

L'impatto della riforma  
costituzionale Renzi-Boschi  
sull'assetto delle funzioni  
amministrative: problemi e  
prospettive

di Antonietta Lupo  
Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Messina



# L'impatto della riforma costituzionale Renzi-Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive<sup>\*</sup>

**di Antonietta Lupo**

Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Messina

**Sommario:** 1. Le linee di indirizzo del progetto di riforma costituzionale sul sistema degli enti locali. – 2. La riarticolazione del sistema territoriale nel nuovo assetto costituzionale: dal federalismo delle funzioni all'accentramento del regime locale. – 3. Il riparto delle funzioni amministrative a seguito dell'eliminazione delle Province dal quadro delle autonomie territoriali: ipotesi ricostruttive. – 4. I potenziali effetti della "costituzionalizzazione" degli enti di area vasta sul riassetto delle competenze amministrative. – 5. La reintroduzione dell'interesse nazionale e la verosimile attrazione di funzioni amministrative a livello statale nell'ambito di un rinnovato parallelismo. – 6. La razionalizzazione del sistema di finanza pubblica e le funzioni amministrative. – 7. La riforma alla prova del principio di sussidiarietà.

## **1. Le linee di indirizzo del progetto di riforma costituzionale sul sistema degli enti locali.**

Uno degli obiettivi che il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi<sup>1</sup> si propone è quello di semplificare i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema imperniato su un nuovo modello di interlocuzione e di collaborazione inter-istituzionale, volto ad incoraggiare il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale.

Nella dichiarata consapevolezza «che l'autonomia degli enti diversi dallo Stato costituisca un insostituibile elemento di arricchimento del sistema istituzionale»<sup>2</sup>, la proposta in parola intende

---

<sup>\*</sup> Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

<sup>1</sup> Recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

<sup>2</sup> Atti parlamentari – XVII legislatura, A.S. 1429, Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, p. 4.



realizzare «un nuovo equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e l'esigenza di salvaguardare e promuovere le sfere di autonomia delle Regioni e degli enti locali», attraverso un percorso che si articola su differenti fronti: a) semplificare i livelli territoriali di governo, eliminando il riferimento alla Provincia ovunque esso ricorra nel testo costituzionale; b) riformare radicalmente i criteri di riparto delle competenze legislative; c) valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale ed il principio autonomistico, con l'obiettivo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento.

A tale logica di fondo si ispira il superamento dell'attuale bicameralismo paritario e la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato delle Autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali, cui viene inscindibilmente connesso il nuovo assetto della potestà legislativa derivante dalle modifiche proposte in tema di revisione del Titolo V della Costituzione, caratterizzato dal passaggio alla competenza esclusiva dello Stato di buona parte delle materie prima affidate alla legislazione concorrente Stato-Regioni e dalla presenza di clausole di colegislazione, tra le quali spicca la cd. «clausola di supremazia».

A fianco ed a completamento di questo primario obiettivo – da inverare «positivamente nelle dinamiche istituzionali» mediante «sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese» – si colloca l'esigenza di rinnovare l'amministrazione territoriale, che, «in un contesto di severa crisi economica e sociale, dal quale facilmente traggono linfa pulsioni antisistema volte a delegittimare sia i partiti politici, sia, di riflesso, le stesse istituzioni rappresentative ai cui organi essi forniscono la provvista», rappresenterebbe «la sola risposta possibile»<sup>3</sup>.

Il rinnovo dell'«architettura istituzionale» prende avvio dalla riforma degli apparati, anche con l'intento di una riduzione dei costi politico-istituzionali che possa realizzare un armonico equilibrio tra le esigenze della *spending review* e la valorizzazione dell'autonomia territoriale. Si espunge così dal testo della Costituzione il riferimento alle Province considerate fonti di spesa ormai insostenibili e, contestualmente, si conferma la necessità e/o l'opportunità di mantenere un livello di governo intermedio *sub specie* di «enti di area vasta».

Il vasto progetto di razionalizzazione e semplificazione del sistema degli enti locali necessita, però, di una disciplina attuativa che orienti efficacemente il processo di riallocazione delle

---

<sup>3</sup> Rel. acc. cit., p. 4 e ss.



funzioni amministrative, specificamente per ciò che attiene a quelle che richiedono un esercizio unitario sovracomunale<sup>4</sup>.

Vero è che l'art. 118, comma 1, Cost. è rimasto formalmente immutato, salvo che per la rimozione dei riferimenti alle Province e l'aggiunta della previsione secondo cui «le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Dal che se ne dovrebbe desumere che le funzioni amministrative continuino ad essere allocate secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nondimeno, l'affermazione della potestà legislativa statale in materia di ordinamento e di funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane (a cui si aggiungono le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni ed i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta), il mantenimento di un livello intermedio di governo territoriale diverso da quello provinciale e la previsione di una clausola di supremazia attivabile in ragione dell'interesse nazionale, in contrapposizione alla logica della sussidiarietà, prospettano un sostanziale ripensamento dello scenario tratteggiato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, delineando una nuova configurazione delle funzioni amministrative.

Al di là di qualunque valutazione di merito politico circa le soluzioni e le scelte che la riforma in esame ci consegna, a fronte di un testo così profondamente innovatore, si pone quindi l'esigenza di verificare – ed è questa la ragion d'essere delle presenti note – quale impatto questa “semplificazione” del sistema degli enti locali possa generare sull'assetto delle funzioni amministrative, anche con riferimento alle disposizioni dell'art. 118 Cost.

