



29 MAGGIO 2024

Il cammino delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare

di Vincenzo Casamassima

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

Il cammino delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare^{*}

di Vincenzo Casamassima

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

Abstract [It]: Il saggio ha ad oggetto lo sviluppo delle autonomie locali nell'ordinamento italiano, alla luce del rapporto tra principio autonomistico e il principio della sovranità popolare, radicato nella Costituzione repubblicana. La parte iniziale del saggio è dedicata ad un inquadramento generale dei profili essenziali di tale rapporto. Il saggio prende poi in esame il percorso attuativo delle norme costituzionali in materia di autonomie locali, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, ponendo in evidenza i numerosi profili di criticità riscontrabili e le loro ricadute negative sullo spessore dell'autonomia e della democrazia locale.

Title: The path of local autonomies in the prism of popular sovereignty

Abstract [En]: The essay deals with the development of local autonomy in the Italian legal system, in the light of the relationship between the Principle of territorial autonomy and the principle of popular sovereignty, rooted in the Republican Constitution. The first part of the essay is dedicated to a general overview of the essential aspects of this relationship. The essay then examines the implementation of the constitutional norms in the field of local autonomy, before and after the constitutional reform of 2001, highlighting the numerous critical profiles that can be found and their negative repercussions on the real consistency of local autonomy and democracy.

Parole chiave: autonomia locale; sovranità popolare; riforma costituzionale; sussidiarietà; relazioni tra livelli di governo

Keywords: local autonomy; popular sovereignty; constitutional reform; subsidiarity; relations between levels of government

Sommario: 1. Autonomia e sovranità popolare nella Costituzione italiana. 2. Le autonomie locali e il loro (difficile) sviluppo prima della riforma del Titolo V. 3. Il significato del nuovo art. 114 Cost.. 4. Le autonomie locali dopo la riforma del Titolo V: il nuovo quadro costituzionale. 5. Le autonomie locali e la difficile attuazione del nuovo Titolo V: a) profili funzionali e finanziari.... 6. ... e b) profili strutturali e forma di governo: la particolare vicenda degli enti intermedi. 7. Considerazioni conclusive (con sguardo sulle prospettive future).

1. Autonomia e sovranità popolare nella Costituzione italiana

Con il presente lavoro, dedicato alla memoria del prof. Beniamino Caravita, si intende concentrare l'attenzione sul significato e sulla portata del principio autonomistico nell'ordinamento italiano e sugli sviluppi conosciuti nel corso del tempo dalla sua attuazione attraverso le vicende che hanno investito gli enti territoriali e, tra questi, in particolare, gli enti locali. Il punto di vista che qui si proverà ad adottare è quello, certamente non originale, proprio di una riflessione sulle interrelazioni del principio autonomistico con altri principi costituzionali e, in particolare, con il principio democratico, il quale trova

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. I contenuti del presente lavoro, dedicato alla memoria del prof. Beniamino Caravita di Toritto, riprendono in parte quelli del saggio *Il percorso evolutivo delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare. Ricordando Beniamino Caravita*, pubblicato in L. CASSETTI-F. FABRIZZI-A. MORRONE-F. SAVASTANO-A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

nell'affermazione della sovranità popolare un cardine concettuale e un fondamento di diritto positivo (art. 1 Cost.).

Nel suo editoriale scritto per il fascicolo n. 4 del 2006 della rivista *federalismi.it*, Beniamino Caravita scriveva che «pluralismo, autonomia e sussidiarietà sono i chiari principi ispiratori della Costituzione italiana» e aggiungeva che «al centro dell'assetto costituzionale – già prima dei nuovi articoli 114 e 118, così come introdotti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – non vi è lo Stato, unico detentore di una sovranità incommensurabile, sia verso l'esterno che verso l'interno, bensì il binomio popolo-persona»¹. Proprio in questo binomio si radica lo stretto nesso tra principio democratico (art. 1 Cost.) e principio dell'autonomia territoriale (art. 5 Cost.), all'interno di un quadro concettuale illuminato dal principio del pluralismo sociale (art. 2 Cost.). Il popolo di cui parla la Costituzione italiana, al quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, appartiene la sovranità, «non è una collettività informe e uniforme, bensì è “popolo” in grado di organizzarsi e di articolarsi in una pluralità di formazioni, di associazioni, di organizzazioni, di istituzioni [...]»². In tale ottica, può essere valorizzato, come fattore di arricchimento della definizione costituzionale di popolo, anche l'apporto del principio lavoristico, radicato nella interconnessa normatività degli artt. 1 e 4 Cost., e in particolare della sua proiezione democratico-partecipativa, ben visibile nei richiami dell'art. 4, comma 2, Cost. al doveroso svolgimento da parte di ogni cittadino di «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» e dell'art. 3, comma 2, Cost. alla «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»³.

Alla luce di tale conformazione costituzionale del popolo, risulta priva di fondamento l'idea di una sovranità monoliticamente attribuita in via esclusiva ad uno Stato-persona collocato perciò in posizione di preminenza gerarchica nei confronti delle Regioni e degli enti locali. Si tratta di un approdo rafforzato dall'attribuzione da parte dell'art. 1 Cost. al popolo non soltanto della titolarità della sovranità, ma anche del suo esercizio. Tale scelta non consente di concentrare quest'ultimo in capo ad organi ed istituzioni del solo Stato-persona⁴ e induce, per quel che qui specificamente interessa, a valorizzare le collettività

¹ B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, n. 4, 2006, p. 1.

² B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare*, cit., p. 2.

³ Si veda in questo senso F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, p. 22, secondo il quale, partendo, come il testo costituzionale richiede, dall'«accezione di democrazia fondata sulla cooperazione dei cittadini, attraverso le loro espressioni sociali e istituzionali, di cui il lavoro è, nella Costituzione, formula riassuntiva e insieme simbolo», si concorre a fondare «un'idea di democrazia che non si riduce alla dinamica di investitura delle istituzioni elettive, ma che si irradia sui soggetti e sui compiti della società, secondo il principio lavoristico e quello, ad esso connesso, di sussidiarietà» e, detto in altri termini, l'ideale di «una democrazia “spessa”, perché radicata nella profondità dei rapporti sociali ed economici, laddove si può e si deve rendere possibile la partecipazione, e cioè l'apporto creativo, di ogni singola persona, portatrice di una irriducibile unicità, cui si accompagna una vocazione sociale da riconoscere e promuovere».

⁴ Così F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 53, 2007, pp. 9-10, il quale afferma che «la attribuzione al popolo della titolarità dei poteri sovrani non è incompatibile con una ricostruzione del sistema costituzionale che attribuisca l'esercizio dei medesimi poteri allo Stato-persona o allo Stato-apparato, attribuendogli la responsabilità delle decisioni ultime; e cioè delle decisioni di ultima istanza con le quali si riconoscono e si delimitano diritti e libertà, e si ripartiscono poteri, competenze, ambiti di autonomia, riconoscendoli o negandoli

locali come porzioni di popolo contraddistinte da legame con un determinato territorio ed abilitate, attraverso le istituzioni degli enti territoriali, a perseguire finalità loro proprie, dotate di valore non minore di quelle perseguite, attraverso lo Stato, dalla collettività corrispondente alla totalità del popolo⁵.

La sovranità popolare non esaurisce dunque le sue virtualità nel funzionamento, puro e semplice, degli istituti della rappresentanza politica nazionale (integrati da quelli di democrazia diretta e partecipativa). In quanto popolare e, per così dire, pluralizzata, essa si libera del peso della sua etimologia, cioè del richiamo all'idea dello "stare sopra" (a cui si connette quella della subordinazione di chi sta sotto): il potere sale, anzi, in questo caso dal basso verso l'alto. Inoltre, ricomponendo la frattura tra sfera sociale e sfera politico-istituzionale, generatasi, sin dagli albori dell'età moderna, in virtù di una radicale presa di distanze del potere dello Stato sovrano dall'articolata politicità di cui era portatore l'ordine sociale medievale, la sovranità democratica «non conosce [...] né il formalismo dello Stato-persona né la concentrazione della politicità in un vertice»⁶. In quest'ottica, si è giunti a parlare di un nesso tra sovranità popolare e autonomia (intesa in senso ampio, non circoscritta cioè a quella territoriale): la prima costituirebbe, in un certo senso, il prodotto dell'operare combinato di una libera e diversificata articolazione di autonomie personali e collettive, tutte dotate di evidente radicamento costituzionale⁷, risultando dunque fondata «l'interpretazione che vede il ricorso all'autonomia come una delle tante forme, una delle varie declinazioni del principio di una sovranità popolare caratterizzata dal pluralismo egualitario»⁸.

discrezionalmente, cioè sovranamente», mentre «se l'esercizio dei poteri sovrani spetta al popolo, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione, e dunque tramite gli strumenti della democrazia diretta (referendum ex articoli 138 e 75 Cost.) e della democrazia rappresentativa (elezioni), non si può non riconoscere che il popolo li attiva nei confronti di diverse istituzioni esponenziali delle diverse comunità, nelle quali si articola la Nazione».

⁵ Cfr. F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici. Volume I. Monografie e manuali*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 697, il quale afferma 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». Si veda inoltre G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 41, secondo cui l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana rende superata una «concezione dell'autonomia quale criterio di organizzazione secondo cui un ente svolge un'attività che è, al tempo stesso, propria ed amministrazione indiretta dello Stato», dovendosi invece evidenziare che «le Regioni e gli enti locali territoriali perseguono finalità proprie, esponenziali degli interessi delle comunità territoriali e non necessariamente riconducibili a quelle dello Stato».

⁶ C. GALLI, *Sovranità*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 67. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 1.1 Sovranità e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 171, nota, a tal proposito, che «conseguenze significative derivano dal collocare la sovranità in un'entità unitaria indivisibile, considerandola esercitabile solo collettivamente mediante manifestazioni unitarie di volontà o, viceversa, dall'attribuirla ai singoli membri del popolo, ciascuno in grado di partecipare in vario modo, influenzando anche attraverso i diritti di libertà alla gestione dello Stato».

⁷ Così B. CARAVITA-F. FABRIZZI-A. Sterpa, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 9, i quali rilevano che la Costituzione, oltre ad attribuire la sovranità al popolo (richiamando poi il concetto di sovranità anche agli artt. 11 e 7), «fa ampio uso della nozione di autonomia», riferendola ad una vastissima gamma di ambiti e soggetti, e che in particolare l'autonomia è riconosciuta e garantita dalla Costituzione «non solo a tutto il sistema degli enti locali e regionali (artt. 5, 114, 116, 117, 119, 123), bensì anche alle confessioni diverse da quella Cattolica (art. 8), alle associazioni (art. 18), ai sindacati (art. 39), ai partiti (art. 49), alle università, alle istituzioni di alta cultura e alle accademie (art. 33), alle istituzioni scolastiche (art. 117, comma 3), all'autonoma iniziativa dei cittadini (art. 118, comma 4) e, infine, [...] alla magistratura (art. 104)».

⁸ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 162.

Nel quadro dell'appena evidenziata correlazione tra "autonomia" latamente intesa e sovranità popolare si comprende meglio anche il significato del, più specifico, nesso del principio democratico con il principio dell'autonomia territoriale, definita «espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato»⁹ da autorevole dottrina la quale, alla luce di una lettura sistematica della Costituzione italiana, ha evidenziato che «al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale»¹⁰. Mentre integra, con quelle democratiche¹¹, le istanze sottese al principio garantistico¹², il principio autonomistico si alimenta dunque anche della linfa propria del pluralismo sociale, concorrendo inoltre a contenere possibili derive verso lo strapotere di interessi sociali forti, in ragione del ruolo positivo che le comunità territoriali sono in grado di svolgere «sia come momento intorno al quale ricomporre gli interessi dei cittadini, gli interessi concreti degli stessi filtrati in una prospettiva *politica*, sia come strumento di trasmissione della domanda politica»¹³ (corsivo dell'autore).

⁹ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 286, il quale vede nella formula utilizzata dall'art. 5 Cost. «forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentratissimo in stato sociale delle autonomie». Cfr. anche 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. XVII, la quale 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».

¹⁰ G. BERTI, *Art. 5*, cit., 288. Cfr. anche, in tempi molto prossimi all'entrata in vigore della Costituzione, 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». B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare*, cit., p. 3, nota peraltro che in concreto «nella storia italiana, le spinte verso il decentramento non sono state necessariamente coincidenti con la valorizzazione dei luoghi e delle strutture della società».

¹¹ R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 136, afferma che dunque «una lesione all'essenza del principio di autonomia si tradurrebbe in una lesione del principio della sovranità popolare e quindi anche del principio democratico».

¹² F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno*, cit., p. 24, afferma in proposito 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». V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 497, sottolinea la capacità del principio dell'autonomia territoriale di contribuire a riconformare il significato dello stesso principio garantistico, affermando 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».

¹³ A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 111. Non si è mancato peraltro di mettere in guardia dalla possibilità che soprattutto enti territoriali privi di un'adeguata consistenza politico-istituzionale costituiscano terreno (particolarmente) fertile per l'esercizio di forti poteri privati. Cfr. in questo senso M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del Convegno di studi Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1995, p. 81, il quale rileva, sulla scia del pensiero di Franz Neumann, che «in presenza di poteri sociali ed economici forti e concentrati, nonché di un sistema produttivo scarsamente pluralistico – un eccesso nell'articolazione territoriale del potere politico può essere un rischio».

Da una siffatta considerazione del principio autonomistico enunciato dall'art. 5 Cost. emerge come la sovranità popolare, in quanto «matrice di tutti i poteri esercitati in seno all'ordinamento repubblicano»¹⁴, tanto di quelli conferiti dalla Costituzione allo Stato quanto di quelli assegnati agli enti territoriali, si istituzionalizzi e divenga «la sovranità della Repubblica complessivamente intesa, cioè una qualità che si trasmette in eguale misura a tutti i livelli di rappresentanza politica elencati nell'art. 114»¹⁵. Sovranità della Repubblica dunque e non dello Stato, come meglio evidenziato dalla vigente formulazione dell'art. 114 Cost., ma desumibile già prima del 2001 da un'attenta e non isolata lettura dell'art. 5 Cost.. Che la Repubblica non si identifichi con lo Stato lo si evince del resto, a ben vedere, anche dalla stessa formulazione di tale disposizione, che richiama sia appunto la «Repubblica», soggetto di tutti i verbi adoperati, sia lo «Stato», in riferimento ai servizi dipendenti dal quale deve realizzarsi «il più ampio decentramento amministrativo»¹⁶.

Se l'evidenziata relazione del principio autonomistico con i principi democratico e pluralistico alimenta, naturalmente e legittimamente, dinamiche di differenziazione interterritoriale, l'art. 5, nel definire la Repubblica «una e indivisibile», indica, come è noto, al contempo il contesto entro cui il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali deve avvenire e, dunque, i beni costituzionali con cui tali finalità devono restare in equilibrio. Un equilibrio che potrebbe definirsi simbiotico, se è vero che, come è stato efficacemente rilevato, premessa la distinzione di «un profilo statico (il dato di fatto dell'unità politica da conservare, da proteggere) dal profilo dinamico (giuridico) (il valore da far valere o il fine da perseguire)», deve constatarsi che «il profilo dinamico dell'unità si incontra con il principio di autonomia, si realizza, per così dire, a traverso l'autonomia (unità di diversi, identità di differenti, perfino di opposti: *coincidentia oppositorum*)»¹⁷.

Lo stesso principio di indivisibilità della Repubblica, normalmente richiamato quale limite assoluto consistente «nel divieto di dividere o smembrare la Repubblica in più Stati indipendenti ovvero in quello

¹⁴ 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. 65.

¹⁵ O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 235. Cfr. anche B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare*, cit., p. 3, il quale afferma che «se la sovranità spetta al popolo, l'istituzione Stato ne sarà titolare per quella sola parte di poteri e funzioni attribuita dal testo che regola l'esercizio della sovranità», potendosi quindi affermare che «lo Stato rappresenterà la sovranità popolare nelle aree e nei settori in cui la Costituzione gli attribuisce questo potere».

¹⁶ Così C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, p. 750.

¹⁷ F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della repubblica come principio*, in P. BIANCHI-C. LATINI a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 183, secondo il quale dunque «i due apparenti principi (unità e autonomia) non sono che gli aspetti di un medesimo principio (le facce di una stessa medaglia)», dovendosi concludere che «il principio fondamentale o supremo enunciato dall'art. 5 Cost. si risolve dunque nella relazione tra unità (negativa) e autonomia (positiva)». Analogamente, B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale*, cit., pp. XX-XXI, afferma che «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».

di secessione di parte del suo territorio»¹⁸, se considerato con riguardo alla complessiva struttura dello Stato-ordinamento (e non solo al suo elemento territoriale), può assumere un'ulteriore, e differente, connotazione. Può atteggiarsi, in un certo senso, come nucleo duro del principio unitario, che si alimenta di uno stretto nesso con le prescrizioni statuenti le fondamenta valoriali dell'edificio costituzionale e, in particolare, con gli artt. 2 e 3 Cost.. Implica, in quest'ottica, «l'irreversibile mantenimento di *standards* omogenei di godimento dei diritti fondamentali in tutto il territorio nazionale, ossia *in tutto quello che è in atto territorio nazionale*»¹⁹. Ne discendono conseguenze rilevanti anche in ordine ai connotati del principio autonomistico, la cui relazione con il principio di unità-indivisibilità si alimenta delle istanze solidaristiche e dei valori sottesi alle finalità espresse dall'art. 3, comma 2, Cost., i quali concorrono a dare corpo ad un'autonomia «intrinsecamente consapevole delle reciproche forme di dipendenza, richiedendo quella logica d'interdipendenza che necessita di un permanente esercizio di solidarietà»²⁰. Un'autonomia in relazione a cui si può affermare che, prese le distanze da un'idea formale di eguaglianza, la quale tende dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa a tradursi in accoglimento del modello basato sull'uniformità, «la differenziazione territoriale [...] è strumento del "compito" che l'art. 3 Cost. prefigura, coerentemente, per tutta la Repubblica, che come è noto non coincide con lo Stato, ma si compone di altri soggetti, in primis degli enti pubblici territoriali, abbracciando tutto l'intero Stato comunità»²¹. L'analisi del percorso attuativo delle previsioni contenute nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, da interpretarsi ed applicarsi alla luce dei principi richiamati nelle pagine precedenti²², sarà qui, molto sinteticamente, condotta con particolare riguardo agli enti locali (cioè agli enti territoriali diversi dalle Regioni), rivelando di tale percorso il profilo frastagliato e non privo di numerosi limiti e criticità.

2. Le autonomie locali e il loro (difficile) sviluppo prima della riforma del Titolo V del 2001

Il richiamo espresso di Comuni e Province, insieme alle Regioni, nella versione originaria dell'art. 114 Cost., quali enti in cui «la Repubblica si riparte» faceva degli enti locali, non meno che delle Regioni, articolazioni costituzionalmente necessarie di quella Repubblica che, nella sua unità e indivisibilità, è chiamata a riconoscere e promuovere le autonomie locali. Una lettura dell'art. 114 alla luce dell'art. 5

¹⁸ R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., p. 140.

¹⁹ F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della repubblica come principio*, cit., p. 206.

²⁰ 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, la quale afferma, in quest'ottica, che «non c'è spazio, dunque, nel disegno costituzionale per un'autonomia come sinonimo di indipendenza o di autosufficienza, astratti ideali che celerebbero soltanto la logica tipicamente proprietaria dell'esclusione dell'altro dalla propria ricchezza e dal proprio benessere».

