

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto pubblico – XXVI ciclo

**LE AUTONOMIE LOCALI
DOPO LA CRISI ECONOMICA:
ITALIA E SPAGNA A CONFRONTO**

CANDIDATO
Alessandro Maria Baroni

TUTOR
Prof. Gian Candido De Martin

Proprio nei momenti di crisi
l'effettività dei supremi principi dell'ordinamento
è valido ed efficiente strumento per salvaguardare
la libertà e le istituzioni democratiche.
Allorché, impoverite le risorse, diventa impossibile
soddisfare tutti gli interessi e più acuta
si fa l'esigenza di comporli in un quadro
di priorità, tanto più si avverte il bisogno
di ancorarsi, a livello costituzionale,
al sistema delle regole secondo le quali
quella composizione deve avvenire.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO
Presidente della Corte costituzionale

*Conferenza del 21 gennaio 1974,
in Giurisprudenza costituzionale, p. 644.*

INDICE

<i>Introduzione</i>	
DALLA CRISI ECONOMICA ALLA CRISI DELLE AUTONOMIE LOCALI	6
<i>Capitolo 1</i>	
L'IDENTITÀ ISTITUZIONALE E LE MODIFICHE RELATIVE ALLA CONFIGURAZIONE DEGLI ORGANI DELLE AUTONOMIE LOCALI	
1. Premesse	21
2. Gli interventi pre-crisi: dal riordino delle comunità montane e al taglio delle circoscrizioni di decentramento comunale	22
3. La riduzione dei componenti degli organi elettivi locali e le possibili novità del d.d.l. S. 1212	25
4. La tormentata vicenda della riforma delle province	29
4.1 <i>Dal tentativo del d.l. n. 138 del 2011 al d.l. n. 201 del 2011</i>	36
4.2 <i>Dal d.l. n. 95 del 2012 al decreto legge non convertito n. 188 del 2012</i>	39
4.3 <i>La pronuncia della Corte costituzionale ed alcuni ulteriori supposti profili di incostituzionalità della disciplina di riordino delle province</i>	45
4.4 <i>Le prospettive delle province tra riordino e soppressione</i>	54
5. I recenti tentativi di riforma del titolo V della Costituzione: le novità in materia di ordinamento degli enti locali	63
6. Il dibattito sulle province nell'ordinamento spagnolo	66
7. Crisi economica e democrazia locale nell'ordinamento spagnolo	73
8. Conclusioni	75
<i>Capitolo 2</i>	
LA NUOVA DISCIPLINA DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE E DELLE LORO MODALITÀ DI ESERCIZIO	
1. Premesse	78
2. La difficoltosa individuazione delle funzioni amministrative in Italia	79
2.1 <i>Dall'entrata in vigore del nuovo titolo V all'individuazione delle funzioni fondamentali "in via transitoria" nella legge n. 42 del 2009</i>	79
2.2 <i>La recente disciplina delle funzioni amministrative: dal d.l. n. 201 del 2011 al d.l. n. 95 del 2012</i>	89

2.2.1 <i>Le prossime evoluzioni in materia di funzioni delle province: il d.d.l. S. 1212 e la supposta illegittimità costituzionale del sostanziale svuotamento funzionale degli enti di area vasta</i>	95
3. <i>L'esercizio associato di funzioni per il superamento dell'inadeguatezza degli enti comunali</i>	99
3.1 <i>Il dibattito sui modelli di associazionismo intercomunale</i>	101
3.2 <i>Dal d.l. n. 78 del 2010, alle modifiche apportate dal d.l. n. 138 del 2011 e dal d.l. n. 95 del 2012</i>	104
3.3 <i>Alcune riflessioni sull'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali e sulla disciplina di recente introduzione</i>	112
3.4 <i>Verso una disciplina a regime sull'associazionismo intercomunale e le fusioni tra comuni: il d.d.l. S. 1212</i>	123
4. <i>Esercizio delle funzioni e adeguatezza dei livelli amministrativi in Spagna: tra tentativi di ridefinizione della mappa territoriale locale e "provincializzazione" delle amministrazioni comunali</i>	127
5. <i>Le nuove tendenze in materia di funzioni locali: il tentativo di porre fine al fenomeno delle funzioni improprie nel sistema spagnolo</i>	147
6. <i>Conclusioni</i>	153

