da una riflessione di carattere generale su quella che possiamo senz'altro considerare una (e probabilmente la) nozione centrale nel quadro di un contributo come questo, cioè quella di autonomia, deve constatarsi come, in ordine al significato appunto dell'autonomia conferita dalla Costituzione (oltre che alle Regioni) agli enti locali, concetto, come è noto, affiancato a quello di decentramento, risulti necessario evidenziare, innanzitutto, una netta cesura. Il riferimento e alla cesura che la statuizione di cui all'art. 5 Cost. ha segnato rispetto ad un passato in cui, sotto il forte influsso delle concezioni prevalenti in Francia, si era affermata un'impostazione fortemente centralistica secondo la quale Comuni e Province, anche dopo il conseguimento dell'elettività dei consigli¹, continuavano ad essere generalmente ascritti alla categoria dei soggetti ausiliari dell'amministrazione dello Stato, quali enti

¹ Come notato da P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 900, «negli Stati accentratisti, l'unica forma di autonomia su base territoriale che si è potuta per lungo tempo affermare, nel corso del XIX secolo e per buona parte del XX secolo, è quella relativa ai poteri locali, a mano a mano che si andava estendendo il suffragio e le istituzioni statali si democratizzavano: essa si è sostanziata nella rivendicazione dell'elettività dei sindaci da parte delle Assemblee elettive locali e del riconoscimento costituzionale dell'esistenza e dei poteri (regolamentari e amministrativi, in ambiti di interesse locale) delle autonomie locali stesse». I limiti riconoscibili, all'interno del più ampio contesto degli interventi di epoca crispina, in ordine alla, pur importante, introduzione della previsione dell'elettività dei sindaci (e dei presidenti delle Deputazioni provinciali) ad opera della legge n. 5865/1888 di modifica dell'ordinamento comunale e provinciale sono ben evidenziati da P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma, 2010, p. 66, il quale rileva che, a fronte dell'innovazione sopra richiamata e della parificazione dell'elettorato amministrativo a quello politico, «si rafforza il meccanismo dei controlli, con l'introduzione della Giunta provinciale amministrativa (GPA) e con una nuova disciplina relativa allo status giuridico dei prefetti, tendente a renderli maggiormente subordinati al governo» e aggiunge più avanti che la scelta per il nuovo criterio degli organi di vertice di Comuni e Province, accompagnata nei fatti da persistenti ingerenze sostanziali in vista dell'adozione delle decisioni locali, risultava una scelta per molti versi obbligata, «visto che i vantaggi politici della nomina statale si erano drasticamente ridotti, mentre ne erano cresciuti i costi organizzativi e si era appesantito il relativo iter burocratico» (p. 67).

«autarchici» territoriali². I suddetti enti dunque rimasero contraddistinti, per tutto il periodo statutario (con accentuazione del centralismo durante il ventennio fascista³), da una condizione di grande fragilità, quanto all'effettiva consistenza del livello di autonomia, da non confondere con la capacità di forze politiche e sociali radicate nei territori di far valere in vario modo i propri interessi, esercitando pressioni anche nei confronti del circuito decisionale centrale⁴. La prospettiva muta allorché si statuisce, in una Costituzione rigida e normativamente sovraordinata rispetto alla legislazione ordinaria, che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

La stessa collocazione della disposizione all'interno del testo costituzionale dice molto sul suo significato e sulla sua portata ordinamentale. Il principio autonomistico è collocato infatti tra i principi fondamentali della Costituzione, subito dopo (e in stretta connessione assiologica e giuridica con) le disposizioni che delineano la natura più intima della nuova forma di Stato edificata dai Costituenti. Tale collocazione dell'art. 5 evidenzia come l'autonomia si proietti al di là delle (pure) dimensioni (istituzionale, organizzativa e funzionale) disciplinate dalle regole contenute nel Titolo V della Parte seconda del testo costituzionale⁵ e da tale al di là conformi le succitate dimensioni⁶. Autonomia (territoriale), infatti,

² Così E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2015, p. 4. In proposito L. MANNORI, 'Autonomia'. *Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*. *Autonomia, Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*, 43, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 110-111, rileva che, alla luce dell'impostazione, propria della preminente dottrina giuspubblicistica italiana della seconda metà del XIX secolo (basti qui citare, per tutti, il nome di Vittorio Emanuele Orlando), secondo cui gli enti territoriali tendono ad essere assimilati ad organi dello Stato, che operano esercitando poteri loro delegati dallo Stato «del tutto comprensibile [...] risulta [...] la scelta compiuta dalla nostra dottrina sullo scorcio del secolo di rimpiazzare 'autonomia' con un neologismo di sapore classico – 'autarchia' –, confezionato appositamente per sancire l'assenza di ogni potestà originaria in capo agli enti locali».

³ Continuità e discontinuità tra epoca liberale e ventennio fascista, quanto ai rapporti tra centro e periferia, sono sinteticamente evidenziate da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 335 ss.

⁴ Cfr. P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, Pavia University Press, Pavia, 2017, p. 160, secondo cui «bisogna [...] distinguere l'autonomia come peculiare assetto giuridico-istituzionale dal 'potere locale', inteso quale insieme di forze politiche e sociali, portatrici di interessi settoriali, che si esprimono su scala territoriale periferica e condizionano comunque quelle incardinate al vertice del sistema, deputate, a loro volta, a tutelare i bisogni e le esigenze del Paese nel suo complesso».

⁵ Così G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 285-286, il quale afferma che «ciò che conta è che, nell'art. in esame, il principio autonomistico risulti liberato dalle sue connessioni, strette ed esclusive, con i problemi di organizzazione amministrativa e sia stato elevato a principio fondamentale dell'ordinamento dello stato» e aggiunge che «l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato», potendosi perciò affermare, secondo l'Autore, che «vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie». In tali considerazioni possiamo riconoscere, volendo, l'impronta del pensiero democratico-autonomistico che si era andato sviluppando già in epoca pre-costituzionale, soprattutto nell'area politicamente vicina al movimento Giustizia e Libertà e poi al Partito d'Azione, pensiero di cui è, per esempio, espressione S. TRENTIN, *Stato – Nazione Federalismo*, «La Fiaccola», Milano, 1945.

⁶ E. ROTELLI, *Art. 128*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1990, p. 8, avendo presente il contesto ordinamentale precedente rispetto

significa, in primo luogo e fondamentalmente, autodeterminazione (o autogoverno) di comunità locali, poste, in quanto *auto-nome*, in condizione di elaborare uno specifico indirizzo politico, espressivo di interessi e finalità distinti da quelli statali⁷, in vista, *in primis*, della garanzia dei diritti costituzionali⁸.

L'ente territoriale si qualifica così, piuttosto che, principalmente, come apparato amministrativo, come uno strumento di esercizio della sovranità popolare, in un rapporto di stretta interconnessione con le altre espressioni della vita democratica dei cittadini⁹, all'interno di un contesto caratterizzato da un'articolazione pluralisticamente molto diversificata delle forme di esercizio dell'autonomia (intesa non solo come autonomia territoriale, ma quale nozione di portata più ampia). Forme tenute insieme dall'evocazione della profonda valenza della statuizione in Costituzione del principio di solidarietà¹⁰ e da una netta presa di distanze rispetto al principio di gerarchia quale criterio regolatore dei rapporti tra Stato ed enti territoriali. È stato, in questa prospettiva, affermato che «l'autonomia politica territoriale è valorizzata non semplicemente in un'ottica garantistica di divisione dei poteri, arricchita su base territoriale oltre a quella classica funzionale, ma nella prospettiva democratica di riconoscere canali plurali di espressione della sovranità di un popolo unitario, ma differenziato»¹¹.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, tale prospettiva, in dialettico confronto con altre, emerge in maniera molto chiara, per esempio, all'interno della relazione di Meuccio Ruini al Progetto di

alla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001, ma formulando considerazioni da ciò non condizionate quanto alla loro validità, afferma che «l'art. 5, nella sua accezione di autonomia costituita nel maggior grado possibile di tutti gli elementi – nessuno eccettuato – che possono concorrere a determinarla, investe l'intero Titolo V» e «opera quindi come vincolo rispetto non solo alle leggi dello Stato, alle leggi della Repubblica e alle leggi generali della Repubblica (le formule presenti in Costituzione a proposito della legislazione ordinaria in materia), ma anche alle stesse interpretazioni del Titolo V della Costituzione, oltre che all'esercizio, che vi è connesso, della potestà legislativa».

⁷ Così G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 41. Cfr. anche G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2019, p. 338, secondo il quale, alla luce dell'art. 5 Cost., «vi è la necessità di considerare tutte le autonomie territoriali - sia regionali che locali - che sono tutte in certo modo istituzioni pubbliche capaci di scelte di indirizzo politico, in quanto esponenziali di comunità territoriali: una Repubblica delle autonomie, più che uno Stato regionale».

⁸ Così G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. I. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 42. E una trentina d'anni prima, sulla stessa lunghezza d'onda, E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 3-4, affermava, a proposito degli enti locali, che «Province e Comuni sono enti autonomi non perché soggetti distinti dallo Stato e provvisti di qualche specie di autonomia, ma perché titolari di quella compiuta autonomia, affermata come principio fondamentale dall'art. 5, che comunemente è stata chiamata “politica” per non confonderla con alcune sue manifestazioni specifiche».

⁹ B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. XVII, rileva che «l'autonomia è modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze; è la proprietà riconosciuta ad istituzioni (che, per essere territoriali, sono) politiche». Si veda, analogamente, L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 165, secondo cui «il principio autonomistico presuppone [...] una struttura pluralistica della società e delle istituzioni; non è riducibile a mero criterio di riparto di competenza tra istituzioni, ma consiste in un nuovo modo di concepire la legittimazione del potere».

¹⁰ Così L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 9.

¹¹ F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, p. 24, laddove si pone sulla scia di G. BERTI, *op. cit.*, *passim* e, in partic., pp. 280-281.

Costituzione della Repubblica italiana elaborato dalla Commissione per la Costituzione (la c.d. Commissione dei Settantacinque)¹². È il nesso che unisce indissolubilmente l'istanza garantista e quella democratica, quale fondamento del principio costituzionale di autonomia territoriale, è stato ben evidenziato da chi ha rideclinato in maniera differente da quanto richiesto da un'impostazione di tipo puramente liberale, lo stesso principio garantista¹³.

Alla luce di tale lettura del principio autonomistico, gli enti territoriali, in quanto espressione organizzativa delle "comunità", non possono essere dunque configurati (e trattati) come articolazioni, più o meno ricche di competenze, dello Stato-persona, dovendosi invece affermare che «oggi la relazione tra enti territoriali minori e Stato-persona è [...] una relazione di autonomia nel senso che non occorre più la coincidenza di fini e di interessi ma qualunque fine e qualunque interesse dell'ente minore si pone con parità di valore nei confronti dei fini e degli interessi dello Stato-persona, tutti assommandosi nell'ordinamento complessivo»¹⁴. È stato notato che ci si collocherebbe in questo modo all'interno di una seconda declinazione del paradigma dell'«autonomia relazionale», distinto tanto da quello (evocatore dei modelli della «polis greca» e del «comune medievale») dell'«autonomia *suita*» quanto da quello, affermatosi in tempi recenti, dell'«autonomia reticolare». Si tratta di una declinazione maturata, per differenza rispetto allo «Stato nazione liberale», nello «Stato nazione democratico»¹⁵, fermo restando – si aggiunge – che in entrambe le declinazioni «il legislatore e la cultura giuridica 'pensano' l'autonomia' come il lato di un

¹² M. RUINI, *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Camera dei deputati, Roma, 1947, p. 13, afferma, infatti, evocando, in chiave comparativa, i contenuti del dibattito svoltosi durante il Risorgimento, che «non si tratta soltanto, come si diceva allora, di "portare il governo alla porta degli amministrati", con un decentramento burocratico ed amministrativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di "porre gli amministrati nel governo di se medesimi"». Si veda, analogamente, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione (Commento all'art. 5 della Costituzione italiana)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1948, p. 205, secondo cui «l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio».