## **2. La riarticolazione del sistema territoriale nel nuovo assetto costituzionale: dal federalismo delle funzioni all'accentramento del regime locale.**

Come dichiarato dal Governo nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale che ci troviamo ad esaminare, la complessa operazione di riordino dell'assetto delle autonomie locali non intende contraddire l'opzione federalista posta a base della riforma del Titolo V del 2001, che – com'è noto – auspicava realizzare un sistema policentrico di autonomie

---

<sup>4</sup> Con riguardo alla novellata disciplina dell'art. 118 Cost., S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2015, p. 6, osserva che «non sembrerebbero essere intervenute disposizioni idonee ad assicurare quell'auspicata auto-applicabilità della disposizione idonea a sottrarsi alla “sostanziale inattuazione” registrata fin qui dalla vigente disposizione, orientando in modo efficace processi di riallocazione delle funzioni».



responsabili, nella convinzione che la tradizionale concezione dell'amministrazione – intesa quale strumento attuativo della volontà legislativa – dovesse cedere il passo all'idea di un'amministrazione prevalentemente locale, ovvero riconducibile alla prossimità dei cittadini amministrati.

L'assetto ivi delineato consolidava l'operazione di riallocazione dei compiti e delle funzioni amministrative realizzata dalla riforma Bassanini, che separava il momento legislativo da quello amministrativo e conferiva, in linea di principio, l'amministrazione alla competenza delle Regioni e dei poteri locali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, salva espressa riserva allo Stato.

L'idea di fondo era rappresentata dalla convinzione che interesse statale ed interesse locale fossero tra loro correlati o, per meglio dire, indifferenziati, nel senso che entrambi rappresentavano due facce di un'unica medaglia, l'interesse nazionale, realizzabile solo a fronte di una collaborazione paritaria tra Stato e autonomie locali.

E' risaputo che la citata riforma costituzionale è rimasta per lo più inattuata<sup>5</sup>, per la difficoltà di tracciare un quadro sufficientemente chiaro con riguardo sia alle funzioni fondamentali degli enti locali, sia alle funzioni da allocare, in via generale, al livello di governo meno comprensivo.

Proprio per tale difetto di chiarezza, il legislatore statale ha spesso proseguito i percorsi della propria attività normativa verso un nuovo accentramento funzionale, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avallato e la cd. "legislazione della crisi" poi ha ulteriormente accentuato.

La manifestazione più evidente di questa tendenza è rinvenibile nella legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio), che – «in attesa della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione» – disegna, come recita la Relazione di accompagnamento, «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, le Regioni ed i Comuni», a cui si accompagna un livello di governo di area vasta «chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana».

Al fine di percorrere concretamente «la strada del cambiamento istituzionale attraverso la riforma organica della rappresentanza locale e garantire il conseguimento dei risparmi derivanti dal

---

<sup>5</sup> Sulla mancata attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, si veda B. CARAVITA, *L'attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione. I riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, Napoli, 2015; U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (luglio 2007); ID., *Intervento conclusivo*, in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, p. 215 e ss.

processo di riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato»<sup>6</sup>, la legge Delrio ridimensiona la veste istituzionale delle Province, trasformate in "enti di area vasta" con competenze enumerate e con una rappresentanza politica di secondo livello.

Nel segno della semplificazione e di un risparmio di spesa, e pur in presenza dei limiti costituzionali ad una più radicale riforma<sup>7</sup>, attualmente le Province risultano ridotte di numero in tutti quei territori nei quali non sono state istituite le Città metropolitane, mentre dove esse sussistono, la Provincia è fin d'ora abolita.

La proposta di modifica del Titolo V della Costituzione di cui si discute sembra dare continuità al percorso legislativo inaugurato dalla legge Delrio, laddove, all'art. 32, sancisce la "decostituzionalizzazione" del livello di governo provinciale che, nella prospettiva riformatrice, perde infatti lo *status* di ente costituzionalmente necessario; condizione, questa, che continua invece ad accomunare Regioni, Città metropolitane e Comuni.

L'impianto complessivo del riordino territoriale si fonda su una sostanziale differenziazione organizzativa (prima ancora che funzionale) nell'ambito della quale i Comuni rappresentano il tessuto connettivo del sistema amministrativo locale, l'area vasta diventa espressione indiretta dei Comuni, le Regioni vedono attenuata la loro connotazione di enti di elaborazione politico-legislativa, per trasformarsi in parte in soggetti deputati all'amministrazione e al coordinamento delle realtà locali in una dimensione sovracomunale<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Si richiama, a tal riguardo, la lettera della Banca centrale europea del 5 agosto 2011, indirizzata al Governo italiano, con la quale si auspicava l'adozione di riforme strutturali "cruciali" volte "ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)", a far data dalla quale ha preso avvio la sequenza di decreti legge (d.l. n. 138/2011, convertito, parzialmente e con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148/2011, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214/2011, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135/2012), con cui si è cercato di ridefinire gli assetti territoriali dell'ente intermedio fino a giungere alla legge n. 56/2014.

<sup>7</sup> Sugli obiettivi del processo di riforma, cfr. L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Atti del 58° convegno di studi amministrativi (Varenna, 20, 21, 22 settembre 2012)*, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*.

<sup>8</sup> Occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 38 della riforma costituzionale Renzi-Boschi, le disposizioni di cui al Capo IV non si applicheranno alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»: su questo aspetto, cfr. *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione d.d.l. Cost. A.C. 2613 e abb.*, scheda di lettura n. 216, Camera dei deputati, 2014, 169. Considerato che l'obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V è rimandata *sine die*, parte della dottrina (L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 54) ipotizza che questa disposizione non verrà mai attuata, «dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante i commi 1 e 2 dell'art. 116 Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali».



Si tratta in realtà di scelte controverse sotto il profilo metodologico, atteso che una razionale semplificazione dei livelli territoriali di governo dovrebbe seguire la logica che assegna priorità alle funzioni per poi trarne conseguenze in termini di organizzazione, secondo quanto più volte enunciato da Massimo Severo Giannini: “in principio sono le funzioni”<sup>9</sup>.

Del resto, come già la riforma Bassanini, la stessa legge Delrio, pur perseguendo l'intento di ridimensionare la veste istituzionale ed il ruolo delle Province, ha comunque cercato di garantire un nucleo certo di funzioni a ciascun livello di area vasta e di adeguare il modello organizzativo alle competenze così assegnate. Inseguendo il contenimento della spesa pubblica, detta legge ha difatti delineato la nuova mappa locale tentando di tenere unite funzioni, organizzazione e forma di governo<sup>10</sup>.