²¹ F. CORTESE, *Un check up per il regionalismo italiano*, in *Istituz. Federalismo*, n. 1, 2021, p. 112.

²² Cfr. M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, 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. 36, la quale afferma che «la lettura dei principi fondamentali alla luce delle regole (e non viceversa) costituisce non solo una violazione dei più elementari canoni interpretativi ma anche la negazione della novità costituzionale dell'autonomia come democrazia sostanziale».

Cost. (e dei correlati principi democratico e pluralista) induceva, pur a fronte di una formulazione letterale che tendeva a far coincidere lo Stato (non espressamente richiamato) con la Repubblica, a valorizzare la distinzione tra Stato apparato e Stato comunità e, conseguentemente, «la valenza comunitaria delle autonomie territoriali»²³. In quest’ottica, la costituzionalizzazione, oltre che delle Regioni, degli enti locali non produceva soltanto l’effetto di porre l’esistenza al riparo dall’esercizio della discrezionalità legislativa, bensì anche quello di indicare la maniera corretta di inquadrare all’interno del sistema costituzionale la posizione di enti che l’art. 128 Cost. qualificava come «autonomi», per quanto «nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica»²⁴, e di fornire alla Repubblica le coordinate per l’attività di adeguamento dei «principi» e dei «metodi» della legislazione «alle esigenze dell’autonomia e del decentramento»²⁵.

A fronte di ciò, è necessario considerare, innanzitutto, la forza ancora esercitata, al tempo dell’Assemblea Costituente (ma anche in seguito), da un’idea di autonomia modellata sulla nozione di “autarchia”, ispiratrice di un sistema di rapporti inter-istituzionali fondato sulla supremazia dello Stato centrale rispetto agli enti territoriali²⁶. Alla forza di tale idea si devono probabilmente alcuni “limiti” evidenziati dal “vecchio” Titolo V della Parte seconda della Costituzione che – si è detto – «non riservò particolare spazio o attenzione agli enti locali»²⁷. Se la natura di enti autonomi riconosciuta dalla Costituzione a questi ultimi avrebbe richiesto che gli stessi, in quanto strumentali all’esercizio di un effettivo autogoverno delle comunità territoriali, quali comunità politiche, fossero dotati di poteri normativi, oltre che di poteri amministrativi e gestionali²⁸, un primo elemento da porre in rilievo è la mancanza, nel testo originario del Titolo V, di riferimenti a potestà normative degli enti locali. Questi ultimi finivano per risultare dunque costituzionalmente configurati come enti deputati all’esercizio di funzioni amministrative attribuite o delegate da fonti di rango legislativo, statali o regionali. Alle «leggi generali della Repubblica» (cioè statali)

²³ Così G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, *Le Regioni*, n. 6, 2000, p. 1018.

²⁴ Si tratta di una disposizione che differenziava il trattamento riservato agli enti locali rispetto a quello proprio delle Regioni, che l’art. 115 (abrogato, come è noto, nel 2001), statuiva essere costituite «in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione», senza che però ciò implicasse che i primi fossero meno “autonomi” delle seconde, cioè meno dotati di quell’autonomia che l’art. 5 Cost. richiede che sia riconosciuta e promossa in relazione a tutte le comunità locali. Si veda in questo senso E. ROTELLI, *Art. 128*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 128-133. Le Regioni, le Province, i Comuni. Tomo III*, continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1990, p. 3.

²⁵ Come è noto, molto ottimisticamente, la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione statuiva poi che «la Repubblica, entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

²⁶ Sulla nozione di autarchia cfr. G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell’ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, 2014, p. 1, il quale chiarisce che «con la qualificazione di enti autarchici si intendeva che Comuni e Province perseguivano scopi propri ed erano titolari delle funzioni ad essi conferite, ma compiti e funzioni dovevano pur sempre considerarsi anche dello Stato, per quanto la loro cura fosse affidata ad enti rappresentativi delle collettività locali».

²⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 30.

²⁸ Così G.C. DE MARTIN, *Prospettive del sistema degli enti locali*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 24. Seminari 2016-2019*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 31.

era demandato l'eventuale conferimento, nelle forme e nei limiti ritenuti opportuni, agli enti locali di poteri normativi, pur qualificabili in principio come coessenziali ad un'autonomia locale pienamente conforme al dettato dell'art. 5 Cost..

Entrando nello specifico della disciplina costituzionale dettata in relazione alle funzioni degli enti locali, il già citato art. 128 Cost., oltre che il compito di fissare i principi nel cui ambito tali enti avrebbero dovuto esercitare la propria autonomia, affidava a leggi generali della Repubblica quello di determinarne le funzioni e di farlo coerentemente con l'esigenza di assicurare l'autonomia di Comuni e Province: ne risultava circoscritta, per quanto entro limiti difficilmente individuabili in maniera netta, la discrezionalità del legislatore²⁹. Lo svolgimento dei succitati compiti era finalizzato in sostanza ad individuare, per Province e Comuni, uno spazio di autonomia organizzativa e funzionale costitutivo di un "ordinamento degli enti locali" garantito rispetto ad ingerenze regionali e, almeno in teoria, anche ad ingerenze di leggi statali non generali.

Veniva poi in rilievo l'art. 118 Cost., specificamente dedicato alle funzioni amministrative delle Regioni, la cui spettanza era regolata, come è noto, dal principio del parallelismo con la funzione legislativa (comma 1), salva la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni (comma 2), ma che conteneva significative statuizioni concernenti gli enti locali. L'art. 118, comma 1, Cost. infatti conferiva al legislatore statale la facoltà di attribuire, in ambiti di competenza legislativa regionale, a Province, Comuni e «altri enti locali» funzioni amministrative «di interesse esclusivamente locale», mentre l'art. 118, comma 3, stabiliva che le Regioni esercitassero normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici.

Alla luce di tale quadro normativo, completato dalla mancata determinazione a livello costituzionale dei connotati dell'autonomia finanziaria degli enti locali³⁰, la concreta definizione della consistenza dell'autonomia degli stessi risultava largamente (per non dire integralmente) demandata a decisioni da assumere al livello della legislazione statale e di quella regionale. Si trattava di decisioni che, nel caso di quelle richieste al legislatore statale dall'art. 128 Cost., dovevano ritenersi costituzionalmente necessarie, al fine di conferire effettività alla natura di «enti autonomi» propria di Comuni e Province. Ricadevano invece, anche testualmente, nell'area della mera discrezionalità politica le decisioni che l'art. 118, come si è visto, affidava allo Stato e alle Regioni. Si trattava di decisioni il cui contenuto risultava di rilevante

²⁹ Cfr. in proposito E. ROTELLI, *Art. 128*, cit., p. 20, il quale, dopo aver rilevato in via preliminare che «il conferimento di specifiche funzioni costituisce per ciascun soggetto pubblico condizione di vita o, come si dice, di vitalità, cioè di effettiva ed attiva presenza, prima ancora che di eventuale autonomia», afferma che «per Province e Comuni è sancita [...] una garanzia costituzionale, che è garanzia non solo di "vita", per le ragioni anzidette, ma anche e soprattutto di autonomia, cioè di sviluppo in una data direzione (art. 5) delle leggi generali della Repubblica», cosicché «non basta, allora, che siano previste funzioni; occorre, al contrario, una determinazione delle stesse "spinta" verso l'autonomia il più possibile».

³⁰ L'art. 119, comma 1, Cost. statuiva che «le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni».

significato ordinamentale in ordine alla definizione dello statuto normativo degli enti locali e, per altro verso, di quello delle Regioni, quali enti, queste ultime, chiamati prevalentemente a legiferare e programmare, come pareva coerente con l'impianto della normativa costituzionale in materia di autonomie territoriali, oppure, al contrario, fortemente coinvolti nello svolgimento di attività amministrative e gestionali. Era inoltre implicitamente conferito al legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva in tutte le materie non elencate nell'art. 117 Cost., il compito di dettare la disciplina relativa all'elezione dei componenti degli organi degli enti locali³¹.

Emergeva una sorta di contraddizione, interna al tessuto normativo del testo originario del Titolo V, tra un orientamento favorevole alla valorizzazione del ruolo degli enti locali, per i quali si prefigurava l'attribuzione di spazi di autonomia potenzialmente molto ampi, e l'inadeguatezza di istituti e strumenti il cui funzionamento era improntato a persistenti logiche gerarchico-piramidali, che ponevano gli enti (e quindi le comunità) locali in posizione di sostanziale subordinazione rispetto allo Stato e, in modo diverso, alle neo-nate Regioni. Conseguentemente, se i caratteri originari del sistema delle autonomie locali erano stati concepiti nella prospettiva di una democratizzazione degli assetti istituzionali, la sussistenza degli appena richiamati limiti "interni", per così dire, del motore autonomistico del processo di democratizzazione dell'ordinamento lasciava spazi molto ampi all'operare del secondo motore, politico-partitico, della stessa³², affidato all'azione di attori, i partiti politici, contraddistinti, a loro volta, da strutture organizzative incentrate sulla preminenza degli organi direttivi nazionali e degli indirizzi dagli stessi determinati³³.

Volgendo lo sguardo, in maniera molto rapida, al processo di attuazione del Titolo V, prima della sua riforma del 2001, deve constatarsi innanzitutto, come è noto, l'inerzia del legislatore statale nell'approvare le leggi generali di cui all'art. 128 Cost., con il conseguente permanere in vigore per un quarantennio, salvo puntuali modifiche, tra cui quelle finalizzate a ripristinare l'elettività degli organi comunali e

³¹ Per quanto riguarda le Regioni era l'art. 122 a stabilire che «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica» (comma 1) e che «il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti» (comma 5).

³² S. STAIANO, *Sorte dell'autonomia nei processi di trasformazione politica e al cospetto della pandemia*, in *Jus*, n. 1, 2021, p. 192. Dello stesso autore si veda, più ampiamente, S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, *passim*.

³³ 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. 917, nell'ambito di una riflessione con finalità comparatistiche, rileva 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» e aggiunge che «nei primi decenni del secondo dopo guerra [...] il carattere nazionale, accentratore e fortemente burocratizzato dei moderni partiti di massa, il modesto radicamento nel sistema politico dei conflitti di interesse tra centro e periferia, l'alto grado di integrazione delle élites politiche locali nel sistema politico nazionale hanno costituito fattori che, alimentati dalle forti spinte egualitaristico-redistributive connesse all'espansione del *welfare*, hanno rallentato i processi di decentramento pure previsti dai testi costituzionali o hanno frapposto un ostacolo naturale al compimento di riforme effettivamente decentralizzanti».

provinciali (e a disciplinare i relativi sistemi elettorali)³⁴, di un ordinamento degli enti locali formatosi in epoca liberale e poi fascista. La stessa svolta regionalista degli anni '70, con l'istituzione delle Regioni e i due trasferimenti di funzioni del 1972 e del 1977 non ha determinato un cambio di passo di grande rilievo per gli enti locali. Non si procedette infatti, né con i decreti del 1972 né con il d.lgs. n. 616/1077, nonostante le indicazioni a tal riguardo contenute nelle leggi di delegazione, ad individuare in maniera puntuale e sistematica le funzioni di interesse esclusivamente locale, procedendosi invece ad un incremento quantitativamente abbastanza significativo, ma frammentario, delle funzioni degli enti locali. A ciò si accompagnò una carente indicazione della linea discrezionale tra funzioni comunali, da esercitarsi, eventualmente, anche attraverso forme associative, e funzioni provinciali, cosa che penalizzava in maniera particolare le Province, le quali subirono anche la concorrenza, per così dire, di enti strumentali istituiti da Regioni poco propense a cedere funzioni amministrative agli enti locali³⁵. In un contesto di questo tipo, la forma di autogoverno locale consentita dalla ripristinata elettività degli organi comunali e provinciali vedeva fortemente limitati gli spazi entro cui potersi concretamente esprimere, considerata anche l'accentuata limitatezza dell'effettiva autonomia finanziaria goduta da Comuni e Province³⁶.

Un avanzamento importante fu costituito dalla legge n. 142/1990 (Ordinamento delle Autonomie locali), i cui contenuti sono stati poi trasfusi, con modifiche ed integrazioni non irrilevanti, nel d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d'ora in poi T.U.E.L.). Si dava finalmente significativa attuazione all'art. 128 Cost., accogliendo una concezione dell'autonomia come attributo proprio delle collettività radicate nei diversi territori (e non degli enti), come si evince dalla formulazione adoperata dall'art. 2, comma 1, con formulazione poi recepita dall'art. 3, comma 1, del T.U. del 2000), il quale statuisce che «le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome». In coerenza con tale concezione, la legge n. 142 attribuiva poi, innovativamente, potestà statutaria, oltre che regolamentare, agli enti locali, aprendo la strada ad una rottura “dal basso” della tradizionale uniformità normativa in materia di organizzazione amministrativa locale. Attribuiva inoltre un ruolo rilevante alle Regioni in vista dello sviluppo dell'autonomia locale, mediante una previsione che prefigurava il superamento dei confini degli istituti della delega e dell'avvalimento, e per altro verso evocava, sebbene in maniera sfumata, le istanze sottese al principio di sussidiarietà. Dall'art. 3 della legge in esame non

³⁴ Il riferimento, dopo gli interventi puntuali adottati già nel “periodo transitorio”, è in particolare alla legge n. 122/1951 recante nel titolo “Norme per la elezione dei Consigli provinciali” e al D.P.R. n. 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

³⁵ Come notato da P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, p. 223, il quale si riferisce al proliferare di enti intermedi, introdotti e disciplinati dai legislatori regionali, quali “comprensori”, “associazioni intercomunali” ecc., «mediante i quali ciascuna regione tentava di costruirsi un ente strumentale “proprio” quale destinatario privilegiato delle proprie deleghe di funzioni, in luogo dei delegatari “naturali” (comuni e province) previsti dal testo costituzionale secondo l'originario dettato dell'art. 118, c. 3, Cost.».

³⁶ Come evidenziato da C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., p. 122.

veniva infatti richiamato, oltre all'art. 117, il comma 3 dell'art. 118 Cost., che fa riferimento ai succitati istituti, bensì il comma 1, che, come sappiamo, attribuisce alle Regioni le funzioni amministrative nelle loro materie di competenza legislativa. Ad evocare istanze proprie del principio di sussidiarietà era in particolare la statuizione che *«ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province»* (corsivo mio): a fondare l'opzione per l'esercizio a livello regionale delle funzioni poteva essere solo la sussistenza di esigenze di carattere unitario, in conformità, appunto, con l'approccio proprio del principio di sussidiarietà.

A fronte di ciò, da una parte, gli spazi dell'autonomia statutaria finivano, però, per risultare in concreto significativamente circoscritti dalla vigenza di una normativa statale alquanto dettagliata nel disciplinare organizzazione e funzionamento degli enti locali³⁷ e, dall'altra, la legge n. 142, la quale affidava largamente ai legislatori regionali il compito di sviluppare il profilo funzionale dei succitati enti, dovette confrontarsi anche in questo caso, in vista della sua attuazione, con la diffusa ritrosia delle Regioni a decentrare funzioni verso Province e Comuni. Ne conseguiva la persistente tendenza ad una sostanziale incompiutezza della democrazia locale.

All'interno di uno scenario pur in parte modificato dalla presenza di Regioni (a statuto ordinario), esistenti finalmente non più solo sulla carta, non potevano infatti dirsi superate, ma in buona parte ancora valide, le considerazioni formulate da autorevole dottrina a proposito dell'esperienza dell'autonomia locale, e in particolare comunale, nella prima fase dell'età repubblicana, contraddistinta dal prevalere di un persistente centralismo statale. Si delineava il quadro di un Comune destinatario di istanze e rivendicazioni di gruppi sociali dagli interessi diversificati, quando non contrapposti, ma dotato di spazi di manovra concretamente molto ristretti, sul piano politico, amministrativo e finanziario e perciò in grado di fornire risposte significative, ma non pienamente soddisfacenti, alle domande provenienti dal corpo sociale³⁸. L'ente locale era chiamato a «svolgere, così, un ruolo di mediazione fra le esigenze della società civile locale e il sistema politico-istituzionale, del quale è parte integrante», potendosi affermare che «in tale funzione consiste la sua specifica “utilità sociale”»³⁹. Le innovazioni susseguitesì tra gli anni '70 e il 1990

³⁷ Come evidenziato da R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 181.

³⁸ Così E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 252, il quale nota che «sul Comune si scarica [...] la pressione per una diversa composizione del carico fiscale, in un senso o nell'altro, per un migliore trattamento dei dipendenti, per l'apprestamento di servizi, per un massiccio intervento in determinati settori», ma che, a fronte di ciò, «il Comune [...] dispone di spazi di manovra molto ristretti, a causa dell'ordinamento amministrativo, rimasto accentrato, del sistema di finanza locale, della influenza degli schieramenti politici nazionali, dello stesso centralismo partitico».

³⁹ E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., p. 253, secondo cui dunque «se il Comune disponesse di tutte le attribuzioni e di tutti i mezzi necessari, gli amministratori locali darebbero o finirebbero col dare soddisfazione ben più ampia alle istanze degli amministratori: ma per il sistema politico ed economico il costo sarebbe assai più elevato», mentre «se il Comune, al contrario, non disponesse di alcuna attribuzione, né di alcun mezzo, cioè, al limite, non esistesse, tutta la pressione degli interessi sociali si concentrerebbe sullo stato accentrato, accentuandone le difficoltà».

avevano modificato in parte il contesto, incrementando l'incisività del ruolo di Comuni e Province (e prospettando, nella legge n. 142, l'istituzione delle Città metropolitane), ma senza riuscire a far salire, per così dire, gli enti locali, quali sedi di esercizio della sovranità popolare, alle quote elevate prefigurate da una lettura sistematica degli artt. 1 e 5 Cost.: la democrazia locale continuava a vivere una condizione caratterizzata da una rilevante difficoltà a far corrispondere alla forza della legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative una pari capacità di decisione politica (effettivamente) autonoma, pur nel contesto di limiti volti a garantire l'ineludibile bene dell'unità della Repubblica.

Una svolta più decisa in favore dello sviluppo delle autonomie locali fu quella determinata dalla prima delle c.d. leggi Bassanini, la legge n. 59/1997, finalizzata, come è noto, a riorganizzare complessivamente l'esercizio delle funzioni amministrative, andando in sostanza oltre un'ottica puramente attuativa del Titolo V.

Basti in questa sede ricordare che ad emergere fu, in questo caso in maniera esplicita, la centralità del principio di sussidiarietà (a cui si correlavano altri principi, tra i quali spiccavano quelli di adeguatezza e differenziazione) come cardine di un processo volto a conferire la generalità delle funzioni amministrative, salvo quelle espressamente riservate allo Stato, agli enti territoriali, a partire da quelli locali. Venivano così forzati gli argini dell'allora vigente art. 118 Cost., mediante l'introduzione di un criterio ordinatore della distribuzione delle funzioni amministrative che rompeva lo schema del parallelismo, pur formalmente rispettato, e mirava a superare la configurazione delle succitate funzioni come mero riflesso, per così dire, di un'insindacabile decisione legislativa (statale o regionale). La titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite dai legislatori competenti per materia tendevano a configurarsi invece, nell'ottica della sussidiarietà, come il portato diretto della (eguale) legittimazione democratica degli enti chiamati ad esercitarle, a cui si correlava la presunzione (relativa) di maggiore adeguatezza allo svolgimento delle funzioni in capo all'ente più prossimo alla comunità amministrata⁴⁰. Ciò esigeva tra l'altro una reimpostazione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali e di quelli tra gli enti territoriali (e in particolare tra Regioni ed enti locali) che procedesse verso un assetto basato molto più che in passato, nella distinzione reciproca dei poteri e dei ruoli, sulla logica della cooperazione piuttosto che su quella della supremazia di un ente sovraordinato rispetto a quelli sotto-ordinati. Si trattava di una svolta che, considerata dal principale punto di vista qui assunto, cioè quello del rapporto tra principio autonomistico e principio della sovranità popolare, contribuiva a valorizzare tale relazione e ad aprire potenzialmente nuovi e più ampi spazi per la democrazia locale, all'interno di un quadro normativo che

⁴⁰ La stretta correlazione della sussidiarietà con il principio democratico è stata di recente ricordata da S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, pp. 206 ss..

la riforma del Titolo V del 2001 avrebbe poi consolidato e ricollocato su rinnovate (e più solide) fondamenta.