¹³ Il riferimento è a V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 497, il quale ha affermato che «il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, risiede nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base» e che, dunque, esso «sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico». Cfr., di recente, E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, pp. 26-27, i quali, a proposito del principio autonomistico, riscontrano la convivenza tra «una *proiezione fortemente garantistica*» e «una complessiva *funzionalità dinamica*».

¹⁴ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici. Volume I. Monografie e manuali*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 697.

¹⁵ Così A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2019, p. 19, il quale rileva che «nello Stato nazione liberale, con rilevanti differenze tra le diverse epoche e tradizioni, il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su una *derivazione originaria* dei poteri territoriali locali da parte del potere territoriale centrale (*autonomia relazionale discendente*). Nello Stato nazione democratico, anche qui con rilevanti differenze, il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su un *riconoscimento* della preesistenza dei poteri territoriali locali rispetto al potere territoriale centrale che, talvolta, come nel caso della Carta italiana del 1948 (art. 5), si impegna anche a promuoverne lo sviluppo (*autonomia relazionale ascendente*)» (corsivi dell'Autore).

«triangolo semiotico» in grado di mettere in *relazione* logica e storica le parti e il tutto, gli ordinamenti particolari e l'ordinamento universale, il centro e la periferia»¹⁶.

In riferimento alla garanzia del bene costituzionale dell'«unità», se si pone mente a quanto già rilevato a proposito del sostrato solidaristico dell'autonomia, si comprende agevolmente che l'art. 5 Cost. legittima (e, anzi, richiede) un'interpretazione del concetto di unità in base alla quale «il principio unitario è [...] una modalità immanente che dialoga con quella dell'autonomia locale», dal momento che, se correttamente interpretata, «l'unità non agisce come interesse contrapposto che definisce e perimetra l'autonomia, escludendola dal proprio campo di applicazione, ma come qualità della stessa autonomia, che è equilibrio permanente tra uniformità e differenziazione»¹⁷. L'unità è dunque chiamata ad abbandonare la sua antica matrice “gerarchico-autoritativa” per accogliere una matrice “solidaristica” e “cooperativa”, coerentemente con lo spessore “politico”, prima che “amministrativo”, da riconoscersi all'autonomia degli enti territoriali, in quanto enti esponenziali di specifiche comunità, di porzioni di popolo, cioè, radicate in determinati territori¹⁸.

2. La Costituzione del 1948 e la trasformazione dello statuto normativo degli enti locali

Il modello a cui i contenuti del Titolo V nella sua formulazione originaria si improntavano, per quel che concerne l'ordinamento degli enti locali, nel quadro di un'articolazione analoga a quella ricorrente nelle costituzioni di Stati composti sorti sul tronco di Stati unitari-accentrati, pareva riprendere altresì alcuni tratti tipici di quello della «garanzia istituzionale». La specificità di quest'ultimo, che affonda le sue radici nel contesto tedesco, «consiste nell'impegno dello stato, mediante la propria legislazione, a sviluppare l'autonomia locale e a garantirla non solo nei confronti dell'esecutivo e dell'amministrazione “centrali” (al quale fine sarebbe sufficiente la garanzia costituita dalla riserva di legge), quanto soprattutto nei confronti delle regioni [...], cui pure sono affidati, in misura maggiore o minore, compiti di disciplina legislativa della stessa autonomia locale»¹⁹. Se in Italia lo statuto normativo degli enti locali trovava un suo diretto radicamento costituzionale nella previsione degli stessi come articolazioni necessarie

¹⁶ A. CANTARO, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. XX-XXI. Lo stretto collegamento tra i due beni costituzionali richiamati nel testo, cioè autonomia e unità, è evidenziato altresì da E. ROTELLI, *op. cit.*, pp. 6-7, che ne parla come di due aspetti della stessa autonomia, come costituzionalmente configurata, affermando che «l'autonomia, di cui all'art. 5, principio fondamentale, consta di una dinamica e di un limite, che, rispetto a tale dinamica, è insieme negativo e positivo», precisando che «il limite è l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e la dinamica è la promozione dell'autonomia (primo inciso) e il relativo adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione (ultimo inciso) fino a tale limite».

¹⁸ Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, p. 48, nota che «un ente è “esponenziale” quando è politicamente rappresentativo di una data comunità, nel senso di essere legittimato ad intercettare, interpretare e selezionare gli interessi generali secondo le modalità proprie di una organizzazione politica informata al principio democratico».

¹⁹ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, p. 221. Si veda, in una prospettiva comparatistica, anche P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., pp. 899-901.

dell'ordinamento repubblicano (l'art. 114 Cost. stabiliva che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»), risultava ispirato al modello della garanzia istituzionale il dettato dell'art. 128 Cost., ai sensi del quale lo Stato era chiamato, ad adottare «leggi generali» mediante cui determinare le funzioni di Province e Comuni e assicurare agli stessi i necessari spazi di autonomia, ponendosi così una, per quanto limitata (e aggiuntiva rispetto a quella, molto generale, offerta dall'art. 114), «base costituzionale diretta all'autonomia locale»²⁰.

Particolare rilievo rivestivano poi le più specifiche previsioni dettate dall'art. 118 Cost. Esso, nell'introdurre il principio del c.d. parallelismo tra funzione legislativa e funzioni amministrative, salvo la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni amministrative (art. 118, comma 2, Cost.), conferiva, per un verso, al legislatore statale la facoltà di attribuire, nelle materie di competenza legislativa regionale, a Province, Comuni ed altri enti locali funzioni amministrative «di interesse esclusivamente locale» (art. 118, comma 1) e stabiliva, per un altro, che le Regioni esercitassero normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici (art. 118, comma 3). Come è stato affermato, «sia la possibilità di individuare con legge statale le funzioni di interesse esclusivamente locale che il normale uso della delega avevano lo scopo di garantire gli enti locali dai rischi del “centralismo regionale”, cioè dalla possibilità che funzioni sicuramente locali fossero impropriamente trattenute a livello regionale»²¹. Paolo Carrozza ha descritto la relazione Stato-Regioni-enti locali delineata dal testo originario del Titolo V come una relazione «“triangolare” in quanto, proprio per effetto del principio della garanzia istituzionale, non v'è alcun rapporto di subordinazione, secondo linee verticali», tra i suddetti enti, mentre «i loro rapporti possono essere rappresentati con un triangolo equilatero che ha al vertice superiore lo stato, che alimenta coi suoi trasferimenti di funzioni sia le regioni che gli enti locali, garantendo quindi questi ultimi nell'intangibilità delle loro funzioni da parte delle regioni», essendo poi individuabile, «in forza del citato disposto del vecchio art. 118, terzo comma, Cost., un collegamento tra regioni ed enti locali (da cui la rappresentazione triangolare) in forza del quale di regola le regioni dovrebbero delegare l'esercizio delle loro funzioni agli enti locali o avvalersi dei loro uffici»²².

In questo modo, peraltro, si mirava a disegnare per le Regioni un ruolo di enti di legislazione e programmazione ed a scongiurare un processo di “amministrativizzazione”, sebbene la formulazione adottata dall'art. 118, comma 3, che indicava, come possibili destinatari delle deleghe (o di avvalimento degli uffici), oltre che Province e Comuni, anche «altri enti locali», lasciasse, in verità, aperti dei margini

²⁰ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 901.

²¹ F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, testo riveduto e aggiornato della relazione al seminario “Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta” (11 giugno 2012), in www.astrid-online.it.

²² P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 222, nota 8.

non irrilevanti al prodursi di forme di amministrativizzazione, veicolate dall'introduzione di enti di decentramento regionale distinti dagli enti locali espressamente richiamati dalla Costituzione²³. Risultava dunque evidente come la tenuta del modello delineato a livello costituzionale fosse pressoché integralmente demandata all'opera dei legislatori, statale e regionali (e soprattutto al primo, al quale spettava il compito fondamentale di procedere al trasferimento concreto delle funzioni in favore degli enti territoriali).

3. La prima fase del processo di attuazione della Costituzione e il suo impatto sugli enti locali

Se dunque decisivo risultava, nell'ambito dei processi attuativi del testo costituzionale, il ruolo del legislatore statale, uno sguardo agli importanti interventi normativi degli anni '70 disvela numerose ombre in ordine al disegno della effettiva autonomia degli enti locali. Prendendo in considerazione l'importante d.p.r. n. 616/1977 (che faceva seguito al primo trasferimento di funzioni del 1972), risulta agevole constatare che esso non procedeva ad individuare in maniera puntuale e sistematica le funzioni di interesse esclusivamente locale e a ridisciplinare in maniera organica struttura e funzionamento degli enti locali. Dai suoi contenuti emerge infatti l'orientamento verso un'individuazione solo in termini limitati delle funzioni degli enti locali da parte del legislatore statale, integrativa di una disciplina previgente tutta incentrata su un'idea della relazione Stato-enti locali di stampo gerarchico-piramidale, che avrebbe continuato perciò a svolgere un ruolo molto rilevante, con inevitabili riflessi anche al livello delle relazioni tra fonti statali e locali²⁴. E devono inoltre sottolinearsi, quali ulteriori fattori di debolezza dello statuto legislativo di autonomia disegnato per gli enti locali, da una parte, il mancato riferimento ad una loro potestà statutaria e, dall'altra, la mancata definizione, in termini organici e puntuali, delle loro funzioni, ritagliate invece, per così dire, all'interno di quelle (potenzialmente) regionali, senza peraltro chiaramente distinguere tra funzioni comunali e provinciali.

Tutto ciò ridondava in maniera particolarmente negativa sull'identità funzionale delle Province, le quali risultavano, perciò, molto esposte al vento delle tendenze centralistiche che cominciò presto a spirare

²³ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018, p. 6, vede infatti nella formulazione utilizzata dal vecchio art. 118, comma 3, Cost. un possibile fondamento per scelte improntate ad un'idea di ente intermedio (tra Regione e Comuni) quale mero «terminale della regione non condizionato dagli enti locali», cosa che legittima la previsione da parte regionale di propri enti strumentali decentrati.

²⁴ Risulta dunque condivisibile il rilievo di A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Art. 1-9. Disposizioni sulla legge in generale*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, F. Galgano (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, seconda edizione, 2011, p. 94, il quale nota che «anche quando la qualifica di enti autonomi si venne affermando, sulla base dell'impostazione della Costituzione del 1947, che inequivocabilmente la imponeva fin dalla clausola generale recepita nel suo art. 5, la possibilità di configurare gli ordinamenti degli enti regionali e locali come distinti da quello dello Stato e dotati di un proprio sistema delle fonti (pur se in larga misura recettivo di norme statali, a cominciare da quelle costituzionali) risultò sempre assai svalutata e nella pratica si continuò per lo più ad inserire gli atti normativi degli enti locali nel sistema delle fonti statali». Si veda in questo senso anche G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in «Istituzioni del Federalismo», 1, 2014, p. 26

(anche) a livello regionale, in contraddizione con il modello della Regione come ente “ad amministrazione indiretta necessaria”, desumibile dall’art. 118, comma 3, Cost., a cui nei fatti tendeva a sovrapporsi un modello basato sul ricorso frequente ad enti strumentali regionali, attraverso cui provare a rispondere all’esigenza di individuare un livello infra-regionale di esercizio delle funzioni²⁵, anche allo scopo, indubbiamente, di affrontare le criticità connesse alle dimensioni ridotte di un numero elevatissimo di Comuni, a cui si è tentato di rispondere ricorrendo, in varia maniera, ricorrendo agli istituti dell’associazionismo comunale²⁶. Tali percorsi regionali producevano risultati non esaltanti, contribuendo, oltre che ad alimentare incertezza tra i possibili modelli di Regione, a generare una perniciosa tendenza a non distinguere in maniera chiara tra funzioni di area vasta, da ricondurre correttamente tra quelle di pertinenza delle Province, e funzioni inter-comunali (*rectius*, funzioni esercitate a livello inter-comunale), quale modalità di esercizio in forma associata delle funzioni comunali. Non si può peraltro trascurare di notare che sui percorsi della legislazione regionale finalizzata a delegare funzioni (come di norma avrebbero dovuto fare per disposto costituzionale) agli enti locali ha significativamente inciso, insieme al dispiegarsi di tendenze al centralismo regionale variamente motivate, anche l’esiguità delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni (e che queste ultime avrebbero dovuto delegare a Province, Comuni e «altri enti locali»)²⁷. E non si può altresì ignorare il ruolo svolto, in senso contrario alle istanze del decentramento e dell’autonomia, dal dispiegarsi di dinamiche di tipo eminentemente politico, dal momento che, come si è evidenziato, «l’autonomia delle istituzioni pubbliche locali si riduce

²⁵ Come rilevato da P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 223.