Sotto altra angolazione prospettica, poi, questo *restyling* dell'amministrazione locale delinea una forma di Stato centralistica<sup>11</sup>, specie con riguardo all'esercizio della funzione legislativa<sup>12</sup>.

Ciò si rinviene chiaramente non solo nella disciplina della clausola di supremazia statale attivabile in ragione dell'interesse nazionale, potenzialmente idonea a favorire una preminenza dell'indirizzo politico centrale rispetto a quello che si produce a livello regionale, ma soprattutto nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost., laddove assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento dei Comuni e delle Città metropolitane.

Da questo punto di vista, il percorso di differenziazione istituzionale tratteggiato dal progetto di riforma di cui si discute suscita qualche dubbio, posto che lo Stato non sempre è in grado di conoscere adeguatamente le realtà territoriali da disciplinare per quanto riguarda funzioni, dimensioni e capacità<sup>13</sup>. Ciò vale soprattutto per i Comuni, che, in quest'ottica, continuerebbero ad essere disciplinati in modo uniforme sia per quanto riguarda le funzioni, che per quanto concerne il modello organizzativo<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, p. 11 e ss.

<sup>10</sup> Così, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 546.

<sup>11</sup> In argomento, G. SCACCIA, Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica, 27 luglio 2015; F. ZAMMARTINO, *Città metropolitane e riforma costituzionale Renzi-Boschi: alcune considerazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, p. 6.

<sup>12</sup> Secondo L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni*, cit., p.58, ciò presumibilmente sarà foriero di nuovi ed ingenti costi, «perché implicherà un potenziamento, anche in termini di personale delle amministrazioni centrali che difficilmente si tradurrà in una riduzione di quello regionale, destinato quindi a rimanere sovradimensionato».

<sup>13</sup> G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo*, cit., p. 553, afferma che «Lo Stato centrale, evidentemente, non è in grado di apprezzare dalla distanza le differenze che contraddistinguono i territori e, nel riparto di funzioni, tra i diversi Comuni, è cieco, o quantomeno privo di una visione chiara».

<sup>14</sup> C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *ID., Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 122 e ss.



Il nuovo titolo competenziale, insomma, comporta la possibilità di un irrigidimento dell'intera disciplina delle autonomie locali, forse non perfettamente compatibile con la *ratio* della sussidiarietà sancita dall'art. 118 Cost., di cui, in fondo, il federalismo rappresenta una forma specifica.

### **3. Il riparto delle funzioni amministrative a seguito dell'eliminazione delle Province dal quadro delle autonomie territoriali: ipotesi ricostruttive.**

Al di là dell'eliminazione di ogni riferimento costituzionale alle Province, il disegno di legge *de quo* non intacca – nel suo contenuto precettivo – l'art. 118 Cost., prevedendo (come nell'assetto vigente) la loro attribuzione al Comune, salvo quelle che un'esplicita disposizione normativa attribuisca ad un livello superiore per ragioni concernenti l'adeguatezza o per l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario; è, tuttavia, nelle generali aspettative che la soppressione delle Province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica comporterà un differente assetto delle funzioni amministrative, sul quale, pur non essendo la riforma entrata in vigore e, di conseguenza, non esistendo riferimenti di carattere giurisprudenziale e prassi attuative cui fare riferimento, è possibile formulare alcune ipotesi.

Come è noto, alla luce della versione finale del testo della riforma costituzionale in esame, le funzioni amministrative dovrebbero essere ripartite su tre livelli *sub* statali ovvero Comune, Città metropolitana e Regione<sup>15</sup>.

In forza del principio di sussidiarietà verticale, inteso quale criterio preferenziale in favore dei livelli istituzionali meno comprensivi<sup>16</sup>, le funzioni sottratte alle Province dovrebbero, in prima battuta, essere attribuite ai Comuni.

La situazione, ad un esame più approfondito, non appare però così lineare.

L'inadeguatezza strutturale di gran parte dei Comuni italiani ingenera, infatti, seri dubbi circa la loro effettiva capacità di esercitare funzioni che richiedono un esercizio unitario, secondo i criteri

---

<sup>15</sup> S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, p. 22, secondo cui «Il riassetto è solo tendenzialmente su due livelli, però, perché rimane comunque nel tessuto costituzionale la Città metropolitana, cui va aggiunta la possibilità della istituzione degli enti di area vasta, nonché la possibilità di istituire enti associativi tra Comuni: a queste due categorie di enti, in base al testo qui in discussione, potrebbero essere affidati compiti sia intercomunali che sovracomunali».

<sup>16</sup> A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008, p. 41 e ss.; S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, S. GRASSI - M. A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2013, p. 410 e ss.





costituzionali di allocazione *ex art. 118 Cost.*: si pensi, ad esempio, alle più tradizionali delle funzioni provinciali, quali la viabilità, i trasporti pubblici, l'edilizia scolastica, il cui svolgimento implica scelte di tipo programmatico ed operativo che non sarebbe certo possibile demandare ai singoli Comuni.

Probabilmente, in forza della logica ascensionale che presiede il riparto delle funzioni amministrative, buona parte delle competenze assegnate alle attuali Province saranno conferite alle Città metropolitane<sup>17</sup>, in capo alle quali potrebbero, inoltre, confluire le funzioni fondamentali ascrivibili all'area vasta (già conferite dalla legge Delrio), nonché quelle attribuite nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province, ai sensi dei commi da 85 a 97 dell'art. 1 della stessa legge, le altre funzioni fondamentali indicate dal comma 44 e quelle attribuibili dallo Stato e dalle Regioni, in attuazione di quanto statuito dall'art.118, comma 1, Cost. (art. 1, comma 46).

E' opportuno, però, rilevare come sia assai prematuro formulare *tout court* previsioni sul contenuto effettivo delle funzioni metropolitane, specialmente per la ragione assorbente che la loro definizione dipende dal grado di differenziazione istituzionale che il legislatore statale – cui compete, in via esclusiva, la disciplina dell'ordinamento delle Città metropolitane – intenderà riservare a questi livelli di governo territoriale, tenuto conto anche della nuova articolazione del territorio nazionale in aree vaste, che evidentemente sottintende l'intenzione di rendere anche queste ultime teleologicamente orientate allo svolgimento di attività e di funzioni amministrative.