Mentre veniva intrapreso tale cammino, pur in maniera non priva di difficoltà in ordine all'attuazione dei principi enunciati, negli anni '90 del secolo scorso si pensò di rispondere alla grave crisi di legittimazione che in quella fase aveva investito gli attori partitici del sistema politico-istituzionale con rilevanti modifiche della legislazione elettorale e della forma di governo, che trovarono concreta realizzazione al livello degli enti locali. Modifiche finalizzate a rafforzare gli organi di vertice del governo locale, individuati come terminali di un rapporto di rappresentanza e responsabilità politiche con il corpo elettorale, chiamato dalla legge n. 81/1993 ad eleggere direttamente sindaci e presidenti di Provincia. La posizione di questi ultimi era inoltre rafforzata, con il fine di assicurare stabilità agli esecutivi locali, mediante il ricorso a sistemi elettorali caratterizzati dalla previsione di premi di maggioranza assegnati alla lista/alle liste collegata/e con il sindaco/il presidente eletto e da quella della regola c.d. del *simul stabunt simul cadent*, che privava i consigli del potere di sostituire gli esecutivi, irrigidendo lo schema entro cui avrebbero potuto svilupparsi le dinamiche politiche endo-consiliari.

In proposito si è parlato, da un punto di vista marcatamente critico dei sopra richiamati sviluppi, di «torsione monocratica del sistema, con alcuni vantaggi e molte controindicazioni»⁴¹. Si era andati infatti molto oltre l'introduzione di istituti finalizzati a razionalizzare la forma di governo parlamentare, come la sfiducia costruttiva, innovativamente prevista dalla legge n. 142/1990, approdandosi sulle sponde di una forma di governo inedita. Esaltando oltremisura la pur importante esigenza di assicurare stabilità agli esecutivi locali (e rendere più chiaro il rapporto di responsabilità politica tra amministratori e amministrati), tale forma di governo era (ed è) incentrata su una netta supremazia dell'organo di vertice del governo locale rispetto alla sede assembleare della rappresentanza politica pluralistica (in conformità con un modello poi esteso, con qualche variante, al livello regionale). In contraddizione con tratti consolidati della cultura autonomistica⁴², le comunità locali, di cui la Repubblica è chiamata a riconoscere e promuovere l'autonomia ai sensi dell'art. 5 Cost., hanno finito così, gratificate dal contenuto fortemente evocativo del potere di «eleggere il capo del governo (locale)», per veder inaridirsi, al netto delle esperienze di buona amministrazione comunque realizzatesi, la sostanza democratico-rappresentativa della propria partecipazione alla vita politica locale e la capacità della stessa di rispecchiare anche il pluralismo sociale e il dinamismo partecipativo che costituiscono alimento e presupposto di «buone» autonomie locali, in grado di promuovere anche lo sviluppo di forme di partecipazione estranee al circuito

⁴¹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 63.

⁴² Come rilevato da S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 64, il quale rileva che per quella tradizione culturale «il sistema autonomistico era intessuto di assemblee elettive, territorialmente concentriche, di elevata capacità rappresentativa in ragione di formule elettorali proporzionalistiche», mentre «gli organi monocratici avevano una funzione di intermediazione e di equilibrio nel rapporto con i collegi, articolati e compositi, dai quali traevano investitura e legittimazione».

rappresentativo⁴³. Se sono stati indubbiamente conseguiti evidenti risultati sul piano della stabilità degli esecutivi, ciò è avvenuto non attraverso una rigenerazione dei soggetti della rappresentanza politico-elettorale, bensì a prezzo di un ulteriore depauperamento del ruolo riconosciuto agli stessi.

L'enfasi posta sulla governabilità e sulla posizione di preminenza politica (nonché di elevata visibilità mediatica) soprattutto dei sindaci di grandi città ha concorso, in un certo senso, a generare "l'illusione ottica" di autonomie locali forti, tali reputate in ragione della forza politico-istituzionale esercitabile dalle figure di vertice degli enti. Ciò può aver contribuito a distogliere l'attenzione del dibattito pubblico dai profili concernenti, tra l'altro, la consistenza (e la qualità) del bagaglio funzionale degli enti e l'autonomia finanziaria concretamente esercitabile dagli stessi e, conseguentemente, a lasciare l'autonomia territoriale poco guarnita di difese efficaci rispetto a "riflussi centralistici" quali quelli manifestatisi con particolare forza, come si dirà, a partire dal decennio successivo.

3. Il significato del nuovo art. 114 Cost.

Nello scenario sopra tratteggiato si sono inserite, in continuità con precedenti orientamenti e tendenze, le importanti innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001. A proposito dell'impatto della revisione costituzionale sul sistema delle autonomie locali, se si adotta come principale punto di vista quello del rapporto tra principio autonomistico e principio democratico, non si può che prendere le mosse dalla considerazione della nuova formulazione dell'art. 114 Cost.⁴⁴. Si tratta di una disposizione che, come è noto, sancisce, al primo comma, secondo cui «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», il principio della pari dignità costituzionale tra Stato ed enti territoriali. Molto significativa è anche la statuizione di cui al secondo comma della medesimo articolo della Costituzione, ai sensi del quale gli enti locali (comprese le Città metropolitane, non richiamate dalla precedente formulazione della disposizione in esame) e le Regioni «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», analogamente a quanto l'abrogato art. 115 Cost. stabiliva solo in relazione alle Regioni. Va altresì rimarcato lo specifico riferimento alla potestà statutaria, espressione apicale del potere di auto-organizzazione delle comunità territoriali, adesso dotata di radicamento costituzionale anche con riguardo agli enti locali.

⁴³ Cfr. F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno*, cit., p. 33, il quale afferma a tal riguardo che «le autonomie territoriali restano riproduzioni di una concezione della sfera politica che, in quanto si riduce all'unicità del volere dell'organo rappresentativo, e in esso della sua maggioranza (se non del suo vertice o leader), sempre più precostituita e fissata, non sa esprimere le differenze e continua, in fondo, a perpetuare l'impermeabilità tra sfera pubblica e rapporti sociali».

⁴⁴ Si veda per un commento generale alla disposizione G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2165 ss. e F. FABRIZZI, *Art. 114*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 331 ss..

Rispetto all'originaria formulazione dell'art. 114 Cost., che qualificava Regioni, Province e Comuni come ripartizioni di una Repubblica che tendeva ad identificarsi con lo Stato (non espressamente richiamato), la nuova formulazione, inserendo lo Stato tra entità parimenti costitutive della Repubblica e significativamente elencate a partire dai Comuni, rappresenta in maniera più chiara e diretta l'articolazione di quella che può definirsi una "Repubblica delle autonomie". Essa infatti valorizza – si potrebbe dire – le virtualità semantiche del verbo "riconoscere" adoperato dall'art. 5 Cost., che evoca l'idea di un'autonomia come carattere "proprio" delle comunità locali e non "attribuito" dallo Stato in virtù di una scelta attinente all'organizzazione dei modi di esercizio della sovranità statale.

In questo modo non si è naturalmente voluto (e, prima ancora, potuto) affermare che gli enti territoriali richiamati (compresi quelli oggettivamente privi di un retroterra storico, come le Città metropolitane) pre-esistano rispetto all'edificazione delle basi costituzionali della Repubblica e/o (impropriamente) evocare una similitudine con le fondamenta storiche e costituzionali di alcuni sistemi federali come quello statunitense. La nuova formulazione dell'art. 114 Cost. può (e deve) invece leggersi come volta ad indicare in maniera più chiara lo spessore democratico del principio dell'autonomia territoriale, correlato al nesso tra quest'ultimo principio e la statuizione relativa all'appartenenza della sovranità al popolo nella sua pluralistica articolazione. In tale quadro ordinamentale si comprende il significato della pari dignità costituzionale di tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, a proposito della quale in dottrina si è affermato che «la riforma costituzionale ha, in realtà, svolto una azione ricognitiva di un tratto costitutivo della Repubblica italiana già colto in Assemblea costituente e poi trasposto, sia pure silenziosamente, nella stessa Costituzione»⁴⁵. Risulta adesso più evidente il rigetto di concezioni dei rapporti tra Stato ed enti territoriali fondate sul principio di gerarchia, le quali potevano trovare invece sostegno nella precedente formulazione dell'art. 114 Cost.⁴⁶.

Tale lettura della nuova formulazione dell'art. 114 ha trovato riscontro nella giurisprudenza immediatamente successiva al riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La Corte costituzionale non ha mancato infatti di sottolineare, accanto ai profili innovativi, proprio la funzione

⁴⁵ Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane*, cit., p. 64, secondo il quale si può quindi affermare che rileva che «il Parlamento del 2001 non ha "creato" la pari dignità costituzionale di tutti gli enti che formano la Repubblica: questa pari dignità è stata finalmente enunciata in maniera esplicita, fugando così ogni dubbio suscitato dalla pervicace ostinazione del fattore gerarchico a caratterizzare una struttura che verticale non è» e che dunque «Stato, Regioni ed enti locali *servono*, ciascuno secondo le rispettive competenze e ciascuno esercitando i rispettivi poteri, la Repubblica» (corsivo dell'autore).

⁴⁶ Così molto chiaramente G. ROLLA, *Il principio unitario nel sistema costituzionale a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, p. 710, il quale afferma, a proposito della nuova formulazione della disposizione iniziale del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che «l'art. 114 Cost. segna il passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale, tra l'ordinamento che esprime l'unità del sistema e gli altri che danno vita alle differenze». Cfr. anche E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114 vent'anni dopo*, in *Istituz. Federalismo*, n. 1, 2021, p. 142, il quale afferma che «dalla formulazione dell'art. 114 ricaviamo [...], "plasticamente" l'idea di un superamento di tradizionali canoni ontologicamente gerarchici nel rapporto tra lo Stato e le autonomie, i quali finivano per riflettersi e specchiarsi in tanti meccanismi operativi definiti dalla Costituzione del 1948».

chiarificatrice di istanze già radicate nel tessuto costituzionale che deve riconoscersi alla succitata formulazione. Il riferimento è alla nota sentenza n. 106/2002⁴⁷, in cui il giudice delle leggi, dopo aver nitidamente rilevato la stretta connessione tra principio autonomistico e sovranità popolare⁴⁸, afferma che «i significativi elementi di discontinuità» introdotti dalla riforma del Titolo V «non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana», potendosi semmai affermare che «il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (punto 3. del Considerato in diritto).

Non può considerarsi in contraddizione con tali conclusioni la mancata totale equiparazione tra Stato ed enti territoriali, di cui è indicativa, innanzitutto, la mancata inclusione dello Stato tra gli «enti autonomi» elencati nel secondo comma dell'art. 114 Cost. e che è stata posta in evidenza anche dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁹. Mancata totale equiparazione non equivale infatti a sovraordinazione dello Stato rispetto agli enti territoriali e neanche a sovraordinazione, strettamente intesa, delle attribuzioni statali rispetto a quelle dei succitati enti. Come è stato condivisibilmente affermato, «se il pluralismo riposa sulla eguaglianza (pari dignità) di tutti i soggetti che compongono il sistema, allora anche le rispettive attribuzioni sono eguali quanto ad attitudine a contribuire alla realizzazione delle finalità generali del sistema»⁵⁰.

All'interno di tale quadro valoriale e giuridico, risulta preclusa la possibilità di considerare, con riguardo al suo profilo interno, la sovranità un attributo proprio dello Stato, al cui ordinamento, in ipotesi contraddistinto da originarietà, sarebbero da reputarsi subordinati, in quanto (da esso) derivati, quelli degli enti territoriali. Come rilevato in dottrina, la parità di *status* tra i diversi elementi costitutivi della Repubblica «comporta il venir meno del “privilegio” che in precedenza assisteva l'indirizzo politico dello Stato», cosicché «le scelte politiche di quest'ultimo non sono più in grado di prevalere su quelle delle

⁴⁷ Si tratta di sentenza pronunciata in un conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto una delibera del Consiglio regionale ligure, impugnata dallo Stato, con cui il Consiglio disponeva che in tutti i propri atti la dizione “Consiglio regionale” fosse affiancata da quella di “Parlamento della Liguria” e si forniva dall'altro ha fornito alla Commissione statuto la direttiva di tenere conto di tale denominazione in sede di elaborazione del nuovo statuto regionale.

⁴⁸ In un passaggio della sentenza si afferma che «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi [...] non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali» (punto 3. del Considerato in diritto).

⁴⁹ Ci si riferisce naturalmente alla sentenza n. 274/2003 della Corte costituzionale nella quale si afferma che il “nuovo” art. 114 Cost., pur ponendo sullo stesso piano i vari elementi costitutivi della Repubblica, «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro» (punto 2.1. del Considerato in diritto).

⁵⁰ Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane*, cit., p. 72, secondo cui dunque «non vi può essere gerarchia tra le attribuzioni, ma solo una separazione *coordinata* delle rispettive competenze» (corsivo dell'autore).

Regioni per il solo fatto di provenire dallo Stato»⁵¹. Si potrebbe dunque affermare che, in un certo senso, tutti gli ordinamenti delle entità elencate nell'art. 114 Cost. (Stato ed enti territoriali) siano “derivati” da quello della Repubblica, nei termini definiti dal testo costituzionale. La Costituzione distribuisce differenziatamente attribuzioni e poteri, quali specificazioni giuridiche della sovranità popolare, la quale si proietta, istituzionalizzandosi, in una sovranità della Repubblica equivalente in sostanza «al complesso dei poteri e delle competenze previste dall'assetto costituzionale», indicando quindi «nient'altro che l'*ordine costituzionale delle competenze*»⁵² (corsivo dell'autore).

Alla luce di ciò, possono destare perplessità alcune argomentazioni adoperate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 365/2007, relativa alla legge regionale della Regione Sardegna istitutiva di una «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», con cui si è proceduto a dichiarare incostituzionale la rubrica della legge e alcune disposizioni, nelle parti in cui si riferivano alla «sovranità». Sarebbe stato, in primo luogo, sufficiente per la Corte ancorare la sua decisione di accoglimento delle questioni sollevate all'art. 116, comma 1, Cost. (pur ricordato con gli artt. 1, 5 e 114 Cost.), il quale parla, per le Regioni a statuto speciale, di «forme e condizioni particolari *di autonomia*» (senza dunque richiamare in alcun modo il concetto di sovranità), anziché censurare le disposizioni in quanto riferibili al possibile inserimento nel nuovo statuto di «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale» (punto 8. del Considerato in diritto). Si è infatti rilevato che «in realtà, l'indagine comparatistica [...] non permette di individuare istituti tipici del federalismo incompatibili con l'autonomia regionale»⁵³. In secondo luogo, a risultare discutibile è la marcata sottolineatura, fondata sul richiamo degli artt. 5 e 114 Cost. (oltre che dell'art. 1 dello Statuto speciale sardo), di una contrapposizione, ritenuta netta, tra autonomia e sovranità, il cui accostamento nella medesima disposizione – afferma il giudice delle leggi – «equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico [...], di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali» (punto 7 del Considerato in diritto), affermazione a cui si aggiunge, a proposito della sovranità, quella che essa, nel suo profilo interno, «conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali» (punto 6. del Considerato in diritto)⁵⁴.

⁵¹ S. PAJNO, *Le autonomie territoriali*, cit., p. 213.

⁵² O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano-Udine, Mimesis, pp. 307-308.

⁵³ B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *federalismi.it*, n. 22, 2007, p. 4.

⁵⁴ Si veda, per un punto di vista articolatamente critico delle argomentazioni adoperate dalla Corte, O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale*, cit., pp. 227 ss..

In dottrina è stato autorevolmente affermato che si potrebbe tuttora legittimamente parlare di «supremazia» in relazione a competenze ed istituti facenti capo allo Stato (rispetto a quelli riferibili agli enti territoriali) «in quanto sono gli organi dello Stato quelli nei quali si esprime nel modo più compiuto la sovranità popolare»⁵⁵, evocandosi così, a sostegno della primazia statale, la possibilità di “graduare” il livello di compiutezza della sovranità popolare. Enfatizzare il ruolo dello Stato in quanto esclusivo titolare di una sovranità (che si è visto invece dover essere riferita, nel suo profilo istituzionale, alla «Repubblica») rischia però di finire per ancorare alla vecchia idea della “sovranità dello Stato” il fondamento del ruolo certamente molto rilevante che lo Stato è chiamato ad esercitare, in virtù delle attribuzioni costituzionalmente conferite allo stesso, ai fini della garanzia dei beni dell’unità e della indivisibilità della Repubblica. Beni riempiti, come sappiamo, di contenuti da istanze desumibili da norme costituzionali diverse dall’art. 5 Cost., a cominciare, al livello dei principi fondamentali, dagli artt. 2, 3 e 4 Cost.. Ne consegue che la “sovranità” dello Stato, se così la si vuole ancora definire con riguardo al suo versante interno, può sopravvivere soltanto come espressione riassuntiva del succitato ruolo e non, invece, come indicativa di “supremazia” o di un legame privilegiato con la sovranità popolare⁵⁶. Lo stesso potere di revisione costituzionale è qualificabile, a ben vedere, non come una funzione statale, bensì come una “funzione repubblicana”, per quanto esercitata, ai sensi dell’art. 138 Cost., mediante organi statali (le Camere), con l’apporto eventuale del corpo elettorale.

4. Le autonomie locali dopo la riforma del Titolo V: il nuovo quadro costituzionale

Se si assume, alla luce di quanto si è detto sul significato della nuova formulazione dell’art. 114 Cost., il punto di osservazione dell’impatto della riforma costituzionale del 2001 sulle autonomie locali, a venire in rilievo è in primo luogo l’innovazione costituita dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (insieme a quelli di adeguatezza e differenziazione). Tale principio diventa, ai sensi dell’art. 118 Cost., l’architrave sistemica della distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi enti costitutivi della Repubblica, in aderenza ad un approccio che, come è noto, assegna un ruolo di primo piano agli enti locali, a partire dai Comuni. Si può affermare che «la sussidiarietà [...] 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

⁵⁵ P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, pp. 224-225.

⁵⁶ Così L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., 14, la quale, a proposito delle argomentazioni usate dalla Corte nella sentenza n. 365/2007, afferma che «il senso di questa giurisprudenza pare riconducibile alla necessità di contenere le autonomie nell’ambito dell’unità e indivisibilità della Repubblica, regionale ma non federata, non certo a negare il legame dell’autonomia politica con la sovranità popolare».

realizzarsi senza più bisogno di alcuna derivazione»⁵⁷. L'opzione in favore della sussidiarietà (verticale) è dunque motivata primariamente non da (mere) ragioni di carattere organizzativo-funzionale, bensì da considerazioni attinenti alla logica ispiratrice del principio democratico, considerato che «la deliberazione adottata da collettività più ristrette si avvicina maggiormente all'ideale del *vivere secondo le leggi che ci si è dati*, dell'autonormazione dei singoli, più di quanto non avvenga nel caso di deliberazioni adottate da parte di collettività più ampie»⁵⁸ (corsivo degli autori).