²⁶ W. GASPARRI, *L’associazionismo municipale: autonomia e rappresentatività in discussione. Una introduzione*, in W. GASPARRI (a cura di), *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 5, nota che la questione della frammentazione comunale e della connessa esigenza di misure di razionalizzazione «è da sempre una costante della disciplina degli enti locali», costante che, in età repubblicana, «riceve un nuovo impulso nella regionalizzazione degli anni Settanta con l’attribuzione alle Regioni del potere di determinare, “sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti territoriali e, se necessario, promuovendo forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi” (art. 25, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)». Cfr. anche P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia*, cit., p. 152, p. 152, i quale, dopo aver ricordato che, in relazione alla questione della frammentazione comunale, «a partire dagli anni sessanta-settanta qualcosa si è mosso, grazie anche all’iniziativa delle Regioni», rileva che «si è sovente dato vita ad una mera giustapposizione di circoscrizioni di varia tipologia e natura (comprensori, bacini di utenza, distretti scolastici ecc.), mentre il dibattito teorico si è sostanzialmente smarrito ed arenato nella defatigante ricerca della cosiddetta “dimensione ottimale”, configurata spesso, ed erroneamente, sulla base dei soli parametri socio-economici».

²⁷ E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell’Italia unita*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 227-228, acutamente nota che «la possibilità che le Regioni di norma (“normalmente”), cioè di regola, delegassero a Comuni e Province l’esercizio delle loro funzioni amministrative presupponeva, anzitutto, che, nel momento della istituzione, le Regioni stesse fossero ampiamente provviste di funzioni», non potendo le stesse evidentemente delegare funzioni che a loro volta non avevano ricevuto e dovendosi invece constatare che «il trasferimento delle attribuzioni e del personale dello stato alle Regioni, avvenuto nel 1972, è stato ispirato all’opposto principio di conservare quanto più potere possibile all’amministrazione centrale, tanto che questa è rimasta pressoché intatta e appena tre anni dopo il Parlamento ha deciso di procedere daccapo al decentramento regionale (l. 22 luglio 1975, n. 382)», aprendo il procedimento – si può aggiungere – che avrebbe condotto all’emanazione del d.p.r. n. 616/1977, ai cui contenuti (e alle sue criticità) si è accennato nel testo.

e vanifica quando non trova rispondenza nell'autonomia degli organi regionali e locali dei partiti rispetto ai vertici nazionali»²⁸.

Ha rilevato a quest'ultimo proposito Paolo Carrozza, nell'ambito di un'analisi di taglio comparatistico, che «i sistemi di partiti, specie a partire dal secondo-dopoguerra, esercitano una funzione integratrice del disegno costituzionale che si manifesta non solo, come è ormai comunemente accettato, sulla conformazione della forma di governo, ma anche sulle relazioni centro-periferia, finendo col modellare i rapporti tra Stato centrale ed enti decentrati secondo le proprie esigenze», che erano esigenze di attenuazione e contenimento della spinta verso il decentramento pur costituzionalmente fondata²⁹. Ciò ha contribuito, tra l'altro, al di là delle presumibili intenzioni e previsioni dei Costituenti³⁰, a rendere gli enti locali, allo stesso tempo, un terminale di strategie politiche decise al centro e una tappa frequente all'interno del *cursus honorum* che poteva condurre esponenti del mondo politico a svolgere incarichi politici di livello nazionale³¹. Come già, *mutatis mutandis*, in epoca statutaria, è stata la natura democratico-rappresentativa degli enti locali, in ragione dell'elettività dei consigli e del rapporto di responsabilità politica sussistente tra amministratori e amministrati, a porsi, dunque, per molto tempo, quale essenziale presidio dell'autonomia locale, pur a fronte delle criticità osservabili in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative e all'autonomia finanziaria³².

Si è dovuto così attendere l'entrata in vigore della legge n. 142/1990, i cui contenuti sono stati poi trasfusi nel d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d'ora in avanti T.U.E.L.)

²⁸ E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., p. 231.

²⁹ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 917.

³⁰ Così E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., p. 232, il quale rileva che «l'Assemblea costituente, nel 1947, nel disegnare l'ordinamento autonomistico dello stato, non poteva prevedere e non prevede la tendenza dei partiti, organizzazioni allora piuttosto esigue e inconsistenti, a costruirsi come strutture fortemente accentrate e burocratiche» ed evidenzia inoltre come, per altro verso, i limiti, normativi e amministrativi, dell'autonomia locale ridondino, a loro volta in ostacoli e disincentivi allo sviluppo di circuiti politici territoriali dotati di un significativo tasso di distinzione rispetto a quello nazionale, dal momento che «non è fare la storia con i “se” ritenere che i partiti politici non avrebbero acquistato i connotati di strutture burocratiche e accentrate, che si riconoscono in essi trent'anni dopo, ove la loro crescita fosse stata condizionata da un'articolazione autonomistica dello stato, anziché, come è avvenuto, dal centralismo delle istituzioni pubbliche».

³¹ Così C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, p. 301.

³² Criticità evidenziate da C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *op. cit.*, pp. 121-123, la quale nota che, almeno sino all'inizio degli anni '90, per quel che riguarda gli enti locali, a causa dell'«assenza di garanzia costituzionale» dell'autonomia finanziaria e del «ritardo nell'attuazione dell'art. 128 Cost.», «in attesa della riforma della finanza locale, [...] quella tributaria del 1971 aveva, da un lato, eliminato pressoché ogni forma di imposizione propria degli enti locali pur sino ad allora riconosciuta e, dall'altro, omissis di prevedere l'obbligatorietà del finanziamento delle funzioni agli stessi delegate e/o subdelegate dalle Regioni». Cfr. anche P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia*, cit., p. 147, il quale, evidenziando un profilo di continuità storica, rileva che «dal 1931 (data di approvazione del Testo unico fascista) sino alla riforma tributaria del 1971, si può ben dire che le condizioni strutturali del modello della finanza locale non siano sensibilmente mutate», corrispondendo ad un tipo di finanza «definito, tecnicamente, di “trasferimento”», il quale «non si dimostra affatto razionale ed efficiente», così che «la crisi finanziaria degli enti locali produce ulteriore indebitamento (e incremento corrispondente della spesa per interessi)».

perché l'autonomia degli enti locali fosse riconosciuta «come valore costituzionale di carattere originario che trova la sua fonte direttamente nelle comunità locali, secondo un principio nel frattempo sancito dalla convenzione europea sull'autonomia locale firmata a Strasburgo nel 1985 e ratificata con legge del 1989»³³. Ciò è reso evidente dalla stessa formulazione adoperata dall'art. 2, comma 1, della legge in esame, ai sensi della quale «le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome», riferendosi così l'«autonomia» non più agli enti pubblici territoriali, ma appunto alle «comunità» ad essi sottostanti, che nella loro originarietà diventano ora le vere protagoniste della nuova scena istituzionale»³⁴.

Pur essendosi proceduto, inoltre, per la prima volta, con il corredo della relativa dotazione finanziaria, a riconoscere potestà statutaria agli enti locali e ad elencare in maniera puntuale gli ambiti materiali entro cui, specificamente, le Province erano chiamate ad esercitare «le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» (art. 14) e una serie di non irrilevanti compiti di programmazione (art. 15), erano riscontrabili alcuni profili di potenziale criticità. In primo luogo, non si procedette neanche in quel caso a tracciare una chiara linea distintiva tra funzioni comunali e funzioni provinciali. In secondo luogo, con riguardo alle Province, oggetto di individuazione non furono vere e proprie funzioni, bensì ambiti materiali, ricadenti in buona parte entro materie di potestà legislativa regionale, demandandosi così ai legislatori regionali, non particolarmente desiderosi di valorizzare gli enti intermedi, il compito di individuare le funzioni provinciali strettamente intese. Non può, infine, trascurarsi il fatto che, più in generale, la «svolta concettuale» operata con l'approvazione della legge n. 142/1990 doveva convivere con un impianto normativo contraddistinto dalla presenza di molti dei tratti distintivi del tradizionale modello di ordinamento degli enti locali³⁵.

4. Gli enti locali tra riforme degli anni '90 e revisione del titolo V

Per un significativo mutamento di rotta bisogna attendere gli anni '90 del XX secolo e le trasformazioni messe in moto dalle c.d. leggi Bassanini del 1997 e, in particolare, dalla legge n. 59/1997. Si procedette, come è noto, a riorganizzare complessivamente l'esercizio delle funzioni amministrative, facendo emergere, non senza forzare gli schemi dell'allora vigente art. 118 Cost., la centralità del principio di

³³ R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 181.

³⁴ L. MANNORI, *op. cit.*, p. 127.

³⁵ Così R. ROMANELLI, *op. cit.*, p. 181, il quale nota che «la legge [...] sembra imbrigliare il proprio carattere fortemente innovativo entro lo stesso insieme di lacci che soffocavano le precedenti riforme», dal momento che «il notevole dettaglio con cui essa delinea l'organizzazione e il funzionamento degli enti sembra inteso più a limitare che a garantire l'autonomia statutaria; che il riconoscimento dell'autonomia finanziaria non è corredato da poteri tali da porre in grado i comuni di esercitarla; che, inoltre, la riforma non affronta il sistema elettorale e che non è coordinata con una riforma dell'amministrazione centrale».

sussidiarietà, al quale il legislatore statale e quelli regionali avrebbero dovuto ispirarsi in vista del conferimento delle funzioni amministrative ai diversi enti territoriali.

A proposito delle riforme degli anni '90, Paolo Carrozza evidenziava il significato e il rilievo del “vincolo esterno” come ragione significativa, per non dire preminente, della loro realizzazione. Nel più ampio quadro dell'analisi di fenomeni che investivano il complesso degli Stati appartenenti alla Comunità/Unione europea, rilevava l'importanza della spinta di origine sovranazionale in vista della realizzazione di uno “Stato leggero”, che si privasse cioè di compiti e di apparati in accordo con l'esigenza di ridurre la spesa pubblica³⁶. È nel contesto di tale riflessione che si inserisce la lettura del deciso orientamento verso il decentramento quale «frutto non tanto di una scelta razionale, strategica, compiuta in nome di un progetto politico di invero dei principi autonomistici accolti da qualche testo costituzionale europeo (come ad esempio il nostro) o da una forte rivendicazione autonomistica o regionalistica, quanto di una necessità, di un'esigenza politica contingente, vale a dire l'esigenza per tutti i Paesi dell'Europa comunitaria di assicurare una graduale convergenza delle varie economie nazionali secondo i parametri previsti dagli Accordi di Maastricht quale condizione per accedere alla moneta unica e procedere verso l'effettiva integrazione, quantomeno monetaria, delle rispettive economie e delle conseguenti politiche economiche»³⁷.