Capitolo 3

CRISI ECONOMICA E CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI

1. <i>Premesse</i>	157
2. <i>I controlli sugli enti locali nell'ordinamento italiano</i>	158
2.1 <i>Il sistema dei controlli locali dalle riforme degli anni '90 al nuovo titolo V</i>	158
2.2 <i>Il nuovo sistema dei controlli sugli enti locali nel d.l. n. 174 del 2012 e i dubbi di compatibilità con il quadro costituzionale vigente</i>	171
2.2.1 <i>La nuova disciplina dei controlli interni: verso una compressione dell'autonomia normativa locale?</i>	172
2.2.2 <i>La nuova disciplina dei controlli esterni: verso un modello di tipo sanzionatorio?</i>	175
3. <i>Il controlli sugli enti locali nel sistema spagnolo: un dibattito ancora aperto</i>	188
3.1 <i>Le novità della Ley orgánica n. 2 del 2012: se i controlli esterni non sono più qualificati come tali</i>	196
4. <i>Conclusioni</i>	198

Capitolo 4

**L'AUTONOMIA LOCALE DA PRINCIPIO FONDAMENTALE
A "PRIVILEGIO" DA TAGLIARE: QUALI LIMITI PER IL
LEGISLATORE STATALE? ALCUNE OSSERVAZIONI
CONCLUSIVE**

1. Premesse	200
2. Le esigenze alla base degli interventi normativi sugli enti locali in Italia e Spagna: tra coordinamento di finanza pubblica, legge cost. n. 1 del 2012 e <i>Ley orgánica</i> n. 2 del 2012	202
3. Il contesto istituzionale e culturale dei provvedimenti anticrisi: tra squilibri e problematiche di lungo corso	212
4. Rassegnati ad un declino inesorabile? Idee e prospettive per la tutela dell'autonomia locale a livello statale ed europeo	219
4.1 <i>La tutela dell'autonomia locale a livello statale: le tendenze recenti della giurisprudenza costituzionale</i>	219
4.2 <i>L'Europa: da problema a speranza per la tutela dell'autonomia locale</i>	231
5. Dalle contingenze economiche alla (tendenziale) irreversibilità delle previsioni sulle autonomie locali	241
BIBLIOGRAFIA	250
ALTRI DOCUMENTI	273

Introduzione

DALLA CRISI ECONOMICA ALLA CRISI DELLE AUTONOMIE LOCALI

La grave crisi economica che sembra ormai volgere al termine è da annoverare come seconda solamente alla grande crisi del 1929 che produsse rilevanti sconvolgimenti sotto il profilo sociale, economico e politico: per quanto, con tutta probabilità, nessuno avrebbe mai immaginato che si sarebbe potuta verificare una situazione analoga a quella vissuta circa ottanta anni prima, già nel 2007 le prime avvisaglie di crisi che colpivano il complesso sistema dei cd. mutui *subprime*¹ – particolarmente diffusi negli Stati Uniti – iniziavano a far temere seriamente per la stabilità economica mondiale. Solo il 15 settembre 2008, quanto fu diffusa la notizia che una delle più antiche banche d'affari del mondo, la *Lehman Brothers*, era improvvisamente fallita, si comprese effettivamente che vi era il rischio fondato di precipitare in una delle crisi economiche più gravi della storia moderna.