Ad ogni modo, le ipotesi percorribili non terminano qui. E invero, se dovesse proseguire la tendenza che ha trasformato le Regioni in sovraccarichi congegni amministrativi dalla discutibile funzionalità, potrebbe verificarsi che quelle stesse funzioni sovracomunali, un tempo proprie delle Province, vengano collocate a livello regionale: in tal caso le Regioni, private di una porzione considerevole del proprio potere legislativo (limitato per lo più a profili attuativi e di dettaglio), potrebbero subire un'ulteriore “amministrativizzazione”, con buona pace del principio di sussidiarietà verticale (e della logica “preferenziale” per il livello di governo più prossimo al cittadino) e, soprattutto, di quel modello costituzionale di Regione “leggera” sui cui la dottrina si è tanto spesa<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Conformemente, A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali in Osservatorio Città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 2014.

<sup>18</sup> F. MERLONI, *La regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI - L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Firenze, 2008; è opportuno, altresì, richiamare M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, 1962, p. 183 e ss., il quale qualificava le Regioni come enti ad «amministrazione



#### 4. I potenziali effetti della “costituzionalizzazione” degli enti di area vasta sul riassetto delle competenze amministrative.

L'aver optato per l'eliminazione della Provincia non sembra, comunque, comportare la definitiva rinuncia ad un ulteriore livello di governo, accanto alle Città metropolitane (e alle unioni di Comuni). E invero, l'art. 40, comma 4, del disegno di legge costituzionale pare voler perpetuare l'ente intermedio, laddove menziona gli enti di area vasta, rimettendone la relativa disciplina alla legge regionale, nei limiti dei “profili ordinamentali generali” fissati dalla legge statale<sup>19</sup>.

In altri termini, la riforma costituzionale *de qua se*, da un lato “decostituzionalizza” le Province, dall'altro conferisce rilevanza costituzionale agli enti di area vasta, confermando la «necessità di enti locali intermedi costituenti un secondo livello di governo locale, distinto da quello comunale, sia pure con la possibilità di numerosi intrecci e interrelazioni con quest'ultimo»<sup>20</sup>.

Sotto il profilo soggettivo non è chiaro, però, quali siano gli enti territoriali che debbano essere ricondotti entro quest'ambito.

La nozione di “area vasta” – come noto – fa la sua comparsa a livello legislativo con la legge Delrio, che qualifica espressamente sia le Città metropolitane sia le Province come «enti territoriali di area vasta» (art. 1, commi 2 e 3), distinguendone le relative funzioni.

La nuova formulazione dell'art. 114 Cost. (in combinato disposto con l'art. 40, comma 4, del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi) induce invece a ritenere che per enti di area vasta debbano intendersi unicamente le attuali Province e le “aree montane”<sup>21</sup>. Resterebbero,

---

indiretta necessaria», che «non possono avere organizzazioni proprie» per lo svolgimento delle attribuzioni amministrative.

<sup>19</sup> Benché chiaro in linea teorica, una volta calato sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni, il distinguo tra principi fondamentali e norme di dettaglio potrebbe comportare non pochi problemi interpretativi, atteso che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali non possono essere individuate in modo aprioristico, ma devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano. In argomento, S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale*, cit., p. 27, secondo cui «Non si deve pensare, peraltro, che le difficoltà siano legate alla abusata utilizzazione del qualificativo “generali”: neanche una previsione quale quella dell'art. 117, secondo comma, lett. p), così come risultante dalla modifica, sarebbe esente da problemi. Per la sua applicazione, infatti, sarebbe necessario chiedersi quali aspetti organizzativi di Comuni e Città metropolitane le Regioni potrebbero disciplinare in quanto non attinenti a profili “ordinamentali”, e quali invece devono senz'altro ritenersi afferenti a questi ultimi».

<sup>20</sup> In tal senso, F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, p. 241.

<sup>21</sup> G. MOBILIO, *La disciplina sull'“area vasta” nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015, p. 6, secondo cui «Il riferimento alle «aree montane», inoltre, appare ambiguo, in quanto non si comprende chiaramente se valga ad esplicitare una maggiore sensibilità costituzionale per le caratteristiche orografiche del territorio, oppure rimandi ad una tipologia particolare di ente, col risultato di ricomprendere negli enti di “area vasta” anche le comunità montane e, potenzialmente, le unioni di Comuni».

dunque, escluse le Città metropolitane, e ciò per almeno due ordini di ragioni: innanzitutto, il loro mantenimento entro tale ambito comporterebbe l'introduzione in Costituzione di una categoria disomogenea al cui interno sarebbero annoverati sia enti costitutivi della Repubblica, come le Città metropolitane, sia enti non costitutivi, come appunto gli enti di area vasta; in secondo luogo, se le Città metropolitane restassero "enti di area vasta", le Regioni sarebbero legittimate a disciplinarne i profili ordinamentali non "generalisti", a tutto detrimento di quelle esigenze unitarie, quantomeno negli "aspetti essenziali" della disciplina degli enti costitutivi, invocate di recente dalla Corte costituzionale<sup>22</sup>.

Orbene, in tale prospettiva, è ben possibile che le attuali Province, pur se decostituzionalizzate, continuino ad operare come enti di area vasta, «degradando da enti a rilevanza costituzionale ed autonomia costituzionalmente garantita, a enti disciplinati dalla normativa statale ordinaria»<sup>23</sup>.

Del resto, l'assenza di una disciplina transitoria che disponga la cessazione delle Province da ogni funzione entro un preciso arco temporale dall'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e che regoli l'attribuzione delle funzioni ed il trasferimento del patrimonio e delle risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province sembra deporre proprio nel senso che il legislatore costituzionale non intenda procedere ad alcuna soppressione, considerando le Province capaci di poter perdurare come enti di area vasta.