Effacemente definito «federalismo di necessità», il prodotto dei cambiamenti realizzati nel corso degli anni '90 veniva inoltre posto in correlazione con il portato di processi di globalizzazione che, «contrariamente a quanto si ipotizzava negli anni '80, se è vero che hanno prodotto innegabili spinte alla omogeneizzazione culturale e nei consumi di massa, hanno determinato anche una forte territorializzazione dell'economia, e, come prodotto ultimo, la differenziazione tra territori e la valorizzazione delle autonomie territoriali (regionali e locali), che nel decennio precedente si raffiguravano spesso avviate verso un inarrestabile declino proprio a causa dei processi di globalizzazione e di integrazione comunitaria»³⁸. Si tratta di mutamenti che hanno concorso a dare sostanza a quell'«ordinamento multilivello», il quale «si manifesta, allo stesso tempo, sia in una dinamica “federativa”, di concentrazione del potere verso istituzioni sopranazionali, sia in una dinamica “decentrante” o “devolutiva”, di trasferimento di funzioni già statali in favore del sistema degli enti sub-statali»³⁹.

³⁶ P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno n. 11. Seminario 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 107, nota che tale spinta derivò dalla «necessità di rispettare i rigidi parametri di convergenza delle economie “nazionali” imposti dal Trattato di Maastricht e dall'obiettivo comune della moneta unica [...] mediante la riduzione della spesa pubblica, la riduzione del disavanzo e degli apparati pubblici».

³⁷ P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia*, cit., p. 108.

³⁸ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 239.

³⁹ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 241.

Da tali sviluppi emergeva in maniera chiara, con riguardo al nostro Paese, la crescita di tono del ruolo degli enti locali. Si ponevano così i presupposti per una valorizzazione della logica della collaborazione, oltre che tra lo Stato e tutti gli enti territoriali, tra enti locali, da una parte, e Regioni, dall'altra, chiamate, queste ultime a ridefinire il proprio ruolo quali enti con funzioni prevalentemente legislative-programmatorie e di coordinamento, piuttosto che direttamente gestionali, conformemente ad un'idea di Regione che poteva, del resto, reputarsi vicina a quella che avevano in mente i Costituenti⁴⁰.

Un ulteriore salto di qualità, in ordine al ruolo degli enti territoriali (e, tra questi, degli enti locali), veniva compiuto, sulla scia delle innovazioni introdotte negli anni precedenti, con la riforma costituzionale del 2001. Viene in rilievo, in primo luogo, il nuovo articolo 114 Cost., il quale, come è noto, ha sancito, al primo comma, il principio della pari dignità costituzionale tra Stato, sostituendo alla delineazione di una dinamica discendente (dalla Repubblica, intesa come Stato, verso gli enti territoriali in cui essa si ripartisce) quella di una dinamica ascendente (dagli enti territoriali e dallo Stato verso la Repubblica, che da essi è costituita)⁴¹. Il succitato principio, pur convivendo con il riconoscimento della diversità di poteri e ruoli tra Stato ed enti territoriali (cfr. la sentenza n. 274/2003 della Corte costituzionale), preme verso una definitiva sostituzione alle logiche della supremazia gerarchica di quelle della collaborazione. Concorrono poi nel medesimo senso la valenza da riconoscersi alla riscrittura dell'art. 118 Cost., con cui è stato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà (insieme a quelli di adeguatezza e di differenziazione) quale cardine dei processi di attribuzione delle funzioni amministrative, e, per altro verso, al disposto dell'art. 117, comma 6, sulla potestà regolamentare, tagliata orizzontalmente rispetto all'asse che dallo Stato (a cui spetta «nelle materie di propria legislazione esclusiva») procede, passando per le Regioni (a cui spetta «in ogni altra materia»), sino agli enti locali (Province/Città metropolitane e Comuni), ai quali la potestà in esame spetta «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Dall'opzione per il taglio orizzontale, per livelli di governo, tanto delle funzioni normative quanto di quelle amministrative deriva l'esigenza di «una forte collaborazione, se non una forte integrazione, dei livelli di governo stesso»⁴², chiamati ad intervenire, con poteri più o meno intensi, nei processi di elaborazione di politiche pubbliche che toccano gli interessi interconnessi di una pluralità di enti. Viene

⁴⁰ P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia*, cit., p. 122, riflettendo alla fine degli anni '90 sulle trasformazioni in corso, evidenziava che la gran parte delle Regioni sembrava «ancora impantanata in un rigido centralismo», cosa che faceva «persino sorgere dubbi sulla opportunità di demandare all'autonomia delle singole regioni l'ammodernamento delle rispettive amministrazioni, sia sotto il profilo ordinamentale che funzionale e organizzativo».

⁴¹ Così P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia*, cit., p. 173, il quale dell'art. 114 rileva la «portata quasi “rivoluzionaria” e la «chiara valenza autonomistica», per poi notare che «al posto della vecchia formula in cui si affermava che “La Repubblica si parte in Regioni, Province e Comuni”, viene previsto ora uno schema “ascendente” che parte quindi dal basso dai Comuni, per arrivare, in alto, allo Stato, mentre il verbo “ripartire” è sostituito da “costituire” per rimarcare una esplicita volontà di rifondare, *ab imis*, e ad iniziare dalle istituzioni più vicine ai cittadini, l'intero ordinamento della Repubblica».

⁴² Come rilevato da P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 232.

così abbandonata la classica visione dei rapporti tra enti contraddistinta dal ruolo dominante del (mero) principio di legalità e dalla logica dell'irradiazione dal centro verso la periferia dell'ordine normativo generale e dall'alto verso il basso, dell'ordine normativo proprio di ciascun ente locale, secondo un'impostazione, incardinata sull'idea di "ente ordinamento", la quale ancora caratterizzava i contenuti della legge n. 140/1990⁴³.

Se la sussidiarietà, una volta costituzionalizzata, «fornisce la leva per sottrarre definitivamente allo Stato il potere di definire quale debba essere, di volta in volta, il contenuto concreto dell'autonomia e trasforma [...] quest'ultima in una condizione 'auto-genetica', capace di realizzarsi senza più bisogno di alcuna derivazione»⁴⁴, risulta, come già accennato, essenziale, nel quadro della nuova impostazione dei rapporti tra enti, la valorizzazione della logica (e degli strumenti) di una relazionalità collaborativa. Tale logica spinge verso rapporti tra Regioni ed enti locali «non più competitori nei confronti di uno stato avaro di trasferimenti di competenze e di risorse, bensì *partners* di una collaborazione, anzi, di un processo di integrazione istituzionale e politica da cui dovrebbe scaturire il nuovo "sistema" regionale voluto da uno stato che, col nuovo Titolo V, per la prima volta nella sua storia [...] si spoglia volontariamente quanto organicamente di compiti e risorse in favore del sistema delle autonomie»⁴⁵.

Si può poi affermare che l'innegabile nesso tra sussidiarietà e democrazia (a livello locale i cittadini sono in grado di pesare di più nell'ambito dei procedimenti decisionali)⁴⁶ concorre a connotare la seconda come fondativa non solo della legittimazione politico-istituzionale degli organi degli enti, ma anche di una rinnovata lettura delle relazioni tra enti costitutivi della Repubblica, improntata appunto alla logica della collaborazione e dell'integrazione: la forza dell'istanza collaborativa trae alimento, in ultima analisi, proprio dalla (costituzionalmente) rinvigorita evidenza di una comune qualificazione come forme di espressione organizzata della sovranità popolare. Ciò detto, mentre nei primi anni '90 alcuni rilevanti fattori avevano spinto verso il delinarsi di una costruzione dell'autonomia locale incentrata sull'idea di

⁴³ Così P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia*, cit., pp. 124-125, il quale rileva che, nell'impianto della legge n. 142/1990, «minima preoccupazione è dedicata ai risultati, all'efficacia delle azioni poste in essere, alla soluzione dei problemi reali [...]», ma «l'intera costruzione è dominata dal principio di legalità, quasi che fosse sufficiente scrivere dei buoni statuti per avere dei buoni regolamenti e dei buoni atti amministrativi e risolvere così, con una buona amministrazione, l'intera gamma dei problemi di ciascuna collettività». Cfr. anche C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, pp. 571-572, il quale ascrive alla riforma costituzionale del 2001 la finalità, tra le altre, di superare con «la tradizionale concezione dell'amministrazione come attuazione della volontà legislativa», chiamata a «cedere il passo a un'idea di amministrazione che eroga soprattutto servizi ai cittadini, i quali sono prevalentemente dislocati in ambito locale».

⁴⁴ L. MANNORI, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁵ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 245.

⁴⁶ Si tratta di un nesso molto bene evidenziato da M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella Regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, p. 38. Cfr., analogamente, A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 235.

ente “azienda”⁴⁷, che assumeva come modello un’entità tendenzialmente chiusa in se stessa, quale è l’azienda, le riforme Bassanini e la riforma del Titolo V ponevano in evidenza l’idea di ente “sistema”, «proiettato verso il suo territorio, verso gli altri soggetti pubblici [...] che vi operano, per realizzare forme di amministrazione integrata, e verso i soggetti privati per realizzare concertazione e comunque per coinvolgerli nei processi di sviluppo»⁴⁸. In questo modo, gli enti locali trovano collocazione all’interno di un «assetto multilivello» del potere politico, il quale «genera [...] una nuova forma di autonomia», dal momento che «nel nuovo contesto relazionale ogni soggetto istituzionale può, relazionalmente, costituire il centro di una rete complessa di rapporti collaborativi orizzontali e verticali in cui si esplica tale autonomia», potendosi affermare che «in questo senso l’antica periferia, intesa come mero terminale passivo di politiche statali, secondo la visione statocentrica del potere, può ambire a essere essa stessa centro e dunque parte attiva di tali politiche»⁴⁹.

5. Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V: le Province come “bersaglio”

Quanto sopra notato non implica che sia posta ai margini del discorso sull’autonomia la questione delle istanze unitarie, di quell’unità con cui, ai sensi dell’art. 5 Cost., l’autonomia è (*rectius*, deve essere) in armonica correlazione. Senza che risulti necessario in questa sede soffermarsi, in termini generali, sul tema della garanzia delle istanze unitarie nella Costituzione, emerge, nella sua centralità sistemica, l’art. 117, comma 2, lettera p), che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Particolare rilievo riveste il riferimento alle «funzioni fondamentali» degli enti locali, corrispondenti al «nucleo essenziale e indeclinabile della competenza di ciascun ente, tale da caratterizzare il relativo livello di governo»⁵⁰. Oltre che come presidio dell’unità, l’esercizio della potestà legislativa di cui all’art. 117, comma 2, lettera p), si configurava altresì come indispensabile ai fini del superamento di una situazione normativa caratterizzata da confini incerti tra funzioni comunali e provinciali (e ai fini della definizione

⁴⁷ Tra questi, devono richiamarsi l’introduzione dell’elettività degli organi di vertice degli enti locali (con il connesso affermarsi dell’idea di una democrazia “di programma” o “di risultato”) e la spinta normativa verso l’aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche (comprese quelle degli enti locali).

⁴⁸ P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia*, cit., 126.

⁴⁹ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 947. Per L. MANNORI, *op. cit.*, p. 124, l’essenza della trasformazione della forma di Stato italiana «si può riassumere nel passaggio da un’autonomia *bilaterale* a un’autonomia *reticolare*: cioè, nel progressivo sbiadire dell’immagine originariamente caratteristica della nozione – quella di un ente superiore che riconosce una certa sfera di autogoverno ad un ente subordinato – a favore di un’altra, in cui questo riconoscimento è compiutamente operato dalla costituzione stessa e in cui quindi ogni ente autonomo lo è già, *ipso iure*, non solo verso lo Stato, ma anche verso tutti gli altri».