Le difficoltà che fin da subito incontrarono numerosi istituti bancari (anche europei), titolari di ingenti quantità di titoli che avrebbero dovuto consentire l'incasso di ingenti profitti e che, invece, si rivelarono solamente per essere titoli "tossici", fece sì che la crisi – inizialmente tutta legata al mondo della finanza – si estese ben presto all'economia reale, in ragione delle conseguenze nefaste determinate dall'improvvisa contrazione del credito e dal conseguente crollo della domanda interna. Quanto all'Europa, la

¹ I cd. mutui *subprime* si diffondono particolarmente negli Stati Uniti con la finalità di consentire l'accesso al credito anche da parte di quei soggetti che, per inadempienze, ritardi, pignoramenti e fallimenti, non sarebbero potuti accedere a prestiti a condizioni maggiormente tali strumenti erano, inoltre, generalmente collegati ad obbligazioni garantite dai mutui stessi che gli istituti bancari vendevano ai risparmiatori attraendoli con alti tassi di interesse, scaricando in questo modo sui risparmiatori il rischio di insolvenza dei titolari dei mutui.

globalizzazione che ormai da anni caratterizza i mercati finanziari ha consentito che la crisi attraversasse assai velocemente l'oceano per abbattersi anche sul vecchio continente determinando, tuttavia, una situazione del tutto inedita: era, infatti, la prima volta che il continente europeo si trovava e dover affrontare una così grave recessione dall'entrata in vigore dell'Unione economica e monetaria che – come noto – priva gli Stati che adottano la moneta unica² del controllo della quantità di moneta e del tasso di interesse, imponendo dunque di affrontare simili situazioni di crisi anzitutto a livello sovranazionale.

Come è stato efficacemente rilevato, l'impatto della crisi economica sul sistema istituzionale europeo «ha messo in evidenza tutte le asimmetrie nella distribuzione del potere politico di decisione presenti nell'ordinamento dell'Unione e nelle relazioni tra questa e gli Stati membri, che risultano particolarmente marcate per l'eurozona»³ e non è pertanto un caso se tutte le misure messe in campo dai paesi dell'UE sono state adottate formalmente al di fuori dal quadro istituzionale dei Trattati europei: in prima battuta, infatti, il Fondo europeo di stabilità finanziaria del 2010⁴ – autorizzato ad emettere obbligazioni sui mercati finanziari al fine di fornire prestiti ai paesi dell'eurozona che si trovassero in difficoltà finanziarie, ricapitalizzare le banche ed acquistare debito sovrano – si configurava come una società di diritto

² Si rammenta che ad oggi dei 28 Stati membri dell'Unione europea, adottano la moneta unica solamente Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna (tutti dal 1999), Grecia (dal 2001), Slovenia (dal 2007), Cipro e Malta (dal 2008), Slovacchia (dal 2009), Estonia (dal 2011) e Lettonia (dal 2014). I paesi che non adottano l'euro sono, invece, Danimarca e Regno Unito (che in deroga al Trattato di Maastricht si sono riservati di decidere un eventuale successiva adesione all'euro), nonché Bulgaria, Croazia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Svezia e Ungheria (che in base al Trattato di Maastricht sono, invece, destinati ad adottare l'euro).

³ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 8.

⁴ Il Fondo europeo di stabilità finanziaria è stato istituito il 9 maggio 2010 dalla decisione del Consiglio Ecofin al fine di adottare aiuti finanziari in favore di Grecia, Irlanda e Portogallo.

lussemburghese. Il successivo Meccanismo europeo di stabilità⁵ che ne ha assunto le funzioni possiede, invece, i connotati di un'organizzazione intergovernativa di diritto internazionale non rientrane, anch'essa, nel quadro istituzionale dell'Unione europea. In terzo e ultimo luogo, anche il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (più comunemente noto con l'espressione *Fiscal compact*), per altro siglato solamente da 26 dei 28 Stati membri, pur attribuendo alcune funzioni ad organi dell'Unione europea (come la Commissione europea⁶ e la Corte di giustizia⁷), istituisce obblighi in capo agli Stati aderenti che fuoriescono dal quadro istituzionale dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea⁸.

Tuttavia, proprio i contenuti del cd. *Fiscal compact*, vincolando gli Stati al rispetto di determinati parametri macroeconomici⁹ e obbligando ad adottare interventi legislativi – preferibilmente di carattere costituzionale – sull'obbligo per le amministrazioni nazionali di garantire l'equilibrio di bilancio, hanno

⁵ Il Meccanismo europeo di stabilità (meglio conosciuto come Fondo salva-Stati) che assume le funzioni del Fondo europeo di stabilità finanziaria, è stato istituito mediante le modifiche apportate all'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea approvate dal Parlamento europeo il 23 marzo 2011 e dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 e quindi rimesso alla ratifica dei singoli Stati membri. Inizialmente era prevista la sua entrata in vigore per da luglio 2013, ma per decisione del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 è stata stabilita la sua entrata in vigore per da luglio 2012.