Nella medesima ottica si comprende il significato più profondo del superamento del criterio del parallelismo operato dall'art. 118, comma 1, Cost., dal momento che, come è stato rilevato, «un'autentica autonomia, come fattore di democrazia sostanziale e di scelte proprie, non può non comportare la titolarità di funzioni amministrative correlate agli interessi della comunità di riferimento, con responsabilità – entro certi limiti – di autogoverno, di autoorganizzazione e anche di autocontrollo»⁵⁹. Se l'esercizio di funzioni amministrative non si traduce (e non può tradursi) dunque in mera esecuzione delle prescrizioni legislative (statali o regionali), ma comporta l'adozione di scelte politiche in vista del perseguimento degli interessi della comunità locale di cui l'ente è esponente⁶⁰, il conferimento delle medesime funzioni non può, a monte, essere oggetto di puro e semplice esercizio di discrezionalità legislativa, come la logica del parallelismo poteva invece giustificare. Il tessuto costituzionale risulta così tendenzialmente purificato, per così dire, da aspetti che, nel vecchio Titolo V, potevano offrire appigli al perpetuarsi di approcci ispirati alla logica dell'autarchia.

Di quanto appena rilevato fornisce conferma il deciso potenziamento tanto dell'autonomia normativa, quanto di quella finanziaria degli enti locali⁶¹, componenti imprescindibili di enti territoriali effettivamente

⁵⁷ 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, p. 126.

⁵⁸ 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, secondo i quali tale conclusione si fonda sul dato, agevolmente comprensibile, che «il peso esercitato da ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti di partecipazione politica è maggiore ove questi ultimi vengano esercitati in ambiti ristretti rispetto all'eventualità in cui si esercitano in ambiti più ampi».

⁵⁹ G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 106.

⁶⁰ Così M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 577. Si veda anche Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane*, cit., p. 83, il quale evidenzia che «la sussidiarietà evoca l'idea di istituzioni pubbliche al servizio della comunità» e «nel contempo, enfatizza la *prossimità* del potere rispetto alla comunità che ha espresso determinati interessi generali quale *optimum* nel governo della cosa pubblica» (corsivi dell'autore), potendosi affermare dunque che «la cura degli interessi generali espressi in ambito sociale diviene con forza il fine ultimo dell'azione dispiegata dalle istituzioni» e che «questa cura compete, di regola, all'ente più vicino alla comunità portatrice di quegli interessi, ammettendo spazio ad enti diversi solo in caso di conclamata inidoneità dell'ente prescelto secondo questo metodo».

⁶¹ L'art. 117, comma 2, lettera g), nel riservare allo Stato legislazione esclusiva su «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», fonda, *a contrario*, il principio dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali, aprendo significativi spazi alla differenziazione organizzativa inter-territoriale.

in grado di operare come strumento di comunità locali democraticamente impegnate a perseguire propri indirizzi politici.

In ordine al primo versante, sulla scia di un processo iniziato, come sappiamo, con la legge n. 142/1990, la crescita dello spessore dell'autonomia si apprezza sia sul piano della potestà statutaria (art. 114, comma 2, di cui si è già detto), sia su quello della potestà regolamentare, in riferimento alla quale l'ultimo periodo dell'art. 117, comma 6, Cost. statuisce che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Ciò non comporta naturalmente il venir meno dell'importante ruolo del legislatore o, meglio, dei legislatori, statale e regionali, i quali sono chiamati ad operare in un ordinamento in cui tra l'altro non ha perso rilievo il significato garantistico del principio di legalità e delle riserve di legge (assolute e relative). Ai legislatori però dovrebbe competere, nel nuovo contesto costituzionale, l'adozione di prescrizioni con cui conferire le funzioni e, in riferimento al loro esercizio, limitarsi, con riguardo agli enti locali, a dettare norme di contenuto generale e/o con finalità di coordinamento e di programmazione, lasciando uno spazio ampio all'operare delle fonti locali, come prefigurato peraltro anche dal legislatore ordinario in sede di prima attuazione della riforma costituzionale⁶². Con riguardo al secondo aspetto, concernente l'autonomia finanziaria, il riscritto art. 119 Cost., a differenza del testo originario della disposizione, riconosce espressamente «autonomia di entrata e di spesa» anche agli enti locali, oltre che alle Regioni (comma 1), prevede che gli stessi «hanno risorse autonome», che «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri» e «dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (comma 2).

Un ruolo molto rilevante in rapporto alla definizione del nuovo disegno costituzionale delle autonomie locali rivestono poi alcune competenze riconosciute al legislatore statale, strumentali all'esercizio di compiti collocati all'incrocio tra esigenze di tutela di diversi beni costituzionali, che sostanziano l'autonomia territoriale nella sua relazione con le istanze sottese ai principi di unità e indivisibilità della Repubblica.

Il riferimento è in primo luogo alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» degli enti locali (art. 117, comma 2, lettera p), Cost.), che costituisce – si può affermare – la porzione restante della competenza precedentemente esercitabile dal

⁶² Il riferimento è alla legge n. 131/2003, la quale, all'art. 4, comma 2, a proposito della potestà statutaria locale, stabilisce che «lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i *principi generali in materia di organizzazione pubblica*, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce *i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente*, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare» (corsivi miei), mentre, a proposito della potestà regolamentare, il comma 4 della medesima disposizione, dopo un comma che sancisce la subordinazione dei regolamenti agli statuti locali, statuisce che la potestà regolamentare degli enti locali è esercitata «nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura *i requisiti minimi di uniformità*, secondo le rispettive competenze» (corsivo mio).

legislatore statale attraverso l'adozione di «leggi generali della Repubblica» ai sensi dell'art. 128 Cost.. A proposito della potestà legislativa relativa a sistema elettorale e organi di governo degli enti locali, oltre naturalmente al significato che possono assumere le specifiche scelte operate dal legislatore statale, in riferimento alle quali acquisisce, come si dirà più avanti, specifico rilievo la questione del ricorso a forme di elezione indiretta di organi locali, rilevano soprattutto i profili concernenti il rapporto tra tale potestà e gli spazi da lasciare alla potestà normativa (e in primo luogo statutaria) locale in materia di organizzazione e funzionamento degli organi. Quanto alla competenza in materia di funzioni fondamentali, mentre risultavano ristretti rispetto al passato gli spazi di intervento del legislatore statale (a beneficio dei legislatori regionali e, per altro verso, delle fonti locali), ne emergeva la nodalità ai fini della ridefinizione del profilo funzionale degli enti locali, «come punto di partenza per ricostruire poi l'intero sistema di assetto delle funzioni pubbliche, quelle amministrative in particolare»⁶³. È facile comprendere infatti come individuare le funzioni fondamentali costituisca intervento essenziale allo scopo di radicare l'autonomia locale su basi stabili, su cui fondare l'effettiva capacità degli enti locali di assumere un ruolo centrale nell'ambito del sistema dell'amministrazione repubblicana, in coerenza con il principio di sussidiarietà (insieme a quelli di adeguatezza e di differenziazione). Un intervento essenziale, in altri termini, per superare quella che è stata definita «una idea “minore” di governo locale», corrispondente all'articolazione di un «sistema di governo locale “debole”» in quanto «concepito più come presidio per lo svolgimento di un livello minimo di funzioni e al fine di garantire alcune funzioni serventi rispetto a compiti dello Stato [...], che come un primo fondamentale livello di risposta amministrativa ai principali bisogni sociali, economici, culturali, dei cittadini»⁶⁴.

Rilevano, in secondo luogo, tra i compiti del legislatore statale, quelli di contenuto finanziario e, in particolare, la potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, comma 3, richiamata all'art. 119, comma 2, Cost.) e quella esclusiva in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, comma 2, lettera e), Cost.). A quest'ultima competenza si connette la previsione, di cui all'art. 119, comma 3, sulla istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», le cui risorse, insieme a quelle autonome, devono consentire a Regioni ed enti locali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, comma 4, Cost.), in coerenza con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse del quale è stata sottolineata la stretta correlazione con quello di sussidiarietà⁶⁵. Si tratta di compiti finalizzati anche in questo caso a contemperare istanze riconducibili ai

⁶³ G.C. DE MARTIN, *Prospettive del sistema degli enti locali*, cit., p. 35.

⁶⁴ F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2018, p. 106.

⁶⁵ Di tale principio è stata sottolineata la stretta correlazione con quello di sussidiarietà da S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit., p. 219, il quale afferma che «il principio di corrispondenza

principi di unità e indivisibilità della Repubblica, nella loro proiezione in termini di coesione socio-economica e territoriale (con un'accentuazione dell'aspetto connesso al rispetto dei vincoli di bilancio determinata dalla legge cost. n. 1/2012) con l'esigenza di assicurare effettività all'autonomia locale nell'esercizio delle funzioni fondamentali⁶⁶, così come di quelle conferite dai legislatori competenti per materia.

Non si può trascurare poi il significato di una sorta di “dichiarazione di incompletezza” operata dalla legge cost. n. 3/2001 all'art. 11. Vi è infatti indicata come “necessaria” la revisione del sistema bicamerale italiano con l'introduzione di una “Camera delle autonomie” e prefigurata (ma non direttamente imposta), in attesa di tale revisione, la nota integrazione con rappresentanti di Regioni ed enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali, quale canale istituzionale di ingresso delle ragioni delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo statale.

5. Le autonomie locali e la difficile attuazione del nuovo Titolo V: a) profili funzionali e finanziari...

Senza qui soffermarsi su altri aspetti rilevanti della riforma costituzionale del 2001⁶⁷, deve constatarsi che l'assetto delle autonomie locali prefigurato dal nuovo Titolo V ha conosciuto un processo di attuazione il quale ha presto dovuto fare i conti con non poche incertezze e difficoltà, tanto da far parlare in dottrina, a distanza di poco più di un decennio dalla riforma del 2001, di «modello costituzionale [...] finora, restato in larga misura sulla carta»⁶⁸. Che si condivida o meno una valutazione netta come questa, si ha l'impressione che il legislatore statale abbia inteso le competenze assegnategli dalla Carta come mere “attribuzioni” e non (anche) come “compiti” da adempiere in vista dell'attuazione del nuovo disegno costituzionale. Per quanto riguarda poi le Regioni, ha finito per essere confermata la tendenza, favorita da orientamenti prevalsi a livello statale, ad una loro marcata amministrativizzazione, che contraddice la *ratio* di un impianto costituzionale orientato a valorizzare il ruolo degli enti locali, a partire dai Comuni, in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative.

Procedendo inevitabilmente per rapidi cenni, deve evidenziarsi innanzitutto l'inerzia del legislatore statale nell'assolvere il compito di individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, cioè, come si è detto, di porre le basi del nuovo sistema di amministrazione della Repubblica incardinato sul principio di

garantisce che le funzioni allocate secondo il principio di sussidiarietà possa essere svolte tramite una adeguata provvista finanziaria».

⁶⁶ Non ci si sofferma qui sul dibattito in ordine alla distinzione tra queste e quelle «proprie» di cui all'art. 118, comma 2, Cost..

⁶⁷ Basti accennare tra l'altro ai profili concernenti i poteri sostitutivi (art. 120, comma 2, Cost.) e i controlli (l'abrogazione dell'art. 130 Cost. sui controlli di legittimità sugli atti degli enti locali).

⁶⁸ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituz. Federalismo*, n. 1, 2014, p. 22.

sussidiarietà. Falliti i tentativi a più riprese operati di definire in maniera organica tali funzioni, nell'ambito dell'elaborazione di quella che è stata denominata “carta delle autonomie”, l'individuazione delle funzioni fondamentali è divenuta, nel periodo 2009-2013, corollario di interventi rivolti ad altri scopi (è il caso della individuazione in via provvisoria delle funzioni fondamentali degli enti locali ai fini dell'attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale) oppure compito impropriamente assolto all'interno di decreti-legge con finalità di revisione della spesa pubblica (il riferimento è all'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni introdotto dal decreto-legge n. 95/2012, mediante modifica del decreto-legge n. 78/2010)⁶⁹.

Per quanto riguarda in particolare le Province, la definizione delle funzioni fondamentali (dopo quella “provvisoria” del 2009) è stata effettuata all'interno della legge n. 56/2014 (nota come “legge Delrio”). Facendo, in un certo qual modo, da “prologo” ad una revisione costituzionale (respinta in sede referendaria nel 2016) che avrebbe espunto dalla Carta i riferimenti agli enti in esame, la succitata legge ha previsto, oltre alla trasformazione delle Province in enti privi di organi eletti a suffragio universale e diretto (aspetto su cui si concentrerà l'attenzione più avanti), un ridimensionamento significativo delle loro funzioni rispetto a quelle previste dal T.U.E.L. sulla scia dei provvedimenti attuativi della legge Bassanini⁷⁰. Nel quadro di una riforma che assegnava quasi *in toto* alle Regioni il compito del riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, non si era preventivamente proceduto ad una accurata analisi delle funzioni fondamentali da assegnare alle Province, coordinata possibilmente con quella delle funzioni degli altri enti locali. Ne conseguì la predisposizione di «un elenco disomogeneo, fatto di ambiti materiali, di competenze puntuali, di funzioni generali, mescolate prendendo elementi anche da una stratificazione storica piuttosto casuale»⁷¹.

⁶⁹ Tale *modus operandi* del legislatore è stato stigmatizzato dalla Corte costituzionale in un *obiter dictum* della sentenza n. 33/2019, avente ad oggetto norme in materia di obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, nella parte in cui parla di «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali», con la conseguenza che «un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi» (punto 7.6. del Considerato in diritto).

⁷⁰ Il potenziamento delle Province era peraltro avvenuto in maniera non esente da limiti, come evidenziato da C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. 264, la quale, rilevato che la valorizzazione delle Province era avvenuta in maniera disomogenea sul territorio nazionale, nota il manifestarsi di «un paradosso» che può aver contribuito alla costruzione dell'immagine delle Province come enti da ridimensionare, dal momento che «se, in una parte d'Italia, si è generata una sensazione di inutilità del livello provinciale, o comunque di sproporzione tra la sua elevazione ad ente politico ad elezione diretta [...] e le funzioni svolte, in altri contesti l'aumento delle competenze provinciali ha spesso messo in luce la difficoltà dell'amministrazione provinciale, sia dal punto di vista amministrativo che di quello politico-rappresentativo, di soddisfare le aspettative di un sistema che richiedeva, invece, sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni, gestione oculata delle risorse».

⁷¹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 130, il quale aggiunge che «lo stesso può dirsi per le Città metropolitane», rilevando che si realizza «anche per esse mescolanza di funzioni e di ambiti di materia [...], senza alcun pregio concettuale».

In mancanza di un solido fondamento funzionale (“In principio sono le funzioni” è, come noto, il titolo di uno scritto del 1957 di M.S. Giannini), non può meravigliare che gli enti locali siano rimasti fortemente esposti alle conseguenze di diversi fenomeni. Oltre agli effetti del consolidarsi, a partire dalla nota sentenza n. 303/2003, della giurisprudenza costituzionale, di impronta centralistica, sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà”, con cui la Corte ha (anche) riempito vuoti generati dai limiti del processo di attuazione legislativa della riforma del Titolo V, sugli enti locali sono infatti ricaduti quelli di orientamenti (statali e regionali) non particolarmente attenti alla logica della sussidiarietà nel conferimento di funzioni non fondamentali. Orientamenti fortemente influenzati – va notato – dai connotati assunti dall’esercizio, divenuto da circa un quindicennio pervasivo, della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Quest’ultima non è stata utilizzata, insieme a quella in materia di coordinamento del sistema tributario, nell’ineludibile rispetto degli equilibri complessivi della finanza pubblica repubblicana, al fine di garantire «agli enti territoriali un contesto in cui le relative decisioni di bilancio possano contare su adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni»⁷². In maniera particolarmente intensa sotto la spinta degli effetti della crisi economico-finanziaria (iniziata al termine del primo decennio di questo secolo e in un certo senso cronicizzatasi nel corso degli anni) e in forza di vincoli di bilancio con fondamento euro-unitario (e, dopo l’entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012, anche costituzionale), l’esercizio della succitata competenza ha finito per operare in concreto molto diversamente⁷³. Ha innanzitutto consentito al legislatore statale di disciplinare di fatto, discutibilmente, profili attinenti alle modalità di esercizio delle funzioni degli enti locali (è il caso della previsione degli obblighi di esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni)⁷⁴,

⁷² S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit., p. 225, secondo cui un tale utilizzo, diverso da quello osservabile nella prassi, della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica si connetterebbe con «l’esigenza di non frustrare le autonomie territoriali, e i processi di deliberazione democratica che nelle stesse si compiono».

⁷³ Cfr. G. RIVOSECCI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012, *passim*, il quale parla dell’affermarsi di un concetto di «coordinamento dinamico della finanza pubblica», che si realizza attraverso la fissazione cogente, nell’ambito della legislazione finanziaria statale, di obiettivi di riduzione della spesa da operarsi da parte degli enti territoriali, tra cui le Regioni. F. GALLO, *La finanza pubblica tra Stato e autonomie territoriali: federalismo fiscale e coordinamento in una prospettiva di perequazione solidale e di integrazione*, in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 139, rileva che, dopo il 2015, si registra un’attenuazione dell’indirizzo centralistico della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Corte pare puntare «non tanto e solo sull’interpretazione dell’art. 117, commi 2 e 3, Cost., quanto, più pragmaticamente, sull’espletamento di procedure collaborative e sul rispetto dei principi di proporzionalità e di virtuosità». Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, cfr. ampiamente, M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁷⁴ F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell’autonomia locale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2014, p. 800, rileva in proposito come sia stata discutibilmente enucleata, rivestendola dell’abito della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica, «una superiore funzione organizzatrice, che mercé la provenienza nazionale della dotazione economica necessaria e delle politiche che ne determinano l’effettivo e contingente ammontare, abilita lo Stato medesimo, in applicazione del principio di legalità ex art. 97, comma 2, Cost., a disciplinare forme e modelli di utilizzo sostenibile dell’anzidetta dotazione».

sul presupposto peraltro di una concezione alquanto limitata e criticabile del criterio dell'efficienza economica⁷⁵. Ed ha altresì funzionato come una potente leva centralizzatrice, con l'effetto di comprimere fortemente l'autonomia finanziaria (e l'autonomia *tout court*) degli enti locali, sino all'estremo del drastico definanziamento operato ai danni delle Province mediante pesanti "tagli", di risorse finanziarie e di personale, operati dalla legge n. 190/2014 e da provvedimenti successivi, anche in questo caso senza incontrare ostacoli sul fronte del giudizio di costituzionalità delle leggi (si vedano, tra le altre, le sentt. nn. 146 e 205/2016)⁷⁶.