⁵⁰ F. STADERINI-P. CARETTI-P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2014, p. 53. F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, p. 551, ha affermato che le funzioni fondamentali sono espressive di «un’istanza di omogeneità necessaria che, pur partendo dal valore della differenza, ne segna anche il limite affinché le parti plurali costitutive della Repubblica stessa possano continuare a riconoscersi entro le strutture portanti (istituzioni e diritti) che rendono unitario lo statuto della cittadinanza».

delle funzioni delle Città metropolitane, una volta che fossero state concretamente istituite). Individuare le funzioni fondamentali di tutti gli enti locali, oltre che contribuire, in particolare, a consolidare il ruolo della Provincia (cresciuto di tono negli anni precedenti più “per accumulo di compiti” che a seguito di una sua definizione chiara), avrebbe potuto incanalare entro percorsi non estemporanei e disomogenei le dinamiche dell’applicazione dei principi di cui all’art. 118 Cost., ponendo altresì le basi per un’autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119 Cost.) dotata di una sufficiente stabilità.

Come è noto, però, gli anni seguiti alla riforma del Titolo V hanno visto fallire vari tentativi del legislatore statale di esercitare in modo organico la sopra citata competenza, restando così il sistema delle autonomie locali, e in particolare le Province, in condizioni di estrema fragilità. Non può meravigliare, perciò, che gli enti locali siano rimasti particolarmente esposti alle conseguenze sia del consolidarsi della nota giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà” e del concreto modo di operare dei legislatori in sede di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell’art. 118 Cost.⁵¹, sia dell’esercizio, negli anni più recenti oltremodo pervasivo, della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Con riguardo a quest’ultimo versante, se è vero che, come è stato evidenziato a proposito di quello autonomistico, «per nessun altro principio la vicenda dell’attuazione si è mossa lungo un tracciato tanto spezzato, frastagliato e tornante, disegnato da decisori politici che sono parsi smarrire persino la memoria breve del già fatto»⁵², il percorso si è fatto particolarmente accidentato, tortuoso e incerto, soprattutto con riguardo agli enti locali, negli anni contraddistinti dalla c.d. “legislazione della crisi”. Il riferimento è, oltre che alla legge n. 244/2007 (la legge finanziaria per il 2008), alla serie di interventi legislativi, adottati negli anni tra il 2009 e il 2012, i quali hanno investito la normativa statale in materia di autonomie locali, stimolati da una spinta potente nel senso della riduzione della spesa pubblica in nome dell’esigenza di rispettare vincoli di bilancio di matrice interna ed euro-unitaria e di mantenere sufficientemente elevato il livello di credibilità dell’Italia sui mercati finanziari, a cui si è aggiunta una crescente tendenza a stigmatizzare i c.d. “costi della politica”, tra i quali si è arrivati a ricomprendere, *tout court*, il funzionamento degli enti locali e, in particolare, di quelli intermedi⁵³.

⁵¹ C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012, p. 701, rileva che, per quanto riguarda il ruolo svolto dai legislatori regionali, si deve peraltro riconoscere che si è trattato in concreto di un ruolo alquanto limitato, non in grado di emanciparsi dai vincoli dettati dalla fitta trama di una normativa statale che ha continuato di fatto ad occupare gli spazi consentiti dal previgente Titolo V.

⁵² S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 11.

⁵³ Limitandosi a citare i principali interventi legislativi del periodo richiamato nel testo, si tratta: di quelli finalizzati ad imporre riduzioni del numero degli amministratori locali (legge n. 191/2009, decreto-legge n. 2/2010, decreto-legge n. 138/2011); di quelli finalizzati a prevedere obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto i 5000 abitanti (decreto-legge n. 78/2010), previsione la cui operatività, quanto al termine entro cui adempiere l’obbligo, è stata varie volte prorogata nel tempo; di quelli che avevano disposto la soppressione delle Province che non superassero determinati limiti dimensionali, territoriali e demografici (decreto-legge n. 138/2011); di quelli finalizzati ad un

Deve ricordarsi poi che sulla reputazione delle Province di fronte all'opinione pubblica aveva inciso negativamente anche il consistente incremento, non sempre supportato da un'evidente finalizzazione al miglioramento della qualità del governo locale, del loro numero (sino al 2004). Inoltre, il disordinato aumento dei compiti loro attribuiti, pur rivelando consapevolezza dell'indispensabilità di un ente intermedio tra Regione e Comuni⁵⁴, aveva probabilmente concorso in modo non trascurabile ad evidenziare le difficoltà dell'ente Provincia nello svolgere efficacemente il proprio ruolo⁵⁵.

Non può, quindi, meravigliare molto che, in particolare, le Province, nel quadro di politiche finanziarie complessivamente restrittive, siano state assunte quale bersaglio preferito degli interventi del legislatore statale, all'interno di un'azione innovatrice caratterizzata da un tasso molto elevato di quella che è stata definita «approssimazione istituzionale»⁵⁶. E non può sottovalutarsi il dato dell'influenza esercitata sugli orientamenti del legislatore, ancora una volta, dalla forza di un «vincolo esterno» (ed in particolare europeo)⁵⁷. Ricordato come molte delle innovazioni avviate dal legislatore abbiano subito una battuta d'arresto in conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità di cui sono state oggetto, con sentenza n. 220/2013⁵⁸, si deve constatare che, in ragione del dispiegarsi delle tendenze sopra ricordate, è rimasta,

ripensamento dell'organizzazione interna delle Province e al passaggio ad una forma di governo incardinata su organi tutti privi di diretta rappresentatività del corpo elettorale (decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, e decreto-legge n. 95/2012, il quale disponeva anche l'istituzione delle Città metropolitane, anch'esse configurate, salva diversa previsione statutaria (a determinate condizioni); di quelli finalizzati, tra l'altro, al riordino/alla riduzione delle funzioni provinciali (decreto-legge n. 95/2012).

⁵⁴ È un'indispensabilità evidenziata da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2011, p. 489.

⁵⁵ Come notato da C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 71.

⁵⁶ Così V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *federalismi.it*, n. 2, 2012, pp. 2-3, secondo cui «a leggere la convulsa serie di manovre finanziarie del 2010-2011 e il disegno governativo di riforma costituzionale di soppressione delle Province, vien da pensare che il vero pericolo per l'equilibrio del sistema costituzionale non provenga più dall'«ingegneria istituzionale», bensì, più banalmente, dall'«approssimazione istituzionale»», potendosi affermare che «gli «ingegneri» sono coloro che nutrono piena fiducia nella capacità delle regole di creare un sistema virtuoso» e «ritengono che le regole, di per sé, rappresentino l'unica garanzia per il buon funzionamento del sistema», mentre «gli «approssimativi», al contrario, non si curano degli esiti delle regole da introdurre, né si preoccupano dell'eventualità che le stesse siano irrazionali, prima ancora che irragionevoli», poiché «essi, più semplicemente, confidano nella forza simbolica (e taumaturgica) delle stesse, anche se di per sé illogiche e deficitarie» e «ritengono che compito delle regole sia quello di recepire gli *slogan* e i messaggi mediatici imperanti nel corpo sociale, indipendentemente dalla considerazione delle conseguenze derivanti dal relativo accoglimento». Cfr. anche M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n. 21, 2013, p. 25, il quale afferma che «la febbre del fare ha ridotto le Province a facile oggetto di discorsi politici demagogici, che ne hanno fatto il simbolo delle pubbliche inefficienze e dei costi superflui», aggiungendo che «il *crucifige!*, però, è totalmente avulso da qualunque considerazione che tenga in qualche conto gli interessi degli amministrati, le specificità dei territori e la dimensione «glocale» dell'economia produttiva».

⁵⁷ Come è noto, per richiamare soltanto un fatto emblematico, all'interno della famosa lettera inviata dall'allora Presidente della BCE (Trichet) insieme a chi era in procinto di diventarlo (Draghi) al Presidente del Consiglio italiano il 5 agosto 2011, si arrivò, tra l'altro, esplicitamente a richiedere «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)».

⁵⁸ La Corte costituzionale, censurando come illegittimo il ricorso al decreto-legge (si trattava di disposizioni dei decreti-legge nn. 201/2011 e 95/2012) al fine di esercitare la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), rilevava,

tra l'altro, in secondo piano, l'esigenza di una riconsiderazione complessiva del ruolo degli enti territoriali alla luce di rilevanti trasformazioni socio-economiche e istituzionali che li hanno investiti nel corso di un periodo ormai abbastanza lungo, incidendo sulla relazione tra i loro elementi costitutivi.

Come rilevato infatti da Paolo Carrozza, «si è diffusa la consapevolezza che in un mondo sempre più globalizzato quella corrispondenza governo – popolo – territorio, manifestazione della modernità politico istituzionale e del costituzionalismo del Novecento, sia venuta in buona parte meno ed appaia sempre più in crisi», dal momento che «globalizzazione dell'economia e della società, competizione tra i territori, sempre più facile e veloce mobilità, reale e virtuale, nuove forme di comunicazione rendono quella perfetta corrispondenza sempre più labile», parendo la rottura della corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento «uno dei fattori tipici della condizione politico – istituzionale post-moderna» e «uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza politica»: tali fenomeni hanno, tra le loro conseguenze, che «pressoché nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio (il “governo”) delle funzioni tipiche di quel determinato “livello” istituzionale»⁵⁹.

6. L'impatto della legge Delrio sul sistema delle autonomie locali: profili principali e criticità

Dopo il tornante della sentenza n. 220/2013, la legge n. 56/2014 (conosciuta come legge Delrio, recante nel titolo *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), foriera di innovazioni di rilevante impatto ordinamentale e contraddistinta, rispetto agli interventi degli anni precedenti, da una certa, per quanto limitata, organicità, non si rivela aliena dall'idea della centralità delle esigenze dell'integrazione e della relazionalità in ordine alle dinamiche del governo locale. Si tratta di un'idea che risulta, però, declinata in una maniera tale da stimolare più di una perplessità in ordine alla coerenza con la cornice costituzionale e alla funzionalità del rinnovato assetto del sistema delle autonomie locali⁶⁰.

È stato affermato che «sul piano del *metodo* la l. 56/2014 ha evidentemente inteso delineare una sorta di *architettura a clessidra* del sistema delle autonomie italiano», all'interno della quale «da *trait d'union* tra il livello di governo comunale e quello regionale (entrambi direttamente e immediatamente rappresentativi delle

tra l'altro, sulle norme impugnate, che «si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (punto 12.1. del Considerato in diritto). Per un commento alla decisione, cfr. M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, pp. 1168 ss.

⁵⁹ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità*, cit., p. 3.

⁶⁰ Sui più recenti sviluppi del sistema di governo locale, con particolare riguardo per quelli concernenti le Province, cfr., volendo, V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2018, pp. 512 ss. Si veda altresì M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, n. 7, 2019, pp. 2 ss.

rispettive comunità) doveva perciò fare lo stretto *collo d'imbuto* costituito dal livello intermedio di secondo grado di area vasta: precipuo scopo del quale ultimo sarebbe dovuto essere quindi (non già la rappresentanza diretta della comunità ad esso relativa bensì appunto) quello di garantire un'organizzazione razionale e coerente dell'attività amministrativa delle singole municipalità⁶¹. Nell'ottica di un ridimensionamento del ruolo del livello intermedio del sistema di governo locale, che, come è noto, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto rappresentare un "prologo" rispetto ad una riforma costituzionale che si proponeva di espungere dal testo della Carta il riferimento alle Province (respinta in sede referendaria nel 2016), risulta significativa, innanzitutto, la stessa definizione delle Province (e delle Città metropolitane) come «enti territoriali di area vasta» (commi 2 e 3 dell'unico articolo di cui è composta la legge n. 56/2014). Si tratta di una definizione differente da quella di «ente locale intermedio tra Comune e Regione» che della Provincia fornisce l'art. 3, comma 3, del T.U.E.L., il quale integra tale definizione statuendo che la Provincia «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo».