⁶ Cfr. artt. 3, 5, 6, 7, 8 e 12 del Trattato in esame.

⁷ Cfr. art. 8 del Trattato in esame.

⁸ Per un commento sui nuovi strumenti di stabilità e vigilanza sui bilanci dell'Unione europea, cfr., *ex multis*, A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2012, p. 323 ss.; L.S. ROSSI, "*Fiscal Compact*" e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2012, p. 293 ss. Per un approfondimento su questi temi e sulle sue implicazioni istituzionali, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2013, p. 337 ss.

⁹ Il Trattato prevede un notevole irrigidimento dei vecchi parametri di convergenza di Maastricht che imponevano il mantenimento del debito pubblico al di sotto del 60% del PIL e un *deficit* inferiore al 3% del PIL: in base alle nuove previsioni, si richiede ai paesi che un debito superiore al 60% di ridurre lo stock eccedente rispetto tale soglia al ritmo di un ventesimo l'anno al fine di garantire il rientro al livello del 60% entro un ventennio; si obbliga al perseguimento del pareggio di bilancio e, nello specifico, di non superare la soglia di *deficit* strutturale dello 0,5% del PIL (o dell'1% in caso di paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL).

rappresentato il fondamento di numerosi provvedimenti adottati da tutti i paesi europei, a partire dall'Italia.

In tale contesto è emersa, in particolare, la tendenza diffusa a livello europeo a legiferare non limitandosi solamente ai profili di carattere strettamente finanziario, ma anche di carattere istituzionale, aventi ad oggetto il sistema degli enti territoriali: la crisi economica ha, dunque, rappresentato l'occasione – o, forse, il pretesto – non solo per intervenire in modo deciso sulla composizione della spesa pubblica e modificare i metodi che stanno alla base del finanziamento dei livelli di governo locali, ma anche per ridisegnare – talvolta anche a livello costituzionale – il quadro istituzionale di riferimento degli enti territoriali.

Una simile tendenza è stata estremamente evidente nel nostro Paese dove, sul primo fronte, l'esigenza di contenere il più possibile il divario degli indicatori macroeconomici fondamentali (*deficit* e debito pubblico) dai parametri europei di riferimento ha indotto ad introdurre il Patto stabilità interno¹⁰, istituito dal decreto legge n. 112 del 2008 (art. 77 ss.), oltre ad adottare il d.l. n. 78 del 2010 (art. 14)¹¹ ed il d.l. n. 98 del 2011 (art. 20)¹² in

¹⁰ Si tratta di uno strumento volto a monitorare l'indebitamento netto degli enti territoriali al fine di controllare complessivamente l'indebitamento netto della Pubblica amministrazione. La discipline del 2008 è stata oggetto di modifica da parte del d.l. n. 35 del 2013 che ne ha parzialmente allentato i vincoli.

¹¹ Il comma 1 dell'art. 14 così dispone: «1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: a) le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; c) le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2; d) i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2.»

Sul provvedimento si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 148 del 2012, ritenendo che norme che disciplinano una restrizione dei poteri di spesa degli enti territoriali possono essere legittimamente ricondotto ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, purché soddisfino due requisiti: si limitino ad un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale,

materia di trasferimenti erariali agli enti territoriali o le previsioni contenute all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, laddove si dispone il taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali in favore delle regioni (fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e di quelle a favore delle non autosufficienze ed al trasporto pubblico locale) nel caso in cui le regioni non provvedano ad adottare una serie di misure, anche di carattere istituzionale¹³. Dal punto di vista istituzionale, invece, meritano di essere segnalate anzitutto la legge cost. n. 1 del 2012 che ha introdotto, anche nell'ordinamento italiano, l'obbligo costituzionale per tutte le amministrazioni pubbliche di garantire l'equilibrio di bilancio e la conseguente legge n. 243 del 2012¹⁴ che ne ha dato operativa attuazione.