Se così fosse, la normativa recata dalla legge Delrio rimarrebbe in vigore «a tempo indeterminato (anche dopo detta riforma) fino a quando e nella misura in cui il legislatore non riterrà opportuno innovarne la disciplina»<sup>24</sup>, configurandosi come legge statale di attuazione del citato art. 40, comma 2, finalizzata cioè a riconfigurare queste formule organizzatorie di secondo grado, limitatamente agli aspetti ordinamentali generali<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte cost., 24 marzo 2015, n. 50, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, annotata da: A. STERPA - F. GRANDI - F. FABRIZZI - M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, p. 10; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, p. 10; G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte Costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2015.

<sup>23</sup> Così, L. OLIVIERI, *Sparisce la parola provincia*, in [www.italiaoggi.it](http://www.italiaoggi.it), 2016.

<sup>24</sup> Secondo questa angolazione prospettica, la legge Delrio «non sarà da intendersi *transitoria*, come si sarebbe potuto credere, ma solo *indeterminatamente provvisoria* come qualsiasi altra normativa nel nostro ordinamento giuridico»: così, A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, pp.10-11.

<sup>25</sup> In argomento, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo*, cit., p. 544.

Spetterebbe, poi, alla legislazione regionale il compito di tracciare le “ulteriori disposizioni in materia”, provvedendo a modulare le “nuove” Province in relazione alle necessità dei diversi territori<sup>26</sup>.

Ragionando in un’ottica integrata, se le Province saranno mantenute e trasformate in enti di area vasta, è plausibile ipotizzare che ad esse possano essere assegnate quelle funzioni fondamentali sovracomunali già individuate dall’art. 1, comma 85 della legge Delrio e, segnatamente, le funzioni amministrative di gestione (ambiente per quanto di competenza, strade provinciali, edilizia scolastica), di pianificazione (territoriale, dei servizi di trasporto, della rete scolastica), di raccolta ed elaborazione dati e di assistenza tecnico - amministrativa agli enti locali. Tuttavia, considerato che le Regioni esercitano la potestà legislativa in merito alle funzioni, alle dimensioni demografiche ed alle circoscrizioni degli enti di area vasta, non è escluso che a detti enti siano conferite ulteriori funzioni, diverse da quelle fondamentali, magari sulla falsariga dei criteri direttivi indicati a tal fine dall’art. 1, comma 89, legge Delrio<sup>27</sup>.

Certamente la soluzione prospettata potrebbe evitare la temuta “amministrativizzazione” delle Regioni<sup>28</sup>, riportando l’attribuzione delle funzioni amministrative regionali all’idea di fondo delineata già nella Costituzione del 1948. D’altro canto, v’è da rilevare che, non essendo costitutivi della Repubblica, gli enti di area vasta non risultano formalmente affidatari di funzioni amministrative, fondamentali e non, ai sensi dei “nuovi” artt. 117, comma 2, lett. p), e 118, comma 1, Cost..

Ad ogni modo, a prescindere da quella che sarà la concreta definizione delle funzioni degli enti di area vasta, ciò che oggi preme evidenziare è che dalla scelta di perpetuare la collocazione di detti enti in posizione intermedia tra Regione e Comune sembra discendere un reiterato ancoraggio costituzionale circa l’allocazione di funzioni amministrative presso i medesimi enti locali e la necessità di garantire su tutto il territorio nazionale sia la presenza delle Città metropolitane, ove

---

<sup>26</sup> Da questo punto di vista, è probabile che le Regioni provvedano ad un riaccorpamento o ad un aumento degli enti di area vasta, ove dovessero essere considerati strumenti organizzativi di aggregazione e di esercizio associato delle funzioni comunali: in tal senso, G. GERBASI, *Il risanamento della finanza pubblica quale parametro ordinatore dei rapporti Stato-Regioni tra tutela (uniforme, ovvero più o meno intensa) dei diritti sociali e processi di riorganizzazione delle autonomie locali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, p. 292.

<sup>27</sup> I criteri cui ci si riferisce consistono nel conseguimento delle seguenti finalità: individuazione dell’ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

<sup>28</sup> G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 262; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale*, cit., p. 42.



istituite, sia degli altri enti di area vasta di cui all'art. 40, comma 4, del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi<sup>29</sup>.

##### **5. La reintroduzione dell'interesse nazionale e la verosimile attrazione di funzioni amministrative a livello statale nell'ambito di un rinnovato parallelismo.**

Dalla Relazione di accompagnamento al progetto di riforma *de quo* traspare piuttosto chiaramente che parte significativa delle materie di legislazione concorrente, fonte di gravi incertezze legate alla difficoltà di distinguere i principi dalle norme di dettaglio, debba migrare alla competenza statale, ancorché quest'ultima venga circoscritta in alcuni casi alla determinazione di “norme generali”.

Da qui l'abrogazione del comma 3 dell'art. 117 Cost., la conseguente attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato di molte materie ivi contenute e la sostituzione della competenza concorrente con molteplici clausole di colegislazione, tra le quali spicca la cd. «clausola di supremazia».

Quest'ultima, intesa quale norma di chiusura del sistema, consente alla legge statale, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, di intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, allorché lo richiedano esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

In virtù del rinnovato parallelismo che sembra emergere dall'architettura del nuovo riparto delle competenze legislative è dunque lecito domandarsi se le funzioni amministrative connesse all'esercizio della funzione legislativa, nelle materie qualificate in ragione dell'interesse nazionale, possano essere attratte in sussidiarietà a livello statale. In altri termini, ci si chiede se l'interesse nazionale possa sostituire il principio di sussidiarietà che, ad oggi, rappresenta il criterio guida di allocazione delle funzioni amministrative.

Per tentare di risolvere i non semplici problemi interpretativi tra il testo dell'art. 118, comma 1, Cost. e quello dell'art. 117, comma 4, Cost., quale prefigurato dal disegno di legge Renzi-Boschi, occorre fare riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>30</sup>, maturata dopo la riforma

---

<sup>29</sup> In tal senso anche F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit., p. 215 e ss.