La locuzione «ente territoriale di area vasta» sottolinea – pare di poter affermare – la strumentalità dell'innovazione istituzionale rispetto ad obiettivi essenzialmente attinenti ai profili funzionali dell'operatività degli enti, perseguiti mediante «la creazione di un'amministrazione a marcata specializzazione funzionale»⁶². Rispetto a quella usata dal T.U.E.L., la definizione adoperata dalla legge Delrio richiama infatti un concetto, quello di «area vasta», che evoca non tanto la logica della delineazione dell'ambito di autonomia politico-amministrativa da considerarsi di pertinenza necessaria di un ente (rappresentativo di una "comunità"), quanto la logica della rilevazione di esigenze proprie di un determinato territorio, non necessariamente coincidente, in linea di principio, con quello di enti (e di comunità) già esistenti, per il cui soddisfacimento devono essere individuate le soluzioni concretamente più adeguate⁶³. Anche a voler considerare la definizione offerta dalla legge Delrio integrativa, e non abrogativa, di quella del T.U.E.L.⁶⁴, la prospettiva generale entro cui ci si muove sembra quella di una significativa modifica dello *status* ordinamentale della Provincia. Tale conclusione è avvalorata da elementi desumibili dalla considerazione sia del profilo dell'organizzazione interna degli enti locali sia di quello dell'esercizio delle funzioni provinciali, mentre, come si dirà, la scelta, in sé apprezzabile, di addivenire

⁶¹ S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, n. 3, 2018, pp. 413-414.

⁶² C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2016, p. 857.

⁶³ Si veda in questo senso R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 54.

⁶⁴ Così G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 11.

finalmente all'istituzione delle Città metropolitane non è esente, quanto al modo in cui a ciò si è proceduto, da profili di criticità.

In riferimento al versante della forma di governo, ci si è orientati verso un modello di governo integrato dell'area vasta incardinato sul ruolo dei Comuni, individuati, al di sotto del livello regionale, come i soli enti dotati di organi direttamente rappresentativi dei cittadini-elettori. Ai succitati organi, secondo lo schema dell'elezione "di secondo livello", spetta eleggere Presidente della Provincia e componenti del Consiglio provinciale e, per le Città metropolitane, di quello metropolitano tra i titolari delle cariche comunali (che mantengono tali cariche)⁶⁵, mentre il Sindaco metropolitano coincide di norma (salvo diversa, e variamente condizionata, previsione statutaria) con il Sindaco del Comune capoluogo. A tali organi si affiancano, per Province e Città metropolitane, rispettivamente, l'Assemblea dei Sindaci e la Conferenza metropolitana, composte da tutti i sindaci dei comuni appartenenti all'ente di area vasta. La nuova conformazione organizzativa degli enti intermedi, e in particolare delle Province, è coerente con l'idea di «trasformare la Provincia in uno snodo di rappresentanza degli interessi comunali, in grado di garantire la gestione di un nucleo essenziale di funzioni richiedenti un esercizio coordinato in vaste zone sovracomunali e di realizzare una più coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comuni e livello intermedio»⁶⁶ e ciò nel quadro di quello che è stato definito «un modello di *governance* territoriale integrata, nella quale la rappresentatività delle comunità locali va intesa in un senso complessivo e non ponendo attenzione ad uno specifico livello di governo»⁶⁷. Emerge una prevalente «*ratio* efficientistica» della nuova configurazione delle Province, che accorda preminenza agli aspetti concernenti il versante funzionale rispetto a quello strutturale degli enti di cui si discute, sacrificandosi, di conseguenza, il profilo della diretta rappresentatività del corpo elettorale da parte degli organi dell'ente⁶⁸.

È noto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 50/2015, occupandosi del modello di governo di secondo grado delineato dalla legge n. 56/2014 per la Città metropolitana e per la Provincia, ha rigettato i dubbi di costituzionalità prospettati dalle Regioni ricorrenti in riferimento, tra gli altri, agli artt. 1, 5, 48 e 114 Cost., affermando che, alla luce dell'art. 1 Cost., «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano [...] l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di

⁶⁵ Inoltre, i titolari degli organi delle Province e delle Città metropolitane cessano dalle cariche provinciali e metropolitane, ricoperte a titolo gratuito, al cessare da quelle comunali.

⁶⁶ C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale*, cit., pp. 80-81.

⁶⁷ E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2015, p. 160.

⁶⁸ G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli Editore, Rimini, 2017, p. 100.

tutti questi enti siano direttamente eletti» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto). Al centro delle argomentazioni del giudice delle leggi vi è una interpretazione decisamente estensiva del principi di adeguatezza e, soprattutto, di differenziazione, affermando la Corte in particolare di avere già in precedenti sentenze «evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione [...] comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto). La logica sottesa all'art. 118 Cost. pare così proiettare la sua forza conformatrice anche sull'art. 114 Cost.

Se risulta, innanzitutto, molto discutibile il richiamo, a supporto della decisione, del caso dell'elezione indiretta del Presidente della Repubblica, data l'incomparabilità tra le due normative confrontate⁶⁹, l'orientamento del nuovo Titolo V appare sì favorevole ad una differenziazione in grado di investire anche i profili organizzativi degli enti territoriali, ma nei termini di una differenziazione essenzialmente di natura autonoma, da attuarsi per il tramite dell'esercizio di una più ampia potestà normativa regionale in materia di autonomie locali e di una rafforzata autonomia statutaria e regolamentare degli stessi enti locali. Rispetto a tale impostazione risulta di dubbia congruenza la differenziazione di tipo sostanzialmente “eteronomo”, a direzione statale, di cui si fa portatrice la legge Delrio⁷⁰. E non si può trascurare, sulla base di un'interpretazione sistematica degli artt. 1, 5 e 114 Cost., la valorizzazione operata dalla Carta del nesso di strumentalità degli enti territoriali rispetto all'esercizio del “diritto” delle comunità locali, in cui si articola il popolo, ad autogovernarsi, quale tratto distintivo del concetto di autonomia delineato dall'art. 5 Cost.⁷¹.

Parallelamente, sul secondo versante, cioè su quello dell'esercizio delle funzioni, la legge Delrio è intervenuta sulla definizione delle funzioni fondamentali, oltre che delle neo-istituite Città metropolitane, delle Province, in riferimento alle quali ha dettato altresì norme relative al riordino delle funzioni non fondamentali. Con riguardo alle funzioni fondamentali provinciali, il comma 85 dell'art. 1 della legge Delrio ne ha determinato il ridimensionamento rispetto alle funzioni complessivamente assegnate alla Provincia dal T.U.E.L. Tra le suddette funzioni, ricadono, come non si può fare a meno di notare,

⁶⁹ Così G. BERGONZINI, *Province, rappresentanza, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 61-62.

⁷⁰ Come notato da E. CARLONI, *op.cit.*, p. 152, il quale pur non sottovaluta gli spazi di autonomia utilizzabili, ai sensi della legge Delrio, dagli enti di area vasta attraverso l'esercizio della potestà statutaria.

⁷¹ C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessione sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, p. 375, nota, in quest'ottica, che «poiché la Repubblica è democratica, anche le sue componenti devono essere democratiche, e dunque avere organi fondamentali elettivi». Secondo M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *op.cit.*, p. 59, posto che non è necessario che tutti gli organi di vertice siano eletti direttamente dal corpo elettorale perché l'ente possa dirsi organizzato democraticamente, «il punto è se sia democratica una forma di governo in cui *nessun* organo è eletto direttamente ovvero in cui un organo è eletto direttamente, ma gioca un ruolo marginalissimo nei processi decisionali dell'ente». F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *federalismi.it*, n. 6, 2018, p. 19, nota altresì la «fumosità dei meccanismi di responsabilità politica che sono il nerbo dell'effettività della partecipazione (politica)».



funzioni eterogenee, tanto di pianificazione e programmazione, quanto di regolazione o diretta gestione di attività amministrative e servizi, in molti casi strumentali alla garanzia dell'effettività di diritti (in primo luogo, sociali). Non paiono invece comprese, tra quelle elencate, funzioni che possano dirsi di (mero) coordinamento delle funzioni comunali. Ed è stato molto opportunamente, a tal proposito, rilevato che, oltre alle funzioni consistenti nello svolgimento diretto di compiti operativi, è discutibile che possano correttamente qualificarsi come funzioni di (mero) coordinamento intercomunale anche, tra le altre, quelle di pianificazione, pur a volte espressamente definita come «di coordinamento». Tali funzioni implicano infatti l'adozione di scelte di natura eminentemente sovracomunale, le quali parrebbero esigere, perciò, anche di essere assunte all'interno di sedi adeguatamente connesse ad un circuito politico-rappresentativo che si alimenti di interessi propri di una collettività più ampia di quella afferente agli enti di prossimità⁷².

Un altro aspetto essenziale della complessiva operazione di ridefinizione del profilo funzionale delle Province è costituito dal riordino delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali. Premesso che l'esigenza di un generale intervento riallocativo delle funzioni provinciali sussisteva già prima e a prescindere dalle finalità della legge Delrio⁷³, viene in rilievo, *in primis*, il comma 89 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, secondo il quale «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione» e in vista del perseguimento di una serie di finalità, chiamate ad orientare l'operazione di riordino, tra le quali trovano spazio rilevante quelle ispirate dall'obiettivo di valorizzare e promuovere forme di collaborazione e di raccordo tra Comuni, a cui la legge in commento dedica poi specifiche previsioni, e tra Comuni ed enti intermedi. Fermo il ridimensionamento derivante dalle disposizioni sulle funzioni fondamentali, sarebbe dunque per il resto spettato al legislatore statale e, soprattutto, ai legislatori regionali (competenti in riferimento a buona parte degli ambiti in cui ricadevano le funzioni «storiche» dell'ente intermedio) ridisegnare il profilo funzionale delle Province, lasciandosi quindi uno spazio più ampio che per il passato alla differenziazione inter-regionale. E la Provincia risulta, inoltre, valorizzata dal comma 90 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 in relazione allo svolgimento di funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, che, prima del riordino, risultassero attribuite ad «enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale». A tal proposito si

⁷² Come rilevato da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, p. 219.

⁷³ C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56 del 2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, p. 101, rileva che «la sovrapposizione di competenze, ruoli e funzioni tra i diversi soggetti operanti a livello sub-statale è sempre stata considerata uno dei fattori principali di criticità su cui intervenire». Cfr., analogamente, S. Bianchini, *Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni*, in *Le autonomie territoriali*, L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), cit., p. 188.

stabilisce infatti che si proceda alla soppressione di questi ultimi e all'attribuzione dei loro compiti alle Province delle funzioni prima assegnate agli stessi, con l'incentivo, per le Regioni, della prefigurata previsione di apposite misure premiali⁷⁴.

Non è mancato chi, autorevolmente, ha considerato nel complesso apprezzabili le principali scelte operate con la legge Delrio, alla luce di un approccio favorevole alla scelta del superamento del tradizionale «modello a strati, a “millefoglie”» di governo locale⁷⁵ o ha, per altro verso, considerato le funzioni (fondamentali) attribuite dalla legge Delrio agli enti di area vasta come, in gran parte, strettamente strumentali, in quanto riconducibili alle nozioni di supporto e di coordinamento, rispetto all'esercizio di funzioni comunali⁷⁶. Cionondimeno, tramontata a fine 2016 la prospettiva della riforma costituzionale, le criticità intrinseche all'impianto del sistema di governo locale introdotto dalla legge n. 56/2014 si sono evidenziate con tutta la loro forza.