della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

¹² Su tale provvedimento la Corte costituzionale è intervenuta con la sent. n. 193 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, nella misura in cui introducono limiti a poteri di spesa degli enti territoriali a tempo indeterminato. Per un commento a tale pronuncia, cfr. F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in www.federalismi.it, 10 ottobre 2012; E. JORIO, *La consulta "raccomanda" l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali*, in www.federalismi.it, 8 agosto 2012.

¹³ In particolare, all'art. 2, comma 1, lettere da a) a m), si prevede che le regioni debbano adeguarsi a quanto previsto all'art. 14, comma 1, lettere a), b), d) ed e) del d.l. n. 138 del 2011 (che disciplina il numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, l'entità del trattamento economico dei consiglieri e l'obbligo di istituzione di un Collegio di revisori dei conti); adeguare l'importo massimo dell'indennità di funzione e di carica di consiglieri e assessori, delle spese di esercizio del mandato dell'assegno di fine mandato ai livelli della regione più virtuosa; introdurre il divieto di cumulo di indennità per lo svolgimento di differenti incarichi politici a livello regionale; disporre il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali; prevedere il principio della gratuità per la partecipazione alle sedute di commissioni; disciplinare le modalità di pubblicità a trasparenza dello stato patrimoniale di titolari di cariche pubbliche; definire l'importo dei contributi in favore di gruppi consiliari e per il personale impiegato dagli stessi; ridurre il ricorso al personale a tempo determinato in base alla normativa vigente.

¹⁴ Per una analisi della riforma costituzionale e della legge di attuazione, cfr. M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*; in www.federalismi.it, 18 marzo 2013; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, p. 108 ss.; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del cd. Pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, p. 111 ss.; G. D'AURIA, *Sui principi dell'equilibrio del bilancio e della copertura finanziaria delle leggi di*

Su questo fronte, l'Italia ha ricevuto un ulteriore e del tutto peculiare stimolo da parte della Banca centrale europea che, con una lettera¹⁵ del 5 agosto 2011, nel pieno della crisi finanziaria che stava colpendo il titolo del debito pubblico italiano il cui differenziale rispetto ai Bond tedeschi cresceva ad un ritmo vertiginoso, nell'intento di ristabilire la fiducia degli investitori, chiedeva al Governo italiano di adottare una serie puntuale di provvedimenti che, per quanto concerne gli enti territoriali, avrebbero dovuto garantire un rigido controllo sull'indebitamento e sulle spese dei livelli locali e regionali, nonché l'abolizione o la fusione di alcuni strati amministrativi intermedi, come le province. Un simile intervento negli affari interni di un paese dell'Unione europea, oltre ad essere un *unicum* assoluto e mai verificatosi prima di allora, rappresentava un'assoluta anomalia sul piano istituzionale e costituzionale, provenendo da una istituzione bancaria sovranazionale non soggetta ad alcuna vigilanza da parte di organi legittimati democraticamente: ciononostante, il Governo italiano, attraversando un periodo di particolare difficoltà sia sul piano interno sia su quello internazionale, decise di dare seguito in massima parte ai

spesa, in *Il Foro italiano*, fasc. 5, 2012, pp. 1301 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. Cost.*, fasc. 3, 2012, p. 2483 ss.; M. MACCHIA, *Costituzionalizzare l'equilibrio di bilancio: un cambio di registro*, in *Munus*, fasc. 1, 2012, p. 245 ss.; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012, p. 3791 ss.; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013, p. 26 ss.; D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012, p. 3859 ss. Al periodo antecedente alla riforma costituzionale risalgono F. LA TORRE, *Crisi economica, pareggio di bilancio e definizione delle nuove regole*, in *L'amministrazione italiana*, fasc. 10, 2011, pp. 1346 ss.; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

¹⁵ Nei suoi contenuti fondamentali, la lettera chiedeva al Governo l'adozione di una serie di misure volte a liberalizzare i servizi pubblici locali e i servizi professionali; riformare il sistema di contrattazione salariale collettiva; riformare la disciplina sull'assunzione e il licenziamento dei dipendenti; adottare ulteriori misure di correzione del bilancio; intervenire sul sistema pensionistico; introdurre una clausola di riduzione automatica del *deficit*; riformare complessivamente la pubblica amministrazione nel senso di un suo migliore efficientamento.