<sup>30</sup> Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2756; molteplici sono i commenti della dottrina in ordine a tale sentenza: fra questi si segnalano, R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2003; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003 (29 ottobre 2003)*, in *Forum on line dei Quaderni*



costituzionale del 2001, in base alla quale, una volta venuto meno il limite dell'interesse nazionale, l'attribuzione di funzioni amministrative allo Stato sarebbe ammissibile solo in presenza di esigenze di esercizio unitario e, dunque, in caso di inadeguatezza dimensionale degli enti territoriali.

La mera opportunità di svolgere in modo unitario funzioni amministrative che potrebbero essere esercitate dagli enti territoriali, ma riguardano l'interesse nazionale, sarebbe dunque contraria ai criteri di cui all'art. 118, comma 1, Cost., in ragione dell'assoluta mancanza di una valutazione di adeguatezza circa l'opportunità che le medesime funzioni possano essere svolte dai livelli di governo meno comprensivi.

Detto altrimenti, stando ai richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, nella conformazione ed assegnazione delle funzioni amministrative, il legislatore statale, anche nelle materie di sua competenza esclusiva, sarebbe tenuto – in virtù del carattere prescrittivo dell'art. 118 Cost. – a dare priorità di competenza ai livelli di governo più vicini all'azione da compiere.

In quest'ottica, la reintroduzione dell'interesse nazionale, com'è stato sostenuto<sup>31</sup>, dovrebbe essere espressamente riferibile al solo riparto di competenze legislative, mentre l'allocazione delle funzioni amministrative continuerebbe ad essere integralmente governata dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In realtà, l'idea dell'"egemonia" dell'indirizzo politico statale su quello regionale, che sembra scaturire dal disegno di riforma della Costituzione, induce ad ipotizzare che il processo di assegnazione delle funzioni amministrative possa non essere interamente presieduto dal principio di sussidiarietà, laddove ci si trovi al cospetto di materie di competenza legislativa esclusiva statale qualificate in ragione dell'interesse nazionale.

Stando, difatti, a quelli che dovrebbero essere i "nuovi" artt. 117 e 118 Cost. si potrebbe realizzare un cospicuo accentramento di competenze amministrative in favore dell'amministrazione statale, peraltro difficilmente sindacabile dalla Corte costituzionale, atteso

---

costituzionale, [www.mulino.it](http://www.mulino.it); L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in [www.asdridonline.it](http://www.asdridonline.it). Corte cost., 27 gennaio 2004 n. 43, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). A commento di questa sentenza si vedano *ex plurimis*: C. VENTIMIGLIA, *La Corte Costituzionale ammette poteri sostitutivi regionali: una scelta coerente con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 320 e ss.; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte Cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004, p. 4. Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Giur. cost.*, 2004, f. 3 e in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 1578.

<sup>31</sup> G. RISOVECCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016, p. 334.



che, in tal caso, il giudizio di sussidiarietà e di adeguatezza sarebbe in qualche modo «*in re ipsa*, cioè insito nella stessa qualificazione operata dal legislatore statale»<sup>32</sup>.

## **6. La razionalizzazione del sistema di finanza pubblica e le funzioni amministrative.**

Uno sguardo d'insieme del disegno di revisione costituzionale svela come vi siano ulteriori modifiche che impattano, più o meno direttamente, sul riassetto delle funzioni amministrative e, soprattutto, sul loro concreto svolgimento.

Ci si riferisce, in particolare, alla nuova formulazione dell'art. 119 Cost., comma 2, Cost., secondo cui «I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Ben si comprende come le modifiche apportate al testo antecedente dell'art. 119, comma 2, Cost., laddove affidano alla competenza legislativa esclusiva statale non già i principi di coordinamento ma il coordinamento stesso della finanza pubblica e del sistema tributario, possano ridurre l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali «quanto alle proprie scelte impositive, di spesa e di bilancio in ambiti decisi dal legislatore nazionale»<sup>33</sup>, condizionandone l'organizzazione amministrativa ed i rapporti tra i vari livelli istituzionali.

Per altro verso, tuttavia, il successivo comma 4, dell'art. 119 Cost., al fine di rispettare il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente locale ed il complesso delle risorse necessarie, stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali «assicurano il finanziamento integrale» delle funzioni pubbliche delle Regioni, dei Comuni e delle Città metropolitane «sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza».

Si afferma, in tal modo, il c.d. finanziamento integrale delle funzioni pubbliche, accompagnandolo «con la (quanto mai opportuna) previsione secondo la quale tale sistema di finanza derivata nei confronti del sistema regionale - autonomistico avviene “sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza”, assicurando, attraverso la positivizzazione di criteri di efficienza e di responsabilità della spesa,

---

<sup>32</sup> G. RISOVECCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale*, cit., p. 343.

<sup>33</sup> G. TERRACCIANO, *La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, p. 15.

una copertura costituzionale a quanto di più rilevante (e convincente) ha espresso la legislazione sul cd. federalismo fiscale, in realtà inattuato»<sup>34</sup>.

Il richiamo agli “indicatori di riferimento” si correla, difatti, alla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, che – nel dare attuazione al vecchio testo dell’art. 119 Cost. – segna il superamento del sistema di finanza derivata attraverso l’attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale<sup>35</sup>.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la citata legge n. 42/2009 classifica però le spese inerenti l’esercizio delle funzioni pubbliche tra quelle che investono i livelli essenziali delle prestazioni (sanità, assistenza, istruzione e in parte trasporto pubblico locale) e quelle inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si presume l’integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori<sup>36</sup>.

Il novellato comma 4 dell’art. 119 Cost. (per come formulato) supererebbe, dunque, gli asseriti vizi di costituzionalità della legislazione sul cd. federalismo fiscale (in particolare dell’art. 8 e dell’art. 11 della legge n. 42/2009) per violazione delle statuizioni di cui al comma 4 del vigente art. 119 Cost., inerenti la mancata copertura finanziaria integrale di tutte le funzioni pubbliche del sistema autonomistico, cercando peraltro di fare maggiore chiarezza quanto a ruoli, poteri ed ambiti di responsabilità dei diversi livelli di governo, in linea con il disposto di cui al precedente art. 118, comma 2, Cost., laddove si statuisce che le funzioni amministrative debbono essere

---

<sup>34</sup> S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale*, cit., p. 7. Sul cd. federalismo fiscale, S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 2009, 1; Id. (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014.