Tali tendenze hanno prodotto un sostanziale rovesciamento della logica costituzionale della sussidiarietà. Le scelte relative al conferimento delle funzioni amministrative hanno finito infatti per configurarsi molto spesso (soprattutto, ma non solo, nel quadro del riordino delle funzioni provinciali prefigurato dalla legge n. 56/2014) come scelte rese di fatto obbligate dalla (carente) disponibilità di risorse finanziarie. Quest'ultima è divenuta dunque fattore condizionante delle (e non, come correttamente dovrebbe essere, condizionato dalle) decisioni relative all'allocazione delle funzioni, a loro volta strumentali, in ultima analisi, alla garanzia dei diritti fondamentali delle persone, nell'ottica (e in vista) dell'eguaglianza sostanziale, quale compito, in primo luogo, delle amministrazioni locali⁷⁷.

In conseguenza di ciò (e in conformità comunque con tendenze di più lungo corso), le Regioni, pur seguendo approcci diversificati, hanno manifestato un diffuso orientamento ad accentrare a livello regionale funzioni precedentemente provinciali⁷⁸, mentre hanno spesso, allorquando hanno operato

⁷⁵ Così 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, pp. 7-8, il quale afferma, a proposito della *ratio* della normativa statale in esame, che «l'associazionismo forzoso poggia su un'idea di efficienza economica del governo locale costruita sulla riduzione dei costi quale presupposto ineludibile di qualsiasi intervento e non come obiettivo da conseguire in esito ad un processo di riforma», aggiungendo che, «se l'efficienza della spesa, di cui è parte anche il risparmio, appare certamente rilevante ai fini della valutazione del buon rendimento delle istituzioni locali, è anche evidente che questo, in una logica istituzionale, non può che essere costruito come il risultato di un percorso e non come l'antecedente logico a fondamento di un intervento».

⁷⁶ Cfr. G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, LUISS University Press, Roma, 2017, p. 198, il quale afferma, a proposito in particolare degli interventi che hanno investito le province (ma con considerazioni di validità generale), che, mentre il legislatore competente può certamente decidere di spostare verso l'alto specifiche funzioni di un determinato ente, «se questa operazione viene fatta dal legislatore statale per la quasi totalità delle funzioni [...] spettanti ad un determinato livello di governo; se essa viene estesa a tutti gli enti che compongono quel livello di governo e, di qui, sostanzialmente imposta ai legislatori regionali a seguito di una serie di tagli finanziari e di personale che rendono impossibile mantenere tali funzioni in capo a quello stesso livello, allora siamo di fronte ad una modifica strutturale dell'assetto voluto dalla Costituzione per l'ordinamento territoriale».

⁷⁷ F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 16, notato opportunamente che «la pubblica amministrazione, lo strumento che la Costituzione pone a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, resta l'amministrazione locale, con due livelli di enti, i Comuni e le Province, titolari della gran parte delle funzioni di amministrazione attiva», conclude che, «se l'amministrazione deve essere locale, questa deve essere posta nelle condizioni operative, fattuali, non solo astrattamente normative, di buon funzionamento» e dunque «sul piano dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche realizzate».

⁷⁸ Lo rileva tra gli altri A. PAJNO, *Il PNRR tra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 291, il quale, riflettendo sul discostarsi della realtà dal disegno costituzionale originario, nota che «le Regioni si sono sempre più orientate sul versante dell'amministrazione che oggi

scelte differenti, dovuto sostenere. ove possibile, con propri fondi gli enti intermedi in vista dell'esercizio delle loro funzioni⁷⁹. E alla fragilità delle Province (e, sebbene in misura minore, delle Città metropolitane) si sono aggiunti gli effetti della discutibile scelta di far coincidere, uniformemente, il territorio delle Città metropolitane, istituite nel 2014, con quello delle stesse Province, scelta incoerente con l'idea di una "specialità" metropolitana che risponda a concrete esigenze socio-economiche e su cui si è appuntata l'attenzione critica della dottrina e della stessa Corte costituzionale⁸⁰. Tali fattori di criticità sono stati solo parzialmente compensati da un'inversione di tendenza manifestatasi, a partire dal 2018, attraverso la destinazione di stanziamenti finanziari, anche pluriennali, in favore di Province e Città metropolitane, tra cui quelli decisi durante l'emergenza pandemica e riconducibili al Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, istituito nel 2020 e poi più volte rifinanziato. Al carattere straordinario e non continuativo di una parte degli interventi finanziari si aggiunge infatti, tra l'altro, il peso dell'inadeguatezza degli apparati amministrativi a spendere in maniera efficace ed efficiente le risorse disponibili⁸¹, alla quale si è cercato di porre rimedio rimuovendo dei limiti alle possibilità di assunzione di personale che avevano contraddistinto per alcuni anni gli enti intermedi, oggetto di un trattamento deteriore rispetto a quello riservato a Regioni e Comuni.

Se dunque orientamenti e prassi produttivi di una forte compressione dell'autonomia locale sul versante della spesa e delle funzioni hanno si sono manifestati in maniera alquanto evidente, non ha mancato di palesarsi anche un altro rilevante iato tra la prassi e quanto desumibile dalle norme costituzionali. Ci si riferisce alla distanza dai principi delineati dall'art. 119 Cost. delle scelte concretamente operate in materia di autonomia di entrata degli enti locali e di operatività dei meccanismi perequativi, privi, questi ultimi, d'altronde, anche del necessario ancoraggio alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni,

presidiano in modo significativo», nel quadro di «un processo che ha subito ulteriori accelerazioni con la legge Del Rio che, intervenendo sulle Province nel tentativo di anticipare gli esiti di una riforma costituzionale poi non portata a compimento, ha favorito oggettivamente l'agglutinarsi in capo alle Regioni di ulteriori funzioni amministrative, sottratte alle Province».

⁷⁹ Come evidenziato da C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost.*, cit., p. 269, la quale nota che «un aspetto generalmente poco noto e sottolineato è quanto determinante sia stato, in questi anni, l'apporto finanziario che le Regioni hanno garantito al proprio sistema locale, sopponendo alla mancanza di risorse proprie o derivate sufficienti anche solo a coprire le spese per lo svolgimento delle funzioni fondamentali», aggiungendo che «il meccanismo più frequentemente utilizzato è stato quello della conclusione di accordi o convenzioni quadro per la regolazione dei citati flussi finanziari».

⁸⁰ Considerazioni critiche in ordine all'opzione fatta propria dal legislatore sono reperibili in A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 2 ss. e E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituz. Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 323 ss.. Nella giurisprudenza costituzionale risulta significativo un *obiter dictum* della sentenza n. 240/2021, dal quale emerge l'atteggiamento, neanche tanto velatamente critico, del giudice delle leggi rispetto alla decisione del legislatore in forza della quale «il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori» (punto 8. del Considerato in diritto).

⁸¹ Come rilevato da CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*, Roma, 2023, p. 263, la quale rileva che «tale andamento espansivo delle entrate delle Province, soprattutto per investimenti, unitamente alle risorse relative ai progetti PNRR e PNC, determina una ricaduta sull'organizzazione degli enti e sul governo delle procedure per la realizzazione delle opere e la rendicontazione delle risorse ricevute, che richiede un rafforzamento delle strutture amministrative».

lacunosa in generale e, ancor più accentuatamente, in ordine a molte materie a cui si correlano le funzioni degli enti locali⁸².

Per quanto riguarda specificamente i Comuni, le criticità sopra richiamate si sono aggiunte a quelle, “antiche”, connesse alla realtà della frammentazione del tessuto comunale italiano, foriera di un rilevante impatto sulla concreta attitudine degli enti di prossimità ad esercitare efficacemente ed efficientemente le proprie funzioni, fondamentali o conferite. La limitatezza, se non l’inesistenza, di tale attitudine con riguardo a Comuni di ridotte (o ridottissime) dimensioni produce conseguenze pesantemente negative sul grado di reale (e non puramente predicata) autonomia degli enti di prossimità e in termini di effettività della garanzia dei diritti dei cittadini, tanto sociali, come è agevole comprendere, quanto (anche) politici. A quest’ultimo proposito, oltre che porre mente alla generale perdita di significato di una vita politica locale nell’ambito della quale ci si confronta su questioni che non si è in grado concretamente di affrontare, è altresì opportuno non trascurare che l’inadeguatezza dimensionale e strutturale degli enti locali può concorrere a determinare, come è di fatto avvenuto, traslazioni di poteri a vantaggio di soggetti e sedi (spesso a prevalente connotazione “tecnica”, quali autorità d’ambito ottimale variamente denominate) rispetto ai quali i Comuni hanno scarsa possibilità di esercitare un efficace potere di indirizzo e controllo⁸³, con evidenti ricadute negative sull’effettivo spessore della stessa democrazia locale.

Il ricorso ad interventi razionalizzatori guidati dalla pura logica del coordinamento della finanza (e, nei fatti, del contenimento della spesa) pubblica (avallati dalla giurisprudenza costituzionale, come attestato, per tutte, dalla sentenza n. 22/2014) desta più di qualche perplessità. Interventi di questo tipo, al di là dei profili strettamente attinenti al percorso argomentativo seguito dalla Corte per “salvare” le norme oggetto di impugnazioni regionali, risultano infatti inadeguati, concettualmente e praticamente⁸⁴, a perseguire l’obiettivo di sostanziare, attraverso l’associazionismo comunale, quella che può reputarsi «una condizione istituzionale necessaria perché il ruolo del Comune piccolo non sfumi fino al punto di costituire una sorta di “disattivazione di fatto” del disegno costituzionale»⁸⁵. Si tratta di obiettivo perciò

⁸² Cfr. su questi profili, con particolare riferimento al livello comunale, M. BERGO, *L'autonomia di entrata dei comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti*, in *Riv. C. conti*, n. 1, 2023, 6 ss..

⁸³ Così M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2017, pp. 612-613. Cfr. anche F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., pp. 14-15, il quale si riferisce, per altro verso, al moltiplicarsi del «numero di soggetti, formalmente in controllo pubblico, ma in realtà in grado di esercitare un controllo sostanziale delle politiche pubbliche a loro destinate (si pensi ai grandi “campioni” del “capitalismo municipale”, cresciuti all’ombra di mercati protetti)».

⁸⁴ Lo conferma tra l’altro la stessa storia dei ripetuti posticipi della scadenza prevista per l’adempimento dell’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni introdotto dal decreto-legge n. 78/2010, nel quadro della c.d. “legislazione della crisi”.

⁸⁵ Così F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK, Rimini, 2008, 62, il quale perviene alla conclusione che «quella di poter attivare adeguati strumenti associativi» può in quest’ottica reputarsi «la prima funzione fondamentale alla quale i piccoli Comuni devono dare attuazione e che, peraltro, lo Stato deve riconoscere, prevedere e disciplinare per tutti i Comuni, e particolarmente ai piccoli». Sui più recenti sviluppi in materia di associazionismo comunale, sia consentito rinviare a V. CASAMASSIMA, *Il*

da perseguire più correttamente nell'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), in materia di «funzioni fondamentali» degli enti locali⁸⁶. Il legislatore statale, il quale non dovrebbe trascurare il rilievo da riconoscere, in ordine alla disciplina dei profili organizzativi e funzionali, alle fonti comunali (alla luce del fondamento costituzionale di cui godono la potestà statutaria e regolamentare degli enti locali)⁸⁷, dovrebbe altresì tenere auspicabilmente conto anche dell'esigenza di adeguare gli interventi alle specificità dei diversi territori, attraverso l'opportuno coinvolgimento delle Regioni, in un'ottica appunto di collaborazione, anziché di competizione (o di "supplenza"), tra i diversi protagonisti del sistema delle autonomie⁸⁸.

6. ... e b) profili strutturali e forma di governo: la particolare vicenda degli enti intermedi

Accanto alle criticità e alle fragilità emergenti in ordine ai profili funzionali e finanziari degli enti locali, in grado di incidere significativamente sugli spazi effettivi dell'autonomia locale, e dunque su quelli di esercizio della sovranità popolare, è opportuno richiamare l'attenzione anche su sviluppi che hanno investito la sfera dei loro profili strutturali e organizzativi, con particolare riguardo alle innovazioni che hanno toccato, nel corso dell'ultimo decennio, la normativa elettorale e la disciplina della forma di governo degli enti intermedi. Innovazioni le quali si sono poste in un rapporto alquanto problematico con un assetto costituzionale delle autonomie locali che, dopo la riforma del 2001, valorizza in modo molto intenso il nesso tra legittimazione democratica degli enti, chiamati a curare gli interessi delle corrispondenti comunità, e i principi a cui deve ispirarsi l'attribuzione delle funzioni amministrative.

Il passaggio, negli anni '90 del secolo scorso, ad una forma di governo che esalta il ruolo dell'organo di vertice dell'esecutivo, assicurandogli preminenza nei confronti dell'assemblea rappresentativa, pur potendosi criticamente discutere l'impatto sulla conformazione della democrazia locale, non aveva

principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali, in *federalismi.it*, n. 19, 2022, pp. 1 ss..

⁸⁶ Come riconosciuto dallo stesso giudice delle leggi allorché afferma che l'esercizio di tale competenza «sarebbe [...] l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi» (punto 7.6 del Considerato in diritto della sentenza n. 33/2019).

⁸⁷ Una disamina dei, non sempre lineari, percorsi della giurisprudenza in materia di fonti locali, si può trovare in C. CORSI, M. ROSINI, *Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, pp. 1 ss..

⁸⁸ C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost.*, cit., p. 274, rileva che «la rigidità delle soglie dimensionali fissate dal legislatore nazionale e dell'elencazione delle funzioni soggette ad obbligo di esercizio associato [...] potrebbe essere superata mediante la previsione di una disciplina nazionale che fissi un elenco "essenziale" di funzioni fondamentali ad esercizio associato obbligatorio - più ridotto dell'attuale, ma comunque significativo, coincidente con le funzioni di più complessa gestione per i piccoli comuni – da esercitarsi nel rispetto degli ambiti ottimali individuati da ciascuna Regione, suscettibile di incremento da parte della Regione stessa, d'intesa con il proprio sistema locale».

comunque intaccato la centralità del rapporto diretto tra comunità locali e istituzioni dei corrispondenti enti. Diversamente, a cavallo tra i primi due decenni del XXI secolo, si è affermato un orientamento favorevole alla radicale ridefinizione dell'assetto politico-istituzionale delle Province e all'applicazione, pur con alcune varianti, del nuovo modello anche alle Città metropolitane, istituite dopo oltre trenta anni dalla loro emersione nella legislazione ordinaria, ad opera della legge n. 142/1990 e oltre venti dalla collocazione delle stesse tra gli enti costitutivi della Repubblica. Si tratta, come è noto, di un orientamento che, in relazione alle Province, si saldava con il proposito, tramontato nel 2016 in seguito alla bocciatura referendaria del disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi, di eliminare i riferimenti alle stesse dal testo costituzionale e che ha ispirato la legge n. 56/2014 (conosciuta come legge Delrio). Ad essere introdotto è stato un modello di governo delle aree sovracomunali di livello sub-regionale incardinato sul ruolo dei Comuni quali soli enti dotati di organi eletti direttamente dai cittadini e responsabili nei confronti degli stessi. A sindaci e consiglieri comunali spetta poi eleggere, tra gli stessi amministratori comunali, alcuni organi di vertice degli «enti di area vasta» (per le Province, Presidente della Provincia e Consiglio provinciale e, per le Città metropolitane, il Consiglio metropolitano), mentre altri (di norma il Sindaco metropolitano e indefettibilmente i membri di Assemblea dei sindaci e Conferenza metropolitana) sono composti, di diritto, da titolari di cariche comunali⁸⁹, prevedendosi che tutti i titolari di cariche provinciali o metropolitane cessino dalle stesse con la cessazione di quelle comunali contestualmente ricoperte. Tale scelta si connetteva ad un'idea di enti di area vasta adibiti allo svolgimento di attività di coordinamento di funzioni comunali (l'ente di area vasta come «casa dei Comuni»), concepiti, in sostanza, come proiezioni organizzative degli enti di prossimità e deputati alla cura di interessi, per così dire, di secondo livello, propri dei Comuni, per quanto di dimensione operativa ultra-comunale, e non direttamente di comunità locali provinciali/metropolitane.

Si riscontrano in dottrina posizioni propense a ritenere legittima l'introduzione per gli enti intermedi di un sistema di governo basato sul principio della rappresentanza di secondo livello, considerata coerente con le istanze sottese al principio autonomistico⁹⁰, di cui è stata anche sottolineata espressamente la

⁸⁹ 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, parla in proposito di «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».

⁹⁰ Si vedano in questo senso E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013, p. 2, il quale sostiene che «il fatto che le province siano enti "costitutivi" della Repubblica non implica [...] affatto che i loro organi debbano essere necessariamente oggetto di elezione diretta», considerato che «fra l'altro, lo stesso art. 5 Cost., nel riconoscere e promuovere «le autonomie locali», non pretende che *tutti* i livelli di autonomia siano politicamente disciplinati allo stesso modo, attraverso la garanzia di un eguale principio di rappresentanza attraverso l'elezione diretta» e P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013, p. 1, il quale, a proposito del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., afferma che «si tratta di un principio inserito tra quelli che la Corte ha chiamato «principi supremi dell'ordinamento costituzionale» e rappresenta l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione

declinabilità nei termini di una differenziazione riferibile anche ai profili strutturali degli enti⁹¹. Un ancoraggio per tale approccio è stato altresì reperito nel tenore della normativa dedicata dall'art. 133 Cost., quanto al mutamento delle circoscrizioni e all'istituzione di nuovi enti, rispettivamente, ai Comuni e alle Province⁹² e nel rinnovato e specifico ruolo riconosciuto ai Comuni dal riformato Titolo V nel sistema dell'amministrazione repubblicana⁹³.

Sulla scia di orientamenti di questo genere si è collocato, come è noto, il giudice delle leggi nella sentenza n. 50/2015⁹⁴, che ha salvato, tra le altre, le impugnate previsioni della legge Delrio introduttive di un modello basato sull'elezione indiretta degli organi degli enti intermedi, qualificate poi dalla sentenza n. 168/2018 come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», in quanto tali vincolanti, per le

precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione».

⁹¹ Così, tra gli altri, F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013, pp. 4-5, il quale afferma che «non è [...] corretta un'interpretazione dell'art. 114 che derivi automaticamente dalla natura "costituzionalmente necessaria" degli enti "costitutivi della Repubblica", da esso elencati, la necessità che gli organi di governo degli stessi siano direttamente eletti», dal momento che «vale anche in questo caso il principio di differenziazione espressamente enunciato dall'art. 118 Cost., riprendendo e costituzionalizzando i principi generali (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) enunciati qualche anno prima dall'art. 1 della legge n. 59 del 1997 (c.d. prima legge Bassanini)» e, analogamente, G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 475.

⁹² L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, pp. 872-874, rileva che, in riferimento, ai Comuni, è richiesto l'intervento diretto dei cittadini interessati, mentre, in relazione alle Province, il procedimento (che si conclude con l'approvazione di una legge) non richiede l'intervento mediante referendum delle popolazioni interessate, ma solo, oltre alla consultazione della Regione, l'iniziativa dei Comuni, dei quali si riconoscerebbe così una posizione differente (e dotata di una più intensa garanzia costituzionale) rispetto a quella delle Province (mentre delle Città metropolitane l'art. 133 Cost., il cui testo non è stato modificato dopo la riforma costituzionale del 2001, non si occupa). Non può però trascurarsi che G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia: breve storia di un ente incompiuto*, in corso di pubblicazione nel *Anuario del Gobierno Local*, 2024, reperibile in www.astrid-online.it, p. 22, richiama l'art. 132, comma 2, Cost., sul distacco di Comuni e Province da una Regione per essere aggregati ad un'altra, al fine di evidenziare che invece tale disposizione «conferisce alla "popolazione provinciale" un rilievo costituzionale», richiedendo che essa, al pari di quella dei Comuni, sia consultata mediante referendum nell'ambito del procedimento che può condurre al passaggio della Provincia ad altra Regione, cosa che fornirebbe un argomento testuale a sostegno della tesi della necessità che la comunità provinciale elegga direttamente i propri rappresentanti.