Ha inciso certamente molto, in senso negativo, il “tradimento” dell'impostazione fatta propria dall'art. 1, comma 92, della legge Delrio, secondo cui la disciplina del processo di riordino delle funzioni provinciali, coerentemente con la logica sottesa agli artt. 118 e 119 Cost., configurava la dimensione delle risorse finanziarie come strumentale ad un esercizio efficace delle funzioni e, più specificamente, sanciva un principio di equivalenza tra risorse complessivamente stanziare per l'esercizio delle funzioni, all'inizio e alla fine del processo di riordino. È stata, in particolare (sebbene non solo), la legge di stabilità per il 2015 (la legge n. 190/2014), a introdurre misure fortemente restrittive dell'autonomia finanziaria degli enti di area vasta (solo a partire dal 2018 ha cominciato a registrarsi una inversione di tendenza)⁷⁷ e, tra questi, in modo più accentuato, delle Province. Stiamo parlando di misure che hanno esercitato una rilevante influenza sull'opera dei legislatori regionali, contribuendo a promuovere, per un verso, se pure in maniera non uniforme, una tendenza diffusa all'accentramento di funzioni amministrative in capo alle Regioni (e dunque alla c.d. “amministrativizzazione della Regione”) e a produrre, per un altro, effetti molto perniciosi sulla capacità delle Province di svolgere in maniera efficace ed efficiente le funzioni loro

⁷⁴ La rilevanza del richiamato comma 90 è sottolineata da F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 71.

⁷⁵ Così L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2017, p. 39, il quale nota che tale modello aveva dato luogo a «sovrapposizione di enti, competenze, apparati, organi elettivi, classi politiche distinte; con rilevanti conseguenze sulla diffusione di tendenze a parcellizzare i compiti, complicare le procedure, sviluppare possibili tensioni e, talora, conflitti nell'ambito dei medesimi territori».

⁷⁶ S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 2015, p. 460. Cfr., analogamente, F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 15, 2012, p. 24.

⁷⁷ G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7, 2015, p. 5, ha affermato in proposito che «si è assistito a un evento sinora mai verificatosi nella storia repubblicana, ossia con legge dello Stato sono stati prescritti trasferimenti finanziari direttamente operanti in senso “ascendente”, cioè dalle autonomie territoriali verso lo Stato». Cfr., analogamente, F. FABRIZZI, *La Corte e le Province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15, 2016, p. 5.

conferite. È stato in proposito stigmatizzato un «orientamento contraddittorio – rivolto alla soppressione e, al contempo, al riordino», il quale «si riflette sulla legislazione finanziaria statale e sulla legislazione regionale di attuazione della riforma, che manifestano continue oscillazioni tra la prima e la seconda prospettiva, incidendo negativamente sulla cura dei diritti tuttora affidata all’ente intermedio»⁷⁸.

Al di là del ruolo svolto dagli aspetti finanziari, ad evidenziare rilevanti profili di criticità è, in verità, il complessivo impianto del governo locale risultante dall’intervento legislativo del 2014, il quale pare delineare un modello di relazioni tra enti ispirato ad un’idea di “integrazione” molto distante da quella emergente, tra l’altro, dalla riflessione di Paolo Carrozza.

7. Criticità del sistema di governo locale e prospettive aperte verso una relazionalità effettiva e costituzionalmente orientata

La scelta operata dal legislatore del 2014 di incardinare il succitato sistema di governo locale sul ruolo centrale dei Comuni e sull’operare di forme, variamente configurate, di cooperazione tra Comuni si connette con istanze senza dubbio non prive di pregio, quali la valorizzazione della cooperazione e la riduzione del tasso di conflittualità derivante dalla frequente sovrapposizione di competenze conferite ad enti diversi ai fini dell’esercizio delle medesime funzioni. D’altra parte, la centralità delle città nelle dinamiche del governo locale e dell’attuazione di politiche pubbliche complesse è un dato indubitabile e strettamente connesso con la loro concreta nodalità come luogo in cui si intrecciano relazioni (politiche, sociali, economiche) e all’interno delle quali si esige che siano realizzate le condizioni per uno pieno sviluppo della persona umana ed un effettivo godimento dei diritti (art. 3, comma 2, Cost.)⁷⁹, valorizzandosi anche gli apporti di dimensioni non istituzionalizzate della convivenza civile e della partecipazione democratica⁸⁰.

A fronte di ciò, le criticità emergono in rapporto al modo in cui, nella recente normativa in materia di enti locali, è stata declinata la centralità delle città, una centralità – si è detto – che dovrebbe appunto concernere «le città, non i Comuni, se con “Comuni” intendiamo gli enti territoriali autonomi minori, eguali gli uni agli altri a prescindere dalla loro dimensione, da tempo “svuotati” delle proprie funzioni di

⁷⁸ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2019, p. 274.

⁷⁹ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 327, nota che «l’evoluzione dell’ordinamento colloca, ora più di prima, le città al centro delle strategie di sviluppo, in un disegno che ha una prospettiva locale, nazionale ed europea», in una fase in cui «le città conoscono un momento di particolare centralità, nello scenario non solo italiano». E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie. Lo sguardo miope sulle città*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2020, p. 80, rileva che «la visione costituzionale sulle città postula [...] che le città siano pensate e (ri)costruite come luoghi dell’interazione sociale e dello sviluppo della persona umana, per risignificare un’eguaglianza intesa come modo di fare società e per scongiurare l’acquiescenza verso forme di segregazione socio-spaziale, che tradiscono il progetto di trasformazione indicato dalla Costituzione».

⁸⁰ Così F. PIZZOLATO, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 42.

trasformazione dallo Stato centrale del quale sono divenuti strumenti»⁸¹. Se guardiamo al disegno del governo locale delineato dalla legge Delrio in combinazione, soprattutto, con gli interventi finalizzati ad introdurre obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto i 5000 abitanti (decreto-legge n. 78/2010), si rivelano i tratti distintivi di un sistema affetto da diversi limiti, ascrivibili in parte consistente, oltre che all'influenza negativa esercitata dalla finalità del ridimensionamento dell'ente intermedio (con ripercussioni sui versanti strutturale, funzionale e finanziario), ad un approccio caratterizzato, per così dire, da "geometrica astrattezza". Un approccio, cioè, incentrato sulla preminente attenzione per gli "enti" piuttosto che per l'effettività dei diritti (e delle opportunità), (anche, se non soprattutto) in vista della quale orientare l'articolazione del sistema di governo.

Se «l'intuizione alla base del disegno riformatore poggiava infatti su una distinzione tra aree metropolitane e aree vaste "non metropolitane", in cui, queste ultime, anche nella prospettiva di una revisione dello *status* costituzionale delle Province, avrebbero dovuto fare perno esattamente (e ancora una volta) sulle città»⁸², è proprio, in primo luogo, tale distinzione a mostrarsi, in concreto, foriera di problemi. L'istituzione delle Città metropolitane, fatto in sé apprezzabile (oltre che indispensabile a conferire concretezza ad un ente costituzionalmente necessario) e indicativo della volontà di tenere presenti e valorizzare le peculiarità di territori contraddistinti da processi di accentuata conurbazione, si è accompagnata a scelte, invece, tutt'altro che apprezzabili. Per un verso, infatti, la decisione di far coincidere i confini delle Città metropolitane con quelli delle Province di cui prendono il posto si è rivelata poco razionale, sia per difetto, lasciando fuori dai confini della Città metropolitana Comuni pur facenti parte dell'area metropolitana "di fatto", sia per eccesso, costringendo – si è rilevato – «territori non urbani in una logica di "tesoro della corona", nel quale pur nella vicinanza a poli di sviluppo il territorio conferma ed anzi vede esaltata una sua marginalità istituzionale»⁸³. Per un altro verso, la fragilità, strutturale e funzionale, delle Province, aggravata dall'impatto dei tagli di spesa (e di organico) e non adeguatamente compensata dalla valorizzazione dell'associazionismo comunale⁸⁴, pone in evidenza la condizione di grave

⁸¹ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 327.

⁸² M. DE DONNO, *La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2020, p. 9.

⁸³ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 329.

⁸⁴ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 335, nota che «appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale"». Si tratta di aspetti che incidono quindi, in ultima analisi, sulla definizione dei presupposti dell'effettività dell'autonomia territoriale, se è vero che, come notato da P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2012, *passim*, l'adeguatezza costituisce presupposto di capacità rappresentativa e decisionale (e dunque di effettiva autonomia) di un ente territoriale.

disagio in cui versano i territori non metropolitani e, tra questi, in maniera accentuata, le c.d. “aree interne”⁸⁵.

Sul versante strutturale-organizzativo, gli organi di vertice della Provincia risultano inadatti, in ragione del numero limitato di componenti e del sistema elettorale adottato, ad assicurare adeguata rappresentanza ai diversi Comuni ubicati nel suo territorio, penalizzandosi in modo particolare quelli minori⁸⁶, e la necessaria autonomia del livello provinciale dagli interessi comunali⁸⁷, richiesta anche dalla natura eminentemente sovracomunale delle attuali funzioni provinciali. Se poi, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, la legge n. 56/2014, anche dopo l’esito negativo del referendum costituzionale del 2016, «conserva piena efficacia quanto al “dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni” delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali “con funzioni di area vasta”, ed “ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale” (sentenza n. 50 del 2015 [...])⁸⁸, da quanto sopra rilevato emerge l’esigenza di una significativa revisione dell’impianto del sistema di governo locale.

In quest’ottica, risulta particolarmente utile confrontarsi, ancora una volta, con il prodotto degli studi di Paolo Carrozza. Egli, richiamato il modello dell’ente “sistema” (di cui in precedenza si è detto) come il più efficace per descrivere il volto concreto dell’autonomia in quella che viene definita una post-modernità contraddistinta dall’operare dei meccanismi propri del governo multilivello, ritiene irrealistico che «la relazionalità tipica della post-modernità si sviluppi in un sistema “binario”, fondato sul confronto regione / comuni», dal momento che «i comuni sono troppi, diversificati e frammentati (tra capoluoghi e piccoli comuni di montagna la distanza politica e culturale è enorme) per poter intavolare efficacemente una relazionalità diretta con la regione» e che, per altro verso, le Regioni hanno bisogno, al fine di

⁸⁵ Per tali aree, come è noto, è stata avviata da alcuni anni la Strategia nazionale per le Aree interne. E. OLIVITO, *op.cit.*, pp. 84-85, afferma in proposito che «facendo propria la polisemanticità del termine “periferia”, tale iniziativa ha preso le mosse da un’idea di perifericità non meramente spaziale, che tiene conto sia della distanza dagli agglomerati urbani e dai centri di servizi (in particolare quelli relativi alla salute, all’istruzione e alla mobilità) sia delle potenzialità di sviluppo dei territori».

⁸⁶ Come rilevato da G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, pp. 558. Sulle criticità del sistema elettorale provinciale cfr. anche G. BOGGERO, *Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi delle nuove Province*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2015, pp. 2-3.

⁸⁷ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 334, evidenzia gravi problemi di «funzionalità del modello di governance della Provincia “casa dei Comuni” nel momento in cui il legame tra gli organi provinciali e quelli comunali appare troppo stretto e quindi non in grado di assicurare una gestione equilibrata (non parziale) degli interessi di livello provinciale, nel mentre il modello elettorale determina una straordinaria debolezza del livello politico provinciale subordinato a dinamiche che si esauriscono interamente nell’orizzonte politico ed istituzionale dei singoli Comuni».