<sup>35</sup> La disciplina generale sui criteri per la determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali è stata dettata dal d.lgs. n. 216/2010 e dai relativi decreti di attuazione di quest’ultimo. La materia dei fabbisogni *standard* è stata, inoltre, al centro di un rilevante intervento normativo ad opera della legge di stabilità 2016, che nel modificare la procedura di approvazione degli stessi, ha contestualmente modificato il disegno organizzativo delineato dalla legge delega, sopprimendo la commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (CoPaFF).

<sup>36</sup> La determinazione dei fabbisogni *standard* costituiva, quindi, un fondamento della fiscalità delineata dalla legge n. 42/2009, in quanto era alla base della sequenza: costi *standard*, differenza tra fabbisogno/costo *standard* e risorse fiscali dell’ente, perequazione integrale del fabbisogno *standard* per quanto concerneva i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione “parziale” (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.





esercitate «in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»<sup>37</sup>.

Pur riconoscendo i profili positivi dell'appena descritta normativa, va evidenziato che la subordinazione dell'autonomia finanziaria di entrata delle Città metropolitane e degli altri enti territoriali ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti con legge dello Stato sia potenzialmente idonea a generare conflitti con il principio di adeguatezza che presiede all'allocazione delle funzioni amministrative, giacché lo stanziamento finanziario disposto potrebbe anche risultare non sufficiente rispetto ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe.

Al riguardo giova solo osservare che la prestazione pubblica ha connotati tali da non poter essere parametrata attraverso il costo *standard* (definibile solo in relazione ad un prodotto da costruire o ad un servizio da erogare), ma mediante il fabbisogno di spesa *standard*, che, lungi dal rappresentare un indicatore dell'efficienza delle modalità di utilizzo delle risorse economiche, individua semplicemente «il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere»<sup>38</sup>.

In altri termini, il principio dell'integrale copertura delle funzioni pubbliche del nuovo sistema autonomistico territoriale finisce per essere definito sulla scorta di indicatori la cui effettiva congruenza con i differenti interessi delle realtà territoriali è ancora tutta da verificare<sup>39</sup>.

## **7. La riforma alla prova del principio di sussidiarietà.**

Tra gli obiettivi maggiormente qualificanti la riforma costituzionale Renzi-Boschi vi è la piena valorizzazione degli «spazi di autonomia degli enti territoriali» ed una innovativa declinazione del pluralismo istituzionale e del principio autonomistico, con l'obiettivo ultimo di potenziare complessivamente il livello di democraticità del nostro ordinamento.

---

<sup>37</sup> Sebbene S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale*, cit., p. 6 osservi come il comma 2 dell'art. 118 Cost. sia una disposizione di riforma «dai contenuti si direbbe superflui, in ragione della considerazione secondo cui la “trasparenza”, che è il valore/obiettivo qui previsto come contenuto materiale della revisione, già rientra ampiamente nell'interpretazione dell'art. 97 Cost., trovando nella l. n. 241/1990 (e succ. mod. e integr.) la sua funzione più appropriata di vincolo all'azione amministrativa, senza differenze fra amministrazioni statali e amministrazioni territoriali».

<sup>38</sup> S. PARLATO (a cura di), *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, realizzata dal Dipartimento Finanza Locale IFEL, 2014.

<sup>39</sup> Analogamente, G. TERRACCIANO, *La revisione del Titolo V*, cit., p. 16.



L'autonomia degli enti diversi dallo Stato costituisce, nell'ottica della riforma, «un insostituibile elemento di arricchimento del sistema istituzionale», posto che «quanto più il potere pubblico è prossimo ai cittadini, tanto più è elevata la qualità della vita democratica e la capacità delle istituzioni di soddisfare i diritti civili e sociali ad essi riconosciuti, secondo il principio della sussidiarietà verticale, incorporato anche nell'architettura istituzionale dell'Unione europea»<sup>40</sup>.

Come si vede il rinnovato disegno di riforma del Titolo V della Costituzione mantiene, dunque, inalterato il meccanismo di distribuzione delle funzioni amministrative. Resta, però, da verificare la sua reale fisionomia.

Vero è che le modifiche apportate all'art. 118 Cost. «sono poche e tutto sommato non di grande rilevanza»<sup>41</sup>, ma ciò vale, a parer nostro, solo in riferimento all'aspetto puramente formale. L'abolizione del livello di governo provinciale, la cui collocazione intermedia tra Regione e Comune consentiva certamente di allocare un maggior numero di funzioni al livello istituzionale più vicino al cittadino<sup>42</sup>, elimina difatti un possibile elemento di differenziazione ed adeguatezza, determinando verosimilmente un processo di allocazione delle funzioni sovracomunali a livelli di governo strutturalmente inadeguati.

Immaginare di poter assegnare funzioni di area vasta ai Comuni è opinione che suscita qualche perplessità, stante la sostanziale inidoneità degli enti comunali, in special modo se di piccole dimensioni, a svolgere in modo efficiente ed efficace funzioni che implicano scelte “politiche” il cui ambito valutativo eccede le loro competenze.

Anche la lettura della possibile differenziazione derivante dall'eventuale spostamento della titolarità di dette funzioni in favore del livello di governo regionale, pure teorizzata dalla dottrina<sup>43</sup>, appare difficilmente praticabile: a dispetto, difatti, del modello di Regione “leggera” che si è andata affermando a maggior ragione dopo la riforma costituzionale del 2001<sup>44</sup>, l'assegnazione di funzioni sovracomunali alle Regioni – «astrattamente votate alla programmazione e perciò sprovviste, se non delle risorse organizzative, quantomeno della “cultura” necessaria per assolvere a nuovi compiti di amministrazione attiva»<sup>45</sup> – sarebbe in

---

<sup>40</sup> Rel. acc. cit., p. 4 e ss.