⁹³ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, cit., p. 875, nota che «tutto il disegno del governo locale si ispira ad un rapporto ascendente, che assegna ai Comuni una primazia generale, nell'attribuzione delle funzioni (esplicita nell'apertura dell'art. 118 [...] in base ai (notissimi, ed in realtà radicalmente innovativi) principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», aggiungendo che «la disposizione si riferisce espressamente alle funzioni; ma non sembra improprio considerare che un'impostazione di questo tipo possa riverberarsi anche su profili di organizzazione, ridefinendo dal basso, dal livello più prossimo ai cittadini, l'intero sistema amministrativo locale».

⁹⁴ La Corte ha rigettato le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 114, e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, affermando che «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 tutti questi enti siano direttamente eletti», a ciò ostando, secondo la Corte, una lettura dei principi democratico e autonomistico alla luce un'interpretazione dei principi di adeguatezza e, soprattutto, di differenziazione estensivamente applicati al di là di quel che concerne il conferimento delle funzioni amministrative. Ciò in coerenza con un orientamento già precedentemente manifestato, dal momento che – si afferma – «con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata [...] esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto, in cui ci si sofferma sul modello di governo di secondo livello delle Città metropolitane, usando argomentazioni a cui ci si limita poi a fare mero rinvio al punto 4.3.2. a proposito della forma di governo provinciale).

Regioni a statuto speciale, in relazione all'esercizio di ogni tipologia di potestà legislativa statutariamente prevista (punto 4.3. del Considerato in diritto). Il riferimento al principio di differenziazione corroborerebbe, in tale prospettiva, l'affermazione della non incompatibilità in termini generali con il principio democratico di meccanismi elettivi di secondo grado, avvalorata, per la Corte, dall'utilizzo di un tale meccanismo per l'elezione del Presidente della Repubblica. Quanto alla prevista individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano nel sindaco del comune capoluogo, che si aggiunge, per le Città metropolitane, all'elezione indiretta del consiglio, è ritenuta (punto 3.4.4. del Considerato in diritto) compatibile, tra l'altro, con gli artt. 1, 3 e 48 Cost. in ragione della sua non irragionevolezza «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana)» e della non irreversibilità della scelta, potendo lo statuto metropolitano optare per l'elezione diretta del sindaco metropolitano (oltre che del consiglio), per quanto subordinatamente al rispetto di condizioni alquanto gravose⁹⁵.

Lasciando da parte la questione concernente la disciplina dell'elezione del sindaco metropolitano, su cui si tornerà più avanti, le richiamate argomentazioni adoperate dalla Corte paiono inadeguate a fondare la tenuta del modello dell'ente intermedio come ente privo di organi eletti direttamente dai cittadini rispetto ai principi costituzionali in materia di rappresentanza e responsabilità politiche. Soltanto l'esigenza di confrontarsi anche con una questione sollevata in ordine all'art. 117, comma 1, Cost., in rapporto con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL)⁹⁶, ha indotto la Corte a prendere in considerazione in maniera più specifica i temi sopra richiamati, nella parte in cui asserisce che l'impugnata disposizione della CEAL, reputata peraltro «documento di mero indirizzo», non imporrebbe l'elettività diretta dell'organo assembleare, ma, semplicemente, la sua «effettiva rappresentatività», la cui garanzia non escluderebbe «la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti», meccanismi dati, nel caso di specie, dalla necessaria «sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto).

A ben vedere, un ragionamento di questo tipo pare poter reggere soltanto in riferimento ad un contesto in cui gli enti intermedi siano configurati come strumentali all'esercizio coordinato di funzioni comunali, quale quello prefigurabile come esito, peraltro non certo, di un ampio processo riformatore innescato

⁹⁵ Si tratta della necessità che il legislatore statale determini il sistema elettorale e che il comune capoluogo sia articolato in più comuni (o, per quelli con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, ripartito in zone omogenee dotate di autonomia amministrativa).

⁹⁶ Ai sensi di tale disposizione la garanzia dell'autonomia locale esige la previsione, all'interno degli enti locali, di «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi⁹⁷. In altri termini, si potrebbe reputare legittima la totale sottrazione ai cittadini del diritto ad eleggere direttamente organi rappresentativi soltanto in relazione ad enti i quali, per quanto formalmente sovracomunali, siano costituzionalmente configurati, al pari per esempio delle Province spagnole⁹⁸, come di natura sostanzialmente associativa e, perciò, deputati all'esercizio di funzioni inter- (e non sovra-) comunali. Fuori da un simile contesto, una lettura combinata dei principi democratico (art. 1 Cost.) e autonomistico (art. 5 Cost.), che proietta le sue virtualità semantiche e giuridiche sull'art. 114 Cost., fa sorgere rilevanti dubbi circa la compatibilità con la Costituzione di un assetto istituzionale degli enti intermedi che non preveda organi eletti direttamente dai cittadini e in grado di esercitare, in maniera continuativa, effettivi poteri decisionali e di controllo nei confronti di un esecutivo locale politicamente responsabili (a somiglianza dei poteri esercitabili dal Parlamento nei confronti del Governo nel quadro di una forma di governo parlamentare)⁹⁹. Se la Repubblica definita «democratica» dall'art. 1 Cost. si articola, oltre che nello Stato, proiezione istituzionale del popolo complessivamente considerato, in enti territoriali corrispondenti a porzioni del popolo (le comunità locali), risulta arduo negare che tali enti, in quanto autonomi (e non, semplicemente, autarchici), debbano essere dotati tutti, nessuno escluso, di sistemi di governo capaci di veicolare indirizzi politici in vista della realizzazione di interessi delle comunità a cui corrispondono e non di funzionare come apparati al servizio di altri enti territoriali¹⁰⁰.

In direzione di una simile conclusione spinge peraltro anche la logica della sussidiarietà (verticale), radicata in istanze sottese al principio democratico (prima e più che ad una *ratio* efficientistica). Il richiamo verso il livello intermedio delle funzioni amministrative corrisponde (*rectius*, deve corrispondere) alla sussistenza

⁹⁷ Tra le righe della sentenza in esame non mancano del resto riferimenti al processo di revisione costituzionale allora in corso, quali quelli reperibili all'inizio del punto 3. e del punto 4. del Considerato in diritto, concernenti le motivazioni relative alle questioni sollevate in ordine alle disposizioni della legge Delrio relative, rispettivamente, alle Città metropolitane e alle Province. Cfr., criticamente sugli argomenti adoperati dalla Corte, G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia*, cit., p. 22, il quale rileva che «per decidere la costituzionalità della legge Delrio, la Corte si proietta nel futuro e adopera come parametro di legittimità non il testo vigente della Costituzione, ma il nuovo assetto disegnato dalla riforma costituzionale ancora *in itinere*».

⁹⁸ Cfr. sulle Province nell'ordinamento spagnolo A. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia e in Spagna alla prova delle riforme*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 15 maggio 2017, in partic. pp. 30 ss. e G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia: breve storia di un ente incompiuto. Un confronto tra Italia e Spagna*, cit..

⁹⁹ Si veda in questo senso 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. 59, ove si afferma che «non dobbiamo [...] chiederci se la forma di governo che la legge n. 56 del 2014 ha predisposto per gli enti provinciali possa legittimamente contemplare organi a elezione indiretta o se debbano essere tutti a elezione diretta: la vera questione è se sia legittimo che *tutti gli organi decisivi* siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che *almeno un organo decisivo* sia a elezione diretta» (corsivo degli autori).

¹⁰⁰ Come notato da O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2013, p. 11, il quale, valorizzando il significato del termine autonomia e la qualità pluralistica conferita dall'art. 5 alla democraticità predicata per la Repubblica dall'art. 1 Cost., a p. 13, rileva poi che «l'art. 5 esige che accanto al processo democratico statale ve ne siano di altri, dislocati su ambiti territoriali meno estesi e comprensivi: insomma, oltre allo Stato democratico deve esserci il comune democratico, la regione democratica e la provincia democratica». Cfr., analogamente, C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessione sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 375, il quale sostiene che «poiché la Repubblica è democratica, anche le sue componenti devono essere democratiche, e dunque avere organi fondamentali elettivi».

di interessi distinti da quelli comunali, riferibili a comunità locali sovracomunali, a cui non dovrebbe poter essere sottratto il diritto di eleggere, all'interno di enti chiamati alla cura dei succitati interessi, organi politicamente responsabili nei confronti dei cittadini. Soltanto all'interno di organi di questo genere possono legittimamente elaborarsi, nel confronto (e nella mediazione) tra visioni differenti del bene comune, decisioni in grado di perseguire interessi sovracomunali. Non è peraltro difficile comprendere come un organo assembleare formato da amministratori comunali, anche qualora si volesse ammetterne l'astratta coerenza con il principio democratico, risulti in concreto inadeguato a svolgere correttamente il proprio ruolo, in quanto «finirà per esprimere gli interessi dei comuni di maggioranza [...] e non quello oggettivo dell'«area vasta», con evidente pregiudizio dei principi di imparzialità e buona amministrazione»¹⁰¹, senza che, d'altra parte, le conseguenze dell'insussistenza di un rapporto di responsabilità politica diretta tra istituzioni e cittadini dell'ente intermedio conoscano, nell'ordinamento italiano, l'attenuazione determinata, quanto meno, dalla possibilità per il consiglio di sfiduciare il presidente¹⁰².

I dubbi espressi in dottrina sulla coerenza dell'assetto istituzionale e della legislazione elettorale degli enti intermedi con i principi democratico e autonomistico, in correlazione con le norme costituzionali relative al diritto di voto, hanno trovato, in tempi abbastanza recenti, un'eco nella giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 240/2021, che pure non ha tagliato, come si vedrà, completamente i ponti con la giurisprudenza precedente. Si tratta di una decisione che concerne specificamente la disciplina dell'elezione del sindaco metropolitano, ma che offre spunti di riflessione di carattere generale intorno alla forma di governo dei succitati enti, considerata in connessione con gli aspetti riguardanti la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative. Il giudice rimettente (la Corte d'appello di Catania) dubitava, in primo luogo, della conformità al principio democratico (art. 1 Cost.), nel suo operare in raccordo con il principio autonomistico (art. 5 Cost.) e con quello di eguaglianza nell'esercizio del diritto di voto (artt. 3 e 48 Cost.), della regola che, prevedendo l'identificazione *ratione officii* del sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo, consentirebbe ai soli cittadini di quest'ultimo, a differenza di quelli degli altri comuni compresi nella Città metropolitana, di contribuire ad eleggere l'organo di vertice dell'ente intermedio. Inoltre, richiamava l'attenzione della Corte sull'asserita disparità di trattamento, quanto all'esercizio del diritto di voto, sussistente tra i cittadini dei Comuni non capoluogo

¹⁰¹ G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia*, cit., p. 23.

¹⁰² Così A. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia e in Spagna alla prova delle riforme*, cit., pp. 36-37, il quale rileva che «le conseguenze negative derivanti dall'irresponsabilità politica degli organi di governo d'area vasta è amplificata dall'assenza di qualsiasi meccanismo di responsabilità istituzionale che consenta agli organi assembleari di sanzionare (anche mediante la loro sostituzione) gli organi esecutivi d'area vasta», dal momento che «a differenza di quanto accade nell'ordinamento spagnolo, che adotta anche per le varie istituzioni sovramunicipali un modello monista in cui l'assemblea ha il potere di eleggere e rimuovere il vertice politico, la l. n. 56/2014 non prevede la possibilità per gli organi assembleari d'area vasta di sfiduciare/sostituire l'organo esecutivo».

compresi in una Città metropolitana e quelli di Comuni non capoluogo ubicati nel territorio di una Provincia, i quali, a differenza dei primi, che non concorrono ad eleggere il sindaco metropolitano, partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri comunali dei propri comuni di residenza, all'elezione del presidente della Provincia¹⁰³.

Il giudice delle leggi non entra nel merito dei dubbi sollevati e dichiara inammissibili le questioni in quanto gli esiti prospettati dal rimettente richiedevano un intervento manipolativo precluso alla Corte, cioè la riscrittura della legislazione elettorale applicabile alle Città metropolitane, con ricadute sul complessivo assetto della forma di governo, attraverso l'esercizio di un potere discrezionale spettante solo al legislatore¹⁰⁴. Nell'importante monito che conclude la decisione in esame, la Corte però, parla, in maniera netta, a proposito del vigente sistema di designazione del sindaco metropolitano, di un assetto «non [...] in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che “riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative” (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali” (sentenza n. 168 del 2021)» (punto 8. del Considerato in diritto). Se il *vulnus* generato da tale assetto ai sopra richiamati principi costituzionali – nota il giudice delle leggi – poteva ritenersi escluso (e in questo senso si era orientata la sentenza n. 50/2015) «a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti», tale giustificazione potrebbe non valere successivamente. In primo luogo, la persistente inerzia del legislatore statale nell'adottare la normativa sul sistema elettorale parrebbe rendere non più invocabile l'argomento della reversibilità della scelta mediante l'esercizio della potestà statutaria metropolitana (condizionato proprio dalla vigenza di una legge elettorale). In secondo luogo, la scelta del peculiare meccanismo di designazione *ratione officii* del sindaco metropolitano si connetteva (e si giustificava) in buona parte alla luce (e in vista) della prospettata revisione costituzionale che avrebbe espunto dal testo costituzionale il riferimento alle Province e vi avrebbe lasciato quello alle «Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione

¹⁰³ Le questioni avevano ad oggetto disposizioni della legge regionale siciliana in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane di contenuto sostanzialmente identico a quello delle corrispondenti previsioni della legge Delrio che, come ricordato in precedenza, vincolano i legislatori delle Regioni a statuto speciale in quanto espressivi di principi di grande riforma economica e sociale.

¹⁰⁴ Con riguardo, in particolare, alla seconda questione, sottolinea significativamente, a supporto della sua inammissibilità, la rilevanza del diverso modo di atteggiarsi della forma di governo provinciale rispetto a quella metropolitana, così da potersi affermare che «il rimettente chiede nella sostanza a questa Corte di operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale» (punto 7.2. del Considerato in diritto).

strategica» (punto 8 del Considerato in diritto). Il tramonto di quella prospettiva, con «la conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente [...] anche alle Città metropolitane», il cui territorio è stato inoltre fatto coincidere con quello delle Province «senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità», avrebbe fatto venire meno un altro fondamento giustificativo delle norme sulla designazione *ope legis* del sindaco metropolitano.

La prima argomentazione addotta dalla Consulta pare invero fragile (come era fragile l'«argomentazione madre» adoperata nella sentenza n. 50/2015), dal momento che, oltre a far dipendere la valutazione operata dalla constatazione di un fatto (il trascorrere del tempo), considera la mancata adozione della legge statale sul sistema elettorale metropolitano come un altro dato di fatto di cui prendere atto, per quanto criticamente, anziché come un'omissione a fronte della quale rivolgere al legislatore una sollecitazione ad intervenire¹⁰⁵. In relazione all'argomento desunto dalla mancata entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi, paiono poi opportune alcune, più articolate, considerazioni.

È necessario innanzitutto rilevare che la Corte riconosce uno stretto nesso tra profili strutturali e profili funzionali degli enti intermedi, allorché richiama, quale «necessario presupposto» (venuto meno, anche prospetticamente, dopo il referendum costituzionale del 2016) delle impugnate norme sulle Città metropolitane, la configurazione di queste ultime come «unici enti di area vasta», chiamati all'esercizio primariamente di compiti di coordinamento di funzioni comunali (e di pianificazione strategica). Premesso che, in verità, dall'approvazione della succitata riforma non sarebbe derivato il riconoscimento delle Città metropolitane come soli enti intermedi, né sarebbe derivata la conseguenza, per altro verso, che agli enti intermedi (costituzionalizzati o meno) fossero conferite solo funzioni intercomunali¹⁰⁶, come ammette tra le righe la stessa Corte¹⁰⁷, a risultare problematico è soprattutto il ruolo che il giudice delle leggi riconosce, in continuità con la posizione espressa nel 2015, al legislatore (statale) ordinario.

¹⁰⁵ Cfr., in questo senso, G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sent. n. 240 del 2021*, in *Le Regioni*, n. 3, 2022, p. 471, il quale rileva, a proposito della mancata approvazione della legge elettorale da parte del legislatore statale, che, «piuttosto che limitarsi a denunciare lo stato di fatto [...] la Corte avrebbe potuto invece sollecitare il Parlamento ad attivarsi, come accaduto già in molte altre occasioni recenti³¹, venendo così incontro alle aspettative di quelle Città metropolitane che negli statuti hanno chiaramente espresso la volontà di optare per l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio». Si veda anche A. STERPA, «Le città (metropolitane) invisibili»: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? *A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 211.

¹⁰⁶ Come notato da G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, paper 29 dicembre 2021, p. 4, il quale rileva che «in realtà, il cd. d.d.l. Renzi-Boschi (A.S. 1429-A.C. 2613, G.U. 88 del 15.04.2016) avrebbe dato vita a due tipologie diverse di area vasta: le prime, le Città metropolitane, con garanzia costituzionale piena e le altre, le Province, decostituzionalizzate, ma non immediatamente abolite, a dispetto della rubrica «evocativa» dell'art. 29 d.d.l.» e che «l'affermazione per cui, in base al cd. d.d.l. Renzi-Boschi, alle Città metropolitane sarebbero state devolute soltanto funzioni di indirizzo è quindi problematica, atteso che la riforma prefigurava, in realtà, l'attribuzione di funzioni fondamentali o proprie, tipiche di un ente esponenziale di una data comunità territoriale».

¹⁰⁷ Il giudice delle leggi parla infatti di Città metropolitane a cui sarebbero stati attribuiti *primariamente* (e non esclusivamente) compiti di coordinamento delle funzioni comunali.

Quest'ultimo è infatti riconosciuto come artefice pressoché esclusivo di una differenziazione in grado di investire anche la forma di governo (e la legislazione elettorale) di enti costitutivi della Repubblica, purché nel rispetto di un (peraltro difficilmente precisabile) obbligo di coerenza tra le scelte relative agli aspetti strutturali e quelle relative alla definizione del profilo funzionale dell'ente (cioè alle funzioni amministrative attribuite): proprio la carente differenziazione funzionale (e territoriale) operata dal legislatore tra Città metropolitane e Province concorre infatti decisamente (a Costituzione rimasta invariata) a rendere, secondo la Corte, «del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province».

Posto che la Corte, nel suo monito, non pare orientare il legislatore verso interventi miranti alla complessiva uniformazione normativa dei due enti intermedi¹⁰⁸, ma semplicemente rilevare che le somiglianze di fatto esistenti privano di giustificazione il diverso trattamento riservato ai rispettivi elettori¹⁰⁹, le argomentazioni, come sappiamo non nuove, usate nella sentenza, sulla scia di una giurisprudenza consolidata, sollecitano la riflessione in merito alla questione dell'ancoraggio costituzionale dell'applicazione del principio di differenziazione ai profili strutturali di enti costitutivi della Repubblica e dei limiti in cui tale principio possa eventualmente applicarsi a tali profili. Ci si deve, in sostanza, chiedere se, nel quadro di un sistema costituzionale delle autonomie territoriali incardinato sul principio di sussidiarietà, strettamente connesso con quello democratico, possa riconoscersi al legislatore ordinario la facoltà di disegnare, attraverso l'esercizio della potestà di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), enti intermedi titolari esclusivamente di funzioni di mero coordinamento inter-comunale, sottraendoli al pieno dispiegarsi della logica sottesa all'art. 118, comma 1, Cost., con la conseguenza di poterli anche totalmente privare di organi eletti a suffragio universale e diretto dai cittadini.