⁸⁸ Si tratta della sentenza n. 129/2019, con cui è stata dichiarata incostituzionale la disposizione di una legge regionale per aver sottratto alle Province funzioni in materia di tutela dell’ambiente. Su questa decisione, si vedano G.L. CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica* e C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la «stretta via» tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, rispettivamente, pp. 901 ss. e 924 ss., nonché G. DI COSIMO, *Non c’è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2019, 1 ss.

rapportarsi efficacemente ai Comuni di individuare un livello intermedio quale sede di dialogo inter-istituzionale⁸⁹. Ecco che dunque si palesa con forza la necessità di un ente intermedio in grado, per spessore democratico-rappresentativo (e dotato, dunque, presumibilmente, di organi eletti direttamente dai cittadini) e funzionale, di svolgere un ruolo essenziale all'interno delle dinamiche del governo locale. Si potrebbe, procedendosi in tal senso, anche conseguire l'obiettivo di mettere ordine, con l'attribuzione proprio all'ente intermedio di una funzione di indirizzo politico e di coordinamento, in quella che pare ormai diventata quasi una "giungla" di enti di natura tecnica (o tecnico-politica), con ambiti di riferimento non sempre coincidenti e che, non senza molteplici costi e disfunzionalità, esercitano compiti gestionali spesso al di fuori di un circuito di responsabilità politica chiaramente identificabile da parte dei cittadini. Come è stato rilevato, valorizzando l'ente intermedio, «non è difficile modellare conferenze dei sindaci a geometria variabile in funzione della dimensione ottimale propria di ciascuna funzione settoriale, sostituendo agli attuali organismi gestionali delle varie istituzioni la conferenza dei sindaci dell'appropriata dimensione, continuando i corpi tecnici di tali enti a svolgere le funzioni gestionali loro proprie ma nell'ambito degli indirizzi della conferenza»⁹⁰. Tale impostazione sembra non distante da quella delineata da chi ha evidenziato la necessità di un impianto del governo locale «aperto alla differenziazione nella quale sia proprio la Provincia a modulare il suo intervento, accrescendolo laddove la capacità locale è minore e riducendolo altrimenti allorché fronteggi Comuni più strutturati», aderendo alla prospettiva di una «differenziazione sussidiaria» (e dunque di una «Provincia sussidiaria»)⁹¹.

La consapevolezza della necessità di porre in essere una svolta decisa rispetto ad un lungo periodo contraddistinto dalla tendenza al ridimensionamento degli enti intermedi emerge chiaramente anche dall'istituzione, ai sensi dell'art. 1, comma 2-ter, del decreto-legge n. 91/2018, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di «un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni». Al di là dei risultati concreti, sinora scarsi, dei lavori del sopra citato tavolo, dai quali emerge comunque un orientamento favorevole a rafforzare il ruolo degli enti intermedi, il ragionamento svolto da Paolo

⁸⁹ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità*, cit., p. 12. E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 340, riflettendo sulle carenze del sistema di governo locale delineato dalla legge Delrio e sulle conseguenze del concreto svilupparsi del riordino delle funzioni (e del ridimensionamento delle finanze) provinciali, afferma che «colti dall'angolazione, in particolare, dei "piccoli Comuni" chiamati ad amministrare territori estesi, questa semplificazione e questo riordino istituzionale paiono aver inciso in termini assolutamente negativi, eliminando o ridimensionando il ruolo e la capacità di intervento di istituzioni prima in grado in qualche modo di compensare, mediamente, l'incapacità degli enti comunali di garantire il governo del territorio e l'effettiva cura dei bisogni della comunità».

⁹⁰ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità*, cit., p. 9.

⁹¹ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini*, cit., p. 344.

Carrozza oltrepassa i confini di una riflessione circoscritta ai profili organizzativi e istituzionali isolatamente considerati, per cogliere gli stretti nessi di tali profili con la centralità degli interessi e dei diritti delle persone nell'ambito dei processi di sviluppo territoriale. È in quest'ottica che viene richiamata la nozione di «città territoriale», la quale definisce «un territorio complesso e articolato [...] nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, annullando gli effetti storicizzati di contrapposizioni quali città/campagna, montagna/pianura, centro/periferia», e si afferma poi che «la dimensione provinciale sembra la più idonea a inverare questa idea – guida, questo progetto di solidarietà diffusa che distribuisce opportunità e risorse su tutto il territorio, a prescindere dalle caratteristiche fisiche e geografiche, fornendo servizi e rendendo esigibili i diritti di cittadinanza»⁹².

Se, come è stato aggiunto, la suddetta idea-guida «si fonda, insieme, sull'identità, sull'essere e sentirsi comunità e sulla conseguente solidarietà, sulla capacità di costruire una comunità capace non solo di produrre ricchezza ma anche di redistribuirla, di rendere tutto il territorio “città” e dunque luogo storicamente privilegiato della conoscenza, delle opportunità, dei diritti, in poche parole della piena ed eguale cittadinanza»⁹³, accoglierla pare in grado di conferire effettività alle istanze sottese ad un determinato concetto di autonomia. Un concetto in relazione al quale l'art. 5 Cost. (in correlazione con gli artt. 114 ss.) si alimenta di un sinergico rapporto con gli artt. 1, 2 e 3, comma 2, Cost. e nell'ambito del quale trova modo di esprimersi, nei rapporti tra (comunità ed) enti territoriali, la logica della sussidiarietà. E paiono, in quest'ottica, trovare inoltre una fruttuosa combinazione l'idea di ente “sistema” con quella di ente “ordinamento”, assunta però, quest'ultima, in un'accezione diversa da quella, per così dire, “tradizionale” precedentemente richiamata. Il riferimento è in questo caso ai contenuti di una riflessione che, all'interno di un percorso analitico che si avvale, tra l'altro, di un richiamo alle teorie elaborate da Santi Romano nel suo notissimo “L'ordinamento giuridico”, valorizza il principio democratico attraverso il riconoscimento di una capacità creativa di diritto, anche derivante da pratiche sociali inizialmente non giuridiche, alle comunità territoriali⁹⁴.

⁹² P. CARROZZA, *Le province della post-modernità*, cit., p. 13. Si veda, sulla stessa linea, C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, n. 5, 2019, p. 44-45.

⁹³ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità*, cit., p. 13.

⁹⁴ Il riferimento è a F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, p. 34, il quale afferma, a proposito della ricerca dei «fondamenti di un ordinamento intorno alle città», che «essa non è finalizzata a contrapporre ordinamenti indipendenti e sovrani che hanno legittimazione diversa, perché le città sono anche ordinamenti derivati, ma semmai [...] ordinamenti di cui si riconosce la complessità normativa e amministrativa che si confrontano pur all'interno di un ordine unico, che è quello innanzitutto costituzionale», aggiungendo che «se si assume questa prospettiva, dunque, le città sono viste non solamente come terminali di politiche scelte da centri diversi e connessi, ma come espressione sintetica delle comunità e, in quanto tali, capaci anche di concedere forza giuridica a esperienze che apparentemente sembrerebbero non averle».

A fronte di ciò, mentre il pieno inverarsi di un tale quadro concettuale e valoriale deve, in concreto, confrontarsi con la forza, come sappiamo, di orientamenti centralistici, in connessione (soprattutto, sebbene non solo) con l'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, a porsi sono anche questioni di ordine più generale. Non si può trascurare infatti che il paradigma della sovranità reticolare, verso cui sembrano inclinare alcuni significativi aspetti del modello di autonomia territoriale (ri)disegnato dal Titolo V come risultante dalla revisione del 2001, essendo incentrato su un modello puramente contrattualistico di processo decisionale, per poter funzionare «ha bisogno di stabilità, di un ordine, perché esso non sarà mai, nella realtà, perfettamente simmetrico come la sua rappresentazione ideale (la matrice intesa come istituto matematico)»⁹⁵. Emerge in sostanza la questione delle possibili «asimmetrie», dal momento che vi è il concreto rischio che «in un contesto meramente contrattualistico e negoziale, per quanto fondato sulla collaborazione-consenso, che si sostituisce gradualmente al principio di autorità di origine liberale, si producano rapporti di forza/debolezza tra territori e tra istituzioni che rappresentano i singoli territori capaci di riflettersi sui diritti di cittadinanza, differenziandoli per territori»⁹⁶.

Diventa dunque necessario riempire, per così dire, di nuova linfa, in accordo con le istanze valoriali ad esso sottese, quel rapporto tra unità e autonomia (art. 5 Cost.) all'interno del quale è chiamata a vivere anche la collaborazione di cui si devono alimentare relazioni tra soggetti dotati di pari dignità costituzionale⁹⁷, anche al fine di scongiurare il pericolo di una perdita di senso dell'idea stessa di autonomia, la quale, «concepita per sfidare continuamente la sovranità dello Stato in nome del diritto delle comunità intermedie ad esistere di per sé, [...] ha sempre implicato una piena accettazione della forma unitaria»⁹⁸. Ma è proprio la natura di tale forma unitaria ad essere ora al centro dell'attenzione, stimolando altresì una riflessione in chiave comparatistica sul significato dell'omogeneità costituzionale e delle garanzie della stessa⁹⁹. Come notato infatti da Paolo Carrozza, la reticolarità esige che i suoi moduli operativi, in cui è centrale la relazionalità collaborativa, funzionino «in un contesto fortemente solidaristico, che presuppone tuttavia la presenza di regole di solidarietà gerarchicamente sovraordinate

⁹⁵ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 947.

⁹⁶ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 949.

⁹⁷ Il cacofonico “dialogo” tra Stato ed enti territoriali a cui stiamo assistendo durante la pandemia attualmente in corso rende tale esigenza quanto mai pressante.

⁹⁸ L. MANNORI, *op. cit.*, p. 129.

⁹⁹ Cfr., ampiamente, nell'ambito di una riflessione comparatistica sull'omogeneità costituzionale negli ordinamenti degli Stati federali e, in particolare, di quelli statunitense, canadese e tedesco (a cui si aggiunge il caso peculiare dell'ordinamento dell'Unione Europea), G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, *passim*, il quale individua nell'omogeneità costituzionale il «punto di saldatura tra federalismo e costituzionalismo», rilevando, a proposito del «bisogno di omogeneità», che «l'esigenza cui esso fa fronte è quella di attenuare in qualche misura le rigidità del modello duale, fondato sulla separazione dicotomica delle sfere di competenza dei livelli di governo, generalmente indifferenti l'una nei confronti dell'altra» (p. 16).



– a meno che non risultino eticamente o politicamente condivise – e dunque di un centro non debole, ma capace di imporne il rispetto»¹⁰⁰. La riflessione deve procedere quindi, in ultima analisi, ben oltre l’ambito di rilevanza dei profili di “stretto diritto degli enti locali”, se è vero che – lo rileva ancora Paolo Carrozza – «il futuro prossimo [...] sembra dunque riprodurre in una scala più ampia, ormai multilivello, il dilemma tipico degli ordinamenti a pluralismo territoriale, consistente nella ricerca del giusto equilibrio tra esigenze di uniformità ed esigenze di differenziazione»¹⁰¹.

¹⁰⁰ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 949. Cfr. anche L. MANNORI, *op. cit.*, p. 130, il quale, riflettendo sul concetto di “unità” in un contesto in cui lo Stato ha visto fortemente attenuarsi, se non, almeno in teoria, svanire, afferma che «ora [...] che questa unità dell’ordinamento non è più impersonata dallo Stato, essa dovrebbe scaturire dall’equilibrio immanente alla ‘rete’. Il che vuol dire probabilmente che autonomia, per confermare la sua centralità all’interno del nuovo panorama, dovrebbe cominciare a veicolare, accanto alla sua istanza di separatezza, anche un senso forte di condivisione e di corresponsabilità».

¹⁰¹ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 949.