<sup>41</sup> S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale*, cit., p. 21.

<sup>42</sup> In questi termini, M. DI FOLCO, *Le province al tempo della crisi*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2013.

<sup>43</sup> A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, parla, a tal proposito, di “provincializzazione” delle regioni.

<sup>44</sup> P. MILAZZO, *L'impatto del d. d. l. costituzionale “Renzi-Boschi” sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

<sup>45</sup> G. MOBILIO, *La disciplina sull'“area vasta”*, cit., p. 5.



contraddizione con la logica dei principi di sussidiarietà verticale e di differenziazione, i quali richiedono che la distribuzione delle funzioni amministrative avvenga in favore dell'ente più vicino al cittadino, sulla scorta delle differenti caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali dell'ente ricevente. Peculiarità, queste ultime, che la dimensione regionale non è in grado di soddisfare, stante l'ampiezza del suo territorio e le caratteristiche della sua organizzazione politica ed amministrativa.

Sulla base della logica complessiva del tessuto normativo, che si è tentato di ricostruire, un recupero dell'effettività dei principi di differenziazione ed adeguatezza, che fanno da corollario alla sussidiarietà nel modello di allocazione funzionale dell'art. 118 Cost., potrebbe invece scorgersi nell'attribuzione delle funzioni di area vasta in capo alle Città metropolitane, ove costituite.

Vero è che, affinché la logica di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale possa operare correttamente e «condurre a decisioni allocative delle funzioni amministrative coerenti nell'ambito della scala ascensionale degli enti costitutivi della Repubblica»<sup>46</sup>, sarebbe indispensabile che i processi deliberativi di tali enti siano affidati a sistemi di governo politicamente responsabili, cioè dotati di *standard* minimi comuni di democraticità<sup>47</sup>.

D'altro canto, è opportuno ricordare che il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56/2014 per le neoistituite Città metropolitane ha ricevuto l'avallo della Corte costituzionale<sup>48</sup>, che ha ritenuto che la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost. ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tali enti siano direttamente eletti.

---

<sup>46</sup> M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n.1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, Audizione presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione”, Roma, 2014.

<sup>47</sup> E' stato sostenuto, in proposito, che «Se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, essa «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora, per la proprietà transitiva, ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare». Così, O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n.1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *www.federalismi.it*, 2013, p. 11; analogamente, C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, p. 375.

<sup>48</sup> Corte cost., 24 marzo 2015, n. 50, cit.; Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, in *Foro it.*, 2005, I, p. 38; Corte cost., ord. 8 maggio 2009, n.144, in *Giur. cost.*, 2010, 1563 e ss., con nota di C. PINELLI, *Assesamenti nell'interpretazione dell'art.114 Cost.*, ivi, pp. 1569-1571. In argomento, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino 2012, p. 514.



In tal senso, proprio alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione, si dovrebbe allora escludere la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e, pertanto, si dovrebbe ritenere costituzionalmente legittima la diversificazione dei modelli di rappresentanza politica.

Le previsioni di cui all'art. 40 comma 4 del disegno costituzionale in esame sembrano, comunque, prefigurare una ben più articolata organizzazione delle funzioni sovracomunali, fondata sul probabile coinvolgimento sia delle Città metropolitane, sia degli enti di area vasta (*ex* Province). Questi ultimi, sebbene non menzionati dall'art. 114 Cost., potrebbero difatti considerarsi ugualmente enti necessari della Repubblica e come tali essere titolari di funzioni proprie, atteso che ad essi fa espresso riferimento la legge di riforma del Titolo V, assegnando loro una rilevanza di valore costituzionale<sup>49</sup>.

In questo scenario, una concreta differenziazione tra i livelli di governo di prossimità e di area vasta potrebbe inverarsi attraverso una redistribuzione delle competenze, volta ad assegnare alle Città metropolitane la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano ed alle nuove Province lo svolgimento di funzioni di area vasta, consistenti «nella ricerca di soluzioni più idonee, anche in termini organizzativi, per lo svolgimento di funzioni che i singoli Comuni non sarebbero da soli in grado di assolvere, e nella conseguente individuazione degli strumenti e delle risorse necessari allo scopo»<sup>50</sup>, modulate a seconda delle scelte compiute in sede di legislazione regionale.

Tutto ciò a patto che la riforma costituzionale non sia interpretata in maniera troppo centralista ed uniformante del regime locale. Rischio, questo, tutt'altro che remoto, atteso che, in ragione dell'interesse nazionale, lo Stato potrebbe attrarre in sussidiarietà, attraverso la clausola “spugna” contenuta nel riformato art. 117 Cost., talune funzioni amministrative<sup>51</sup>.

Il che comporterebbe una preminenza dell'indirizzo politico statale sul principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari e una conseguente lettura riduttiva del principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. e di quello del buon andamento dell'amministrazione, che andrebbe

---

<sup>49</sup> Secondo A. PURCARO, *Gli Enti di area vasta nella prospettiva della riforma della Costituzione. Breve commento delle disposizioni contenute nel DDL di riforma, con particolare riguardo alle autonomie locali*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2016, pp. 1 e 4 «Gli enti di area vasta, al pari di ogni altro soggetto giuridico pubblico, dovranno avere proprie funzioni, che non potranno che derivare da scelte legislative statuali o regionali».

<sup>50</sup> C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 581.

<sup>51</sup> Osserva a questo proposito G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo*, cit., p. 564, che «ogni attività, ogni funzione, ogni apparato ha un costo che incide sulla spesa pubblica complessiva del Paese, dunque ogni attività autonoma svolta dagli enti territoriali può ben essere considerata di “dimensione nazionale” in quanto incidente sul bilancio generale dello Stato, sulle politiche di risanamento finanziario, sulle esigenze di *spending review*».



invece coniugato con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, atteso che la scelta concernente l'allocazione delle funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una adeguata ed efficiente esplicazione.