La risposta, alla luce delle argomentazioni che si è provato ad articolare nel presente lavoro, pare dover essere negativa. L'operare della logica della sussidiarietà (verticale) in relazione al conferimento delle funzioni non fondamentali degli enti locali non consente di circoscrivere il ruolo di alcuno degli enti nel ristretto ambito del supporto a/coordinamento di altri enti ed esige, implicitamente, che l'individuazione di quelle fondamentali disegni enti intermedi di "spessore" adeguato alla loro vocazione (prevalentemente) sovracomunale, vocazione che, a sua volta, richiede elettività diretta di almeno un

¹⁰⁸ La Corte sembra, anzi, auspicare sviluppi nel senso della differenziazione, *in primis* per il tramite di una riconfigurazione territoriale delle Città metropolitane, «per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori» (punto 8. del Considerato in diritto).

¹⁰⁹ Così C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 7, 2022, p. 236. Diversamente, M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 105, afferma, rivolgendo uno sguardo preoccupato ai possibili interventi del legislatore ordinario, che «se [...] una critica, su tutte, andrebbe mossa a questa sentenza, la si potrebbe compendiare in questa affermazione: il monito contenuto nella sentenza n. 240/2021 è un inno al principio di uguaglianza (a cominciare dal principio di uguaglianza e di pari dignità del diritto di voto tra tutti i cittadini), ma in esso rischiano di perdersi le ragioni del principio di differenziazione».

organo e funzionamento di adeguati meccanismi di responsabilità e controllo politici¹¹⁰. Non è mancato in realtà chi in dottrina, muovendo da una lettura delle norme costituzionali (radicata nella giurisprudenza costituzionale) che non correla alla definizione di ente costitutivo della Repubblica la necessaria previsione di organi elettivi, ha prospettato una valorizzazione delle istanze democratiche, all'interno di enti intermedi privi di organi direttamente eletti, attraverso la previsione di forme di cooperazione (non solo con i Comuni, ma anche) con le collettività locali «tramite pratiche di democrazia partecipativa o deliberativa»¹¹¹. Si ritiene però, che il ricorso a forme di collaborazione attraverso istituti di democrazia partecipativa, pur certamente apprezzabile, non sarebbe in grado di colmare, da solo, il deficit di democraticità sostanziale e di responsabilità politica. Si dovrebbe invece, a mio parere, intervenire, eventualmente, qualora ritenuto opportuno, al livello delle fonti costituzionali al fine di ancorarvi in maniera salda il modello dell'ente intermedio come “casa dei Comuni” e/o comunque di aprire all'intervento di fonti sub-costituzionali margini di maggiore flessibilità¹¹², utilizzabili per radicare su basi solide sistemi di governo locale che privilegino logiche di tipo (più) marcatamente funzionale¹¹³.

¹¹⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, paper 29 dicembre 2021, p. 7, il quale rileva che, tra le righe della stessa decisione della Corte, pare cogliersi la propensione del giudice delle leggi a reputare normale la situazione che vede entrambi gli enti intermedi titolari di funzioni di amministrazione attiva (sovra-comunali) e non solo di mero coordinamento (inter-comunali), potendo, dal suo argomentare, «desumersi, ancorché solo implicitamente, che la Corte riconosca come in effetti una simile situazione sia la sola fisiologicamente compatibile con la “piramide della sussidiarietà” contemplata dall'art. 118 Cost., ovvero che le funzioni amministrative – in base alla Costituzione vigente – non possano essere allocate *per saltum* rispetto all'ente di area vasta», con la conseguenza che «se gli enti di area vasta devono vedersi attribuite – come oggi accade – funzioni amministrative in tutto e per tutto analoghe a quelle degli altri enti territoriali e non funzioni di mero coordinamento “inter-comunale”, essi dovrebbero a tutti gli effetti rappresentare direttamente le (e rispondere politicamente alle) rispettive comunità, non potendo configurarsi in alcun modo secondo il modello della c.d. “casa dei Comuni” al quale la legge n. 56 del 2014 era espressamente ispirato». Cfr., analogamente, C. NAPOLI, *Forma di governo e legge elettorale*, in UNIONE PROVINCE ITALIANE (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX legislatura. I Quaderni della Rivista Amministrazione In Cammino*, novembre 2023, pp. 20-21.

¹¹¹ G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane*, cit., p. 478.

¹¹² Sull'esigenza di flessibilità in ordine alla disciplina delle Città metropolitane si vedano le riflessioni di A. VIGNERI, *Le città metropolitane*, in M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, il Mulino, Bologna, 2024, p. 108, la quale, soffermandosi sui tratti distintivi dell'intervento legislativo, che però possono almeno in parte reputarsi condizionati dalla definizione costituzionale dell'ente, afferma che «la legge che ha istituito le Città metropolitane ha conferito loro la medesima natura giuridica di comuni e province. Ne deriva che qualsiasi modifica territoriale deve avvenire con la procedura dell'art. 133 Cost., quindi con il parere della regione e la legge dello Stato» e che «si è creato così un ente ingessato e superprotetto, rispetto al quale assestamenti diversi sono praticamente impossibili».

¹¹³ Come quelle propugunate per esempio da M. DE DONNO, *Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive*, in M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, cit., p. 279, la quale, reperendo già nel diritto vigente le basi per sviluppi di questo tipo, auspica che ci possa orientare verso «un differente modello di *governance* territoriale, da sviluppare in base a un approccio di tipo funzionale e cooperativo, già diffuso in altri paesi europei» il quel «in particolare, poggia sull'individuazione di un ambito ottimale di area vasta, eventualmente anche su base infraregionale, legato ai flussi economici e alla mobilità, e al quale occorre correlare una capacità istituzionale di governo di tipo flessibile, preordinata alla messa in rete di infrastrutture e servizi comuni».

7. Considerazioni conclusive (con sguardo sulle prospettive future)

Dalla rapida (e incompleta) panoramica delle vicende concernenti le autonomie locali nell'ormai lungo periodo seguito alla riforma del 2001 si trae indubbiamente l'impressione, al netto dei limiti strutturali dello stesso prodotto della revisione costituzionale, di un percorso attuativo del ridisegnato Titolo V costellato di carenze, contraddizioni e criticità di vario genere. Mentre nell'assetto delineato dal testo costituzionale riformato alle autonomie locali è riconosciuto un ruolo centrale, prefigurandosi una riconfigurazione dell'amministrazione repubblicana come amministrazione preminentemente locale, incardinata su enti dotati di autonomia normativa e finanziaria adeguata a rendere effettivo tale ruolo, molto diverso, e tutt'altro che soddisfacente, è l'approdo sinora raggiunto.

La prima considerazione stimolata dalla riflessione sulle vicende del ventennio alle nostre spalle consiste, a ben vedere, proprio nella constatazione che si può parlare soltanto di un "approdo", non anche di una "rotta". A fare difetto pare essere stata infatti, per quanto non siano mancati tentativi e anche risultati di un certo rilievo, un'attività, frutto di consapevole e articolata progettualità, rivolta a porre i presupposti di un'operatività del nuovo sistema di rapporti tra gli elementi costitutivi della Repubblica corrispondente ai principi ispiratori del disegno costituzionale. Un approccio di questo tipo avrebbe consentito di fare emergere anche eventuali limiti del nuovo sistema costituzionale, a cui non avrebbero potuto fare velo quelli di un assetto normativo sub-costituzionale determinato da un processo di attuazione carente e, sotto vari aspetti, incoerente con la *ratio* delle (nuove) prescrizioni costituzionali. Gli attori sono stati invece, per così dire, lasciati soli sul palcoscenico, senza un copione, potendo contare quasi esclusivamente sul canovaccio desumibile dalla trama delle norme costituzionali, aperto a letture differenti e tale, nella sua elasticità, da lasciare spazio a dinamiche guidate spesso dalla logica dei rapporti di forza che inevitabilmente si determinano e contraddistinte dalla tendenza all'inerziale riprodursi di prassi consolidate lungo i decenni precedenti.

In mancanza della "nervatura repubblicana" chiamata a dare sostanza alle istanze unitarie e a fondare, al contempo, su basi salde le stesse autonomie territoriali¹¹⁴, nell'ottica dell'unità nella diversità sottesa, come sappiamo, all'art. 5 Cost., mentre si apriva immediatamente, tra Stato e Regioni, la competizione per le competenze legislative, ridefinite dall'art. 117 Cost., "arbitrata" dalla Corte costituzionale, gli enti locali rimanevano completamente esposti ai venti degli orientamenti dei legislatori statale e regionali. Venti i quali hanno spirato molto spesso in direzione diversa da (se non decisamente contraria a) quella del pieno invero delle norme costituzionali in tema di autonomia locale. Privi, in particolare, di un corredo di funzioni fondamentali che ne definisse stabilmente la posizione nel sistema dell'amministrazione della

¹¹⁴ Il riferimento è, tra l'altro, a funzioni fondamentali appropriatamente e organicamente definite, livelli essenziali adeguatamente determinati, autonomia finanziaria effettivamente garantita e corredata di efficaci meccanismi perequativi.

Repubblica e di solide basi per l'esercizio di un'effettiva autonomia finanziaria (completata dal funzionamento di un efficace sistema perequativo), gli enti locali, quando non anche radicalmente trasformati nella loro struttura (come avvenuto nel caso delle Province), hanno visto la propria autonomia nei fatti molto limitata. Soprattutto per quanto riguarda i Comuni minori, essa ha quasi finito per risolversi nella rivendicazione di spazi di agibilità finanziaria, a fronte della marcata compressione degli stessi in conseguenza di pesanti tagli di spesa, gravanti su una finanza locale che ha continuato peraltro a funzionare prevalentemente come una finanza “derivata”.

Ha poi trovato terreno fertile, in uno scenario caratterizzato da margini di effettiva autonomia alquanto ristretti, il manifestarsi (a livello tanto locale quanto regionale) di quello che è stato definito il «complesso dell'identità», le cui tracce sono riscontrabili nell'ambito di un dibattito pubblico sulle autonomie che «è passato dalla configurazione delle stesse quale luogo privilegiato di amministrazione – e così di immediato contatto tra cittadini e istituzioni (in un movimento circolare che avrebbe dovuto contribuire a legittimare le seconde per mezzo della loro “apertura” ai primi) – a luogo di riconoscimento aprioristico di specifiche identità, spesso di nuova o artificiosa produzione, e al contempo protese a trasformarsi in “piccole patrie” da coltivare e difendere sempre e comunque»¹¹⁵. La perdita di consistenza democratica della vita politica locale risulta determinata tra l'altro da due ordini di fattori: l'operare di sistemi politico-istituzionali a forte connotazione verticistica/personalistica (che relegano le assemblee rappresentative in un ruolo di secondo piano) oppure, per gli enti intermedi (dopo innovazioni introdotte un decennio fa), a rappresentatività e responsabilità politica attenuate e, per altro verso, le varie carenze, precedentemente richiamate, sul fronte, soprattutto, delle funzioni e della finanza locale. Si tratta di fattori i quali convergono – si potrebbe dire – verso il risultato di depauperare tanto il nesso dell'autonomia locale con l'esercizio (effettivo) della sovranità popolare, quanto il rapporto di mutuo arricchimento tra l'autonomia e le finalità personalistico-egualitaria e solidaristica che permeano le norme costituzionali sui diritti e i doveri e riempiono di significato le stesse istanze unitarie che convivono con quelle autonomistiche nell'art. 5 Cost..

Questi fenomeni e queste tendenze non possono peraltro essere considerati in un'ottica puramente nazionale, senza tenere conto dell'incidenza del diritto internazionale e sovranazionale sul funzionamento dei circuiti decisionali interni, compresi quelli che fanno capo alle autonomie locali. Come ben evidenziato in dottrina, oggi «la sovranità è condivisa, vive in una sorta di gigantesco condominio, nel cui cortile si affacciano una pluralità di *player*, ognuno in grado di condizionare le scelte dell'altro in modo più o meno significativo»¹¹⁶. Conseguentemente, non solo i soggetti costituzionalmente definiti “autonomi”, ma

¹¹⁵ F. CORTESE, *Un check up per il regionalismo italiano*, cit., p. 113.

¹¹⁶ B. CARAVITA-F. FABRIZZI-A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, cit., pp. 7-8.

anche soggetti tuttora formalmente “sovrani” sulla scena delle relazioni internazionali, quali gli Stati nella loro proiezione esterna, si configurano, per molti versi, come «autonomi, in grado cioè di esercitare scelte con un relativo grado di discrezionalità all’interno di quadri in cui l’indirizzo politico, o meglio gli indirizzi politici sono fissati altrove, nei molteplici luoghi con cui quella comunità entra di volta in volta in contatto»¹¹⁷.

In questo scenario il ruolo svolto dal diritto e dalle politiche dell’Unione europea in rapporto alle autonomie territoriali risulta ambivalente, oscillando tra la valorizzazione delle stesse e della loro caratura democratica ed una loro considerazione in un’ottica prevalentemente funzionalistica, che finisce per qualificarle in ragione del ruolo svolto all’interno delle dinamiche di funzionamento di poteri altri, che le sovrastano e le condizionano pesantemente, a cominciare da quelli che impongono cogenti vincoli di bilancio¹¹⁸. Non sembra che la valorizzazione, se pure provvisoria, di logiche diverse da quelle tipiche dell’*austerità*, ascrivibile al *recovery plan* post-pandemico (il *Next Generation EU*) e alla sua proiezione nazionale, costituita dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)¹¹⁹, si sia accompagnata al prevalere di un approccio complessivamente più rispettoso del ruolo delle autonomie territoriali. Parrebbe, anzi, che le peculiarità di uno strumento la cui operatività è contraddistinta da tempistiche stringenti e verifiche rigorose in vista dell’erogazione delle diverse “rate” delle risorse attribuite abbiano contribuito, per molti versi, a rafforzare la logica funzionalistica, posta in relazione con l’esigenza per la Repubblica di garantire in sostanza, nell’ambito dei meccanismi di funzionamento del PNRR, un “interesse nazionale” riconducibile alle istanze unitarie di cui all’art. 5 Cost.¹²⁰. Una logica che, per quel che qui interessa, ha prodotto il conferimento agli enti territoriali, e soprattutto a quelli locali, tendenzialmente del ruolo di meri soggetti attuatori di interventi decisi altrove e realizzati attraverso procedimenti strutturati in maniera tale da consentire ai suddetti enti forme di partecipazione ai procedimenti scarsamente incisive¹²¹ e da assicurare, anche attraverso l’eventuale ricorso a poteri

¹¹⁷ B. CARAVITA-F. FABRIZZI-A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, cit., p. 8.

¹¹⁸ Così G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell’autonomia: dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V all’elaborazione del PNRR*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2022, p. 54. Si veda anche L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, cit., p. 3, la quale, muovendo dalla consapevolezza della «dimensione politica dell’autonomia territoriale», afferma che «la principale domanda da porsi è [...] se la crisi che sta vivendo il sistema autonomistico non sia da ricollegare in maniera più profonda al progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione».

¹¹⁹ Sulla natura giuridica del PNRR cfr. G. RIVOCCHI, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, il Mulino, Bologna, 2024, pp. 76-81.

¹²⁰ Così L.A. MAZZAROLLI, *La sfida per Regioni ed enti locali nell’utilizzo delle risorse nelle sei missioni previste dal PNRR*, in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 259, il quale afferma che «quel che conta [...], a voler tutto considerare, è l’intero PNRR a costituire oggetto di un interesse nazionale, se non un interesse nazionale *tout court*».

¹²¹ G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 111, rileva che «il modello che così si è disegnato prevede certamente

sostitutivi¹²², il prevalere della volontà statale rispetto a forme di dissenso da parte di enti la cui posizione finisce per qualificarsi oggettivamente come “subordinata”¹²³.

Se la consapevolezza di questi fenomeni rende necessario approfondire e raffinare il discorso sulle autonomie territoriali, chiamate ad operare in un contesto molto diverso da quelli riscontrabili al tempo dei lavori della Costituente e anche – si è detto – al tempo della concreta messa in moto del regionalismo italiano (tra gli anni '60 e '70)¹²⁴, non ci si può limitare a prendere atto degli effetti di determinate dinamiche anche sulla lettura e l'attuazione di prescrizioni costituzionali come quella relativa al principio di sussidiarietà e, per questa via, dello stesso principio autonomistico. La comprensione della complessità di tendenze poco rispettose di quest'ultimo principio, non addebitabili esclusivamente alla “cattiva volontà”, tra l'altro, dei legislatori (statale e regionali), non può (e non deve), in altri termini, generare un atteggiamento di rassegnata accettazione di una sostanziale “degradazione” dello *status* delle autonomie locali rispetto a quello desumibile dal testo costituzionale.

È stato affermato che le istituzioni locali, e in particolare quelle comunali, dispongono «in una misura davvero incomparabile, della risorsa che può riaprire rinnovate possibilità alla democrazia costituzionale: la partecipazione “incarnata” dei cittadini»¹²⁵. Tale partecipazione, nella sua articolata apertura alla sperimentazione di nuove forme di cittadinanza attiva¹²⁶, è in grado di rivelare e sostanziare «una dimensione *auto-poietica* della democrazia, nel senso che, a questo livello, una dialettica partecipativa si

un coinvolgimento degli enti territoriali nella *governance* del Piano, ma trattasi di coinvolgimento avente natura sostanzialmente “consultiva”, “indiretto” (che non riguarda i singoli enti territoriali coinvolti ma, più frequentemente, le loro rappresentanze collettive), con conseguente “semplificazione” (che appare spesso eccessiva) del raccordo e del coordinamento con enti provvisti di specifiche e ampie prerogative costituzionali». Cfr. anche C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, in M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città*, cit., p. 197, la quale, a proposito del PNRR (e del NGEU), nota «l'ambivalenza del progetto europeo: che richiede massima condivisione, ma, al contempo, pone in capo agli Stati la responsabilità del rispetto dei tempi indicati, accettando, quindi, il rischio di un accentramento delle decisioni, e, a valle, della stessa esecuzione dei programmi e dei progetti, a detrimento, anzitutto, delle città».

¹²² Cfr., in proposito, L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., pp. 291 ss..

¹²³ Soffermandosi sui contenuti di alcune prescrizioni (e del complessivo impianto) del decreto-legge n. 77/2021 in materia di *governance* del PNRR, E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 291, la quale parla di «tendenza al risultato come cifra di lettura della normazione attuativa del PNRR», ispirata ad una logica retrostante, molto lontana da quella sottesa alla sussidiarietà radicata nel tessuto costituzionale, che pare corrispondere ad «un “sottoprodotto” del principio di sussidiarietà verticale, secondo cui chi decide sa rispondere ai bisogni della collettività solo se è liberato da lacci e contropoteri che ne ostacolano l'azione ed è veramente responsabile solo se titolare di un potere decisionale unitariamente imputato». Sul PNRR dal punto di vista dell'impatto sugli enti territoriali, cfr. anche M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, pp. 281 ss..

¹²⁴ Così A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2019, p. 35, il quale nota che «l'autonomia di cui godono oggi gli enti territoriali è ben diversa da quella alla quale pensavano i nostri riformatori degli anni sessanta e settanta», risultando la stessa «più intensa che in passato, ma allo stesso tempo assai più condizionata dalle interdipendenze reciproche con gli altri livelli di governo, a partire dalle interdipendenze legate ai processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale» (corsivi dell'autore).

¹²⁵ F. PIZZOLATO, *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus*, n. 1, 2021, p. 183.

¹²⁶ Per una panoramica in chiave comparata, si veda G. ROLLA, *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *Jus*, n. 1, 2021, pp. 199 ss..

“fa” e può fiorire senza attendere autorizzazioni¹²⁷. Può farlo cioè percorrendo anche i molteplici canali di un «diritto informale»¹²⁸ il quale può ambire a contaminare la sfera del diritto formale e che, in ogni caso, “regola” attività riconducibili alle forme di partecipazione all’organizzazione del Paese a cui si riferisce l’art. 3, comma 2, Cost., strettamente connesso all’art. 1 Cost.¹²⁹.

La spontanea vitalità democratica che si esprime a livello locale, se, da sola, oltre a correre i rischi connessi ad una partecipazione eventualmente priva di ogni forma di istituzionalizzazione¹³⁰, non è in grado di provocare un’inversione di rotta rispetto alle tendenze sinteticamente descritte in questo lavoro, può però certamente indicare una via da percorrere al fine di riallacciare pienamente, in concreto, i legami tra autonomia e democrazia, come ridisegnati dalla riforma del Titolo V, letta alla luce dell’art. 5 Cost.. Tale via non può che passare – pare di poter dire – attraverso un recupero del valore della sussidiarietà come «finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bisogni», non incentrata cioè sull’esaltazione del ruolo degli “enti” locali in quanto tali (quella verticale), né della contrapposizione pubblico/privato (quella orizzontale)¹³¹.

In quest’ottica, oltre che muoversi in direzione di un – si ritiene – auspicabile (ma oggettivamente improbabile) ripensamento della forma di governo comunale nel senso di un rafforzamento delle assemblee elettive e di una necessaria ridefinizione, strutturale e funzionale, degli enti intermedi, si dovrebbe, in generale, adottare nei confronti delle autonomie locali un approccio differente da quello tuttora prevalente. Un approccio che, in coerenza con l’insegnamento di Giorgio Berti, non riconosca, in rapporto alle autonomie locali, rilevanza preminente al (mero) profilo garantistico¹³². In rapporto a quest’ultimo tendono infatti, in un modo o nell’altro, ad essere esaltati il ruolo dei poteri abilitati a graduare in concreto il livello delle garanzie, pur quando dotate di ancoraggio costituzionale, e la dimensione della “competizione” per il riconoscimento di spazi di azione, con significative ricadute sul piano del contenzioso in sede giurisdizionale, mentre rischia di restare in secondo piano il profilo della

¹²⁷ F. PIZZOLATO, *La democrazia locale*, cit., p. 183.

¹²⁸ Sulla categoria del diritto informale e sui “modelli” ad esso riconducibili si sofferma F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituz. Federalismo*, n. 1, 2018, pp. 29 ss. e, in partic., pp. 36 ss..

¹²⁹ F. PIZZOLATO-P. COSTA, *La centralità delle città: luci e ombre del secolo delle città*, in M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città*, cit., p. 19, affermano che «le città incarnano il luogo di una tensione strutturale tra la legalità costituita, con i suoi assetti di potere e le sue vischiosità, e la fluidità del corpo sociale, agitata da vecchi o nuovi bisogni e da emergenti domande di riconoscimento».

¹³⁰ F. PIZZOLATO, *La democrazia locale*, cit., p. 183, afferma infatti che «la partecipazione stessa richiede di essere istituita, perché sia messa al riparo da possibili ingombranti presenze di poteri privati, e perché siano incoraggiate energie democratiche meno inclini a manifestarsi pubblicamente».

¹³¹ A. POGGI, *L’attuazione della sussidiarietà orizzontale e le prospettive del PNRR*, cit., in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 123.

¹³² G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 281, afferma che «il profilo della garanzia è individualistico e sottovaluta interamente le esigenze sociali, tanto che queste sembrano non avere neppure possibilità di affacciarsi alla soglia dei fatti rilevanti, giacché non trovano canali adatti», mentre «l’autonomia è invece per definizione un’esigenza della società».

consistenza sostanziale dell'autonomia effettivamente esercitabile e la questione dello spessore democratico dell'autonomia locale.

Risulta perciò necessario mettere le autonomie locali in condizione di svolgere effettivamente il ruolo centrale nell'amministrazione repubblicana che la Costituzione assegna alle stesse, integrando le garanzie con «politiche attive di trasformazione»¹³³. Si tratta di una prospettiva che pare non distante da quella delineata da chi ha evidenziato la necessità di «un'attività di *capacitazione*», riconducibile al «compito» affidato dall'art. 3, comma 2, Cost. alla Repubblica e, in particolare, ad una declinazione di tale compito la quale concerne, oltre che le persone, gli enti territoriali e al cui adempimento è chiamato, in ragione del ruolo conferitogli dal testo costituzionale, in primo luogo (ma non solo) lo Stato¹³⁴.

Quanto distante sia tale prospettiva dai sentieri sinora concretamente percorsi dai decisori politici è attestato, tra l'altro, dalla scarsa determinazione (e dalla variabile intenzionalità indicata dai contenuti delle proposte) manifestata in vista dell'opportuna, per non dire necessaria, riforma del T.U.E.L. e dalla disinvoltura con cui nel 2023 il Governo ha proceduto a definanziare progetti del PNRR in capo ai Comuni, generando incertezza circa il destino degli stessi, in ragione della mancata individuazione, contestualmente, di fonti di finanziamento alternative¹³⁵. La revisione del PNRR è stata poi, come è noto, approvata in occasione della riunione del Consiglio europeo dell'8 dicembre 2023, con una decisione che ha determinato una rimodulazione delle misure riferibili alle diverse «Missioni» del PNRR. Essa ha comportato, per quanto qui di maggiore interesse, una riduzione del numero di misure (e in particolare degli investimenti) e della quantità dei finanziamenti relativi alla Missione 2 «Rivoluzione verde e

¹³³ Così F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., 16, il quale afferma che «ciò comporta due conseguenze: la ricerca di dimensioni organizzative adeguate alle funzioni da svolgere, il superamento della dimensione isolata di ciascuna amministrazione».

¹³⁴ F. CORTESE, *Un check up per il regionalismo italiano*, cit., 125-126, il quale parla di un «compito» [...] che, evidentemente, non è solo dello Stato, e che dovendo avvalersi del sostegno coordinato di ogni parte delle istituzioni del Paese, implica per l'appunto che *ogni parte*, Regioni comprese, sia dotata di un'intrinseca e costante capacità operativa» e aggiunge che «l'azione di capacitazione che lo Stato deve avviare non può che estendersi anche alla ricognizione diffusa degli elementi minimi per i quali un ente locale può dirsi idoneo a svolgere le sue funzioni, lasciando poi alle Regioni il compito di riconoscerne gli spazi e darvi materiale concretezza, a seconda delle specificità territoriali».

¹³⁵ Cfr. in proposito le considerazioni reperibili in SENATO DELLA REPUBBLICA-CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le proposte del Governo per la revisione del PNRR e il capitolo RepowerEu*, XIX legislatura, 31 luglio 2023, in partic., p. 24, ove, dopo il richiamo alle operate scelte di definanziamento si legge: «a tal proposito, si sottolinea come il Rapporto non specifichi quali saranno gli strumenti e le modalità attraverso i quali sarà mutata la fonte di finanziamento delle risorse definanziate dal PNRR. La determinazione di tali strumenti e modalità appare opportuna soprattutto con riguardo ai progetti che si trovano in stadio più avanzato, in ragione dei rischi di rallentamenti o incertezze attuative che potrebbero conseguire al mutamento del regime giuridico e finanziario e del sistema di rendicontazione cui tali misure sarebbero sottoposte. Tale determinazione appare fondamentale, inoltre, al fine di verificare che le fonti alternative di finanziamento dispongano di una adeguata dotazione di competenza e di cassa nell'ambito del bilancio dello Stato». Si veda anche, criticamente, C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, cit., p. 214, la quale poi rileva che, sotto la spinta tra l'altro delle autonomie locali (soprattutto comunali), «le modifiche approvate dalla Commissione europea, e poi in via definitiva del Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023, hanno [...] permesso di evitare l'intero definanziamento di alcuni degli investimenti fondamentali per le città [...] ma altre significative misure destinate alle città sono uscite completamente dal PNRR» (p. 215).

transizione ecologica” e alla Missione 5 “Inclusione e coesione”¹³⁶. Risulta impossibile operare in questa sede una valutazione precisa dell’impatto compensativo che su tali rimodulazioni potranno avere gli interventi decisi con il Decreto-legge n. 19/2024, recante nel titolo “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”¹³⁷.

Alla luce di quanto rilevato, si deve auspicare un deciso cambio di rotta, con la consapevolezza, nutrita di realismo, della forza dei venti contrari, anche se, in verità, qualche recente segnale di attenzione nei confronti delle autonomie locali, sollecitata anche da decisioni della Corte costituzionale, è percepibile, sebbene si tratti di segnali ancora abbastanza tenui. Il riferimento è in primo luogo alla presentazione al Senato, all’inizio della XIX legislatura, di una serie di proposte di iniziativa parlamentare aventi ad oggetto la revisione della normativa in materia di organi di governo, sistema elettorale e, in alcuni casi, anche funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane (A.S. nn. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556)¹³⁸. Tali proposte di legge sono state oggetto di discussione nella prima metà del 2023 all’interno della Commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama, discussione all’esito della quale è stato elaborato, nel mese di giugno del medesimo anno, dal Comitato ristretto della succitata Commissione un testo unificato recante nel titolo “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali”. Limitandosi a sintetici riferimenti ai principali contenuti di questo testo, ne emerge un chiaro orientamento favorevole al superamento, in relazione agli enti intermedi, dell’impostazione fatta propria dalla legge Delrio in ordine ai profili strutturali e organizzativi e ad un sostanziale ritorno all’assetto precedente. Si prefigura infatti, per la Provincia, il ripristino di un sistema di governo incardinato sulle figure di un presidente della Provincia e di un consiglio provinciale, i quali durano in carica cinque anni e

¹³⁶ Concentrando l’attenzione sui profili concernenti settori di interesse degli enti locali, per quanto riguarda la Missione 2, si può fare riferimento al venir meno di un’iniziativa relativa al Piano Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei Comuni e, quanto al profilo finanziario, al venir meno di un finanziamento di 1,3 miliardi di Euro, dei quali una parte, pur relativamente bassa, dedicata a investimenti in (Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano); in relazione invece alla Missione 5, si può fare riferimento al venir meno di due investimenti (Piano Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità e del Piano Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie) e, quanto al profilo finanziario, al venir meno di un finanziamento di 3 miliardi Euro, incidente su misure relative a Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore RFI e Piani urbani integrati - progetti generali. I dati sono tratti da CORTE DEI CONTI. SEZIONI UNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, maggio 2024, in partic., pp. 21-35.

¹³⁷ L’art. 1, rubricato “Disposizioni per la realizzazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di quelli non più finanziati con le risorse del PNRR, nonché in materia di revisione del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR”, al secondo periodo del comma 1, stabilisce che «per la realizzazione degli investimenti non più finanziati, in tutto o in parte, a valere sulle risorse del PNRR, a seguito della decisione del Consiglio ECOFIN dell’8 dicembre 2023, è autorizzata la spesa complessiva di 684 milioni di euro per l’anno 2024, di 785 milioni di euro per l’anno 2025, di 765 milioni di euro per l’anno 2026, di 548,8 milioni di euro per l’anno 2027, di 400 milioni di euro per l’anno 2028 e di 260 milioni di euro per l’anno 2029».

¹³⁸ Una panoramica dei contenuti dei disegni di legge richiamati è reperibile in C. NAPOLI, *Forma di governo e legge elettorale*, pp. 11 ss. e M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2023, in partic. pp. 12 ss..

sono eletti direttamente dai cittadini, a cui si affianca una (reintrodotta) giunta provinciale nominata dal presidente. Al contempo, si introducono (*rectius*, reintroducono) la previsione di un premio di maggioranza per la lista o la coalizione di liste collegate al presidente eletto, liste al cui interno è possibile esprimere due preferenze (con divieto di voto disgiunto), e quella della regola *simul stabunt, simul cadent* in ordine ai rapporti tra consiglio e presidente. Lo stesso modello e le stesse regole (sull'elezione degli organi e sulla forma di governo) sono previsti per la Città metropolitana, i cui organi si stabilisce siano sindaco metropolitano, giunta metropolitana e consiglio metropolitano. Rispetto al sistema elettorale previsto dal T.U.E.L. per le Province, il testo in esame facilita l'elezione del presidente della Provincia e del sindaco metropolitano al primo turno, in occasione del quale non è più indispensabile conseguire la maggioranza assoluta dei voti¹³⁹, con la conseguenza di una (ulteriore) attenuazione della garanzia assicurata alle ragioni della rappresentatività dell'organo assembleare. Se si può condividere la scelta di prevedere organi eletti direttamente dai cittadini, si deve altresì constatare che, come era del resto prevedibile, ad essere accolto è un modello di forma di governo fortemente sbilanciato a favore delle ragioni dell'esecutivo (e del suo organo di vertice), sulla scia di orientamenti che non paiono aver esercitato un'influenza complessivamente positiva sulle dinamiche della democrazia locale. Qualche perplessità suscita anche la scelta di non confermare, accanto ai tre organi sopra richiamati, un organo come l'assemblea dei sindaci (e, per la Città metropolitana, la conferenza metropolitana), quale utile sede di confronto e di raccordo con il livello comunale¹⁴⁰.

Per quanto riguarda invece le funzioni fondamentali delle Province, il testo di cui si discute provvede ad arricchirne l'elenco, aggiungendo, in sostanza, a quelle già attualmente previste le funzioni fondamentali assegnate dalla legge Delrio (soltanto) alle Città metropolitane. Si tratta di un elenco di funzioni da esercitarsi «in sede di prima applicazione della presente legge» (art. 4, comma 1), a proposito delle quali è stato affermato che «delineano chiaramente una provincia chiamata a governare le politiche territoriali sovracomunali»¹⁴¹. Risulta invece integralmente demandato al Governo, attraverso l'adozione di decreti legislativi, il compito di procedere a «riordino e adeguamento delle funzioni fondamentali di ciascuno dei due enti alle mutate esigenze e caratteristiche dell'area vasta, che tenga conto e valorizzi le specificità di ciascuno dei due livelli di governo» (art. 12, comma 2, lettera a)). Il legislatore delegato è chiamato, in altri termini, a ridisegnare le funzioni fondamentali, rispetto a quanto stabilito dalla legge delega in riferimento alla fase di «prima applicazione» della stessa, in modo da evitare che si determini, anche a regime, una

¹³⁹ Si prevede infatti (artt. 6, comma 5, per la Provincia e 8, comma 5 per la Città metropolitana) che «è proclamato eletto [...] il candidato alla carica che ottiene il maggior numero di voti validi, purché corrispondente ad almeno il 40 per cento dei voti validi».

¹⁴⁰ Si veda in questo senso C. NAPOLI, *Forma di governo e legge elettorale*, cit., p. 21.

¹⁴¹ G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in UNIONE PROVINCE ITALIANE (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX legislatura*, cit., p. 32.

tendenziale assimilazione dei profili funzionali dei due enti intermedi, assimilazione che si porrebbe in contraddizione con esigenze di differenziazione sottolineate anche nel più volte citato monito al legislatore contenuto nella sentenza n. 240/2021.

Deve peraltro rilevarsi che al procedimento legislativo attivato dalla presentazione, come si è visto, di diversi progetti di legge di iniziativa parlamentare aventi ad oggetto gli enti intermedi si è affiancata l'approvazione, nella seduta del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2023, di una delibera avente ad oggetto un disegno di legge recante nel titolo “Delega al Governo per la revisione delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali”, del quale è circolata una bozza datata 4/8/2023. Non è possibile qui approfondire l'analisi dei contenuti di questo testo, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «allo scopo di aggiornare, riordinare e coordinare la disciplina statale in materia, introducendo le necessarie disposizioni innovative» (art. 1, comma 2) e contiene, tra l'altro, insieme a principi e criteri direttivi generali che investono profili strutturali, organizzativi e funzionali di tutti gli enti locali (e non dei soli enti intermedi), disposizioni relative alla “Revisione della disciplina in materia di funzioni di comuni, province e città metropolitane” (art. 3) e alla “Revisione della disciplina in materia di forme associative tra enti locali e fusioni tra comuni (art. 4).

Limitandosi a richiamare alcuni contenuti più rilevanti ai fini del presente lavoro, dal testo del disegno di legge emerge la volontà di modificare la normativa in tema di funzioni fondamentali di tutti gli enti locali, introducendo una disciplina organica delle stesse (art. 3), e quella di intervenire sui profili concernenti l'associazionismo comunale, con il superamento tra l'altro della previsione dell'obbligo di esercizio associato per i piccoli comuni, attraverso l'abrogazione dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 (art. 11, comma 2). A quest'ultimo proposito, va peraltro rilevato che, tra i principi e criteri direttivi specifici della delega attinenti alla revisione delle forme associative è riscontrabile una disposizione che pare aprire a soluzioni improntate ad un'obbligatorietà modulata e flessibile, sulla scia del *dictum* della sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale. All'art. 4, comma 1, lettera b), si parla infatti di «previsione dei casi in cui i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o 3.000 se si tratta di comuni montani, possono svolgere in forma autonoma, e senza ulteriori costi per la finanza pubblica, le funzioni fondamentali e i servizi connessi, al fine di assicurare la loro adeguatezza in rapporto ai cittadini che ne beneficiano», statuizione che lascia pensare, se «in forma autonoma» significa “in forma non associata”, che possa essere reintrodotta un obbligo generale (derogabile con riferimento a casi specifici) di esercizio obbligato delle funzioni in capo ai piccoli Comuni. Non può infine trascurarsi che, tra i principi e criteri direttivi generali della delega conferita al Governo (art. 2), ve ne sono alcuni concernenti i profili strutturali degli enti locali, in verità non particolarmente innovativi, i quali, oltre a sottolineare la necessità di aggiornare e razionalizzare il riparto di competenza tra gli organi di governo degli enti locali

«in coerenza con l'evoluzione della normativa sull'esercizio delle funzioni amministrative» (comma 1, lettera i)), vincolano ad assicurare la «centralità della figura dell'organo monocratico» (comma 1, lettera l)) e vincolano a «prevedere meccanismi istituzionali e relazioni tra gli organi [...], in modo da assicurare l'equilibrio di funzioni e responsabilità tra gli organi dell'ente locale, la celerità e la semplificazione nelle decisioni amministrative» (comma 1, lettera m)).

Il futuro ci dirà se e come un processo di riforma che, alla luce degli elementi disponibili, mira ad incidere su numerosi e rilevanti aspetti dell'ordinamento degli enti locali ed appare, nel momento in cui si scrive, ancora molto lontano dalla sua conclusione potrà svilupparsi e approdare ad esiti concreti, auspicabilmente – sia consentito affermare – attraverso interventi finalizzati a disciplinare in maniera organica profili strutturali, funzionali e finanziari delle autonomie locali.