Per un'analisi generale dell'impatto costituzionale della lettera Cfr. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

contenuti della lettera adottando il decreto legge n. 138 del 2011, successivamente convertito dalla legge n. 148 del 2011.

Aldilà dei contenuti di tale provvedimento, la lettera della BCE ha sortito i suoi effetti anche nei mesi successivi, condizionando notevolmente anche i provvedimenti adottati dal nuovo Governo insediatosi nel novembre del 2011 e inducendo il Parlamento all'approvazione di numerosi interventi sul sistema degli enti territoriali, quali le misure contenute nei decreti legge n. 201 del 2011 o n. 95 e n. 174 del 2012.

Una dinamica non dissimile, seppur senza lo stimolo dei “suggerimenti” della Banca centrale europea, si è registrata in un Paese come la Spagna che sul piano sociale, economico e istituzionale presenta non poche analogie con l'Italia: anche in questo sistema, infatti, si è registrato un importante intervento normativo nei confronti degli enti locali – parimenti adottato con lo strumento della decretazione d'urgenza – volto alla riduzione della spesa pubblica con il *Real decreto ley* n. 8 del 2010 (art. 14)¹⁶ e, analogamente, sono state introdotte misure di carattere istituzionale, quali la revisione dell'art. 135 della Costituzione spagnola (d'ora in avanti C.E.) che ha introdotto il principio

¹⁶ Questi i contenuti: «Artículo 14. Aplicación a las entidades locales.

Uno. Se declaran recursos afectados los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011, que se destinarán, con el orden de preferencia en el que están relacionados, a las siguientes finalidades: a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo. b) A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo. c) A la financiación de inversiones. d) Cuando no resulten de aplicación los apartados a) o b), los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarán en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

Dos. A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.

Tres. Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.»

dell'equilibrio di bilancio¹⁷ (adottata il 27 settembre 2011); la successiva *Ley orgánica* n. 2 del 2012 che ne ha dato effettiva applicazione¹⁸; nonché la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* n. 27 del 2013 che ha ridisegnato in modo estremamente rilevante e penetrante l'ordinamento istituzionale degli enti locali.

È proprio per tali tendenze e per tali evidenti ed importanti analogie che si è ritenuto opportuno sviluppare uno studio volto ad analizzare criticamente e con attenzione la sequenza di interventi normativi che sono stati adottati dai due legislatori statali in seguito all'esplosione della crisi economica, con l'intento di mettere in evidenza come, non di rado, essi si siano spinti ben al di là di quanto fosse strettamente necessario a garantire la stabilità delle finanze pubbliche, utilizzando come pretesto un periodo, tendenzialmente transitorio, di congiuntura economica sfavorevole, per introdurre innovazioni istituzionali che sono destinate ad avere un carattere permanente o, quanto meno, ad impattare in modo rilevante nel lungo periodo¹⁹, giungendo sostanzialmente a mettere in crisi il sistema delle autonomie territoriali e, in particolare, degli enti

¹⁷ Sul punto, in realtà, nell'ordinamento spagnolo era già vigente una disciplina volta ad evitare che le amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli enti locali, ricorressero in modo eccessivo all'indebitamento e garantissero un generale rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: tali previsioni erano contenute nella *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* n. 18 del 2001, successivamente modificata dal *Real Decreto Legislativo* n. 2 del 2007, con cui si approvava il *Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

¹⁸ Sulla riforma costituzionale e sulla successiva *ley orgánica*, cfr., *ex multis*, AA.VV., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre 2011, p. 159 ss.; L.F. DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR, *La ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su aplicación en las entidades locales*, in *Revista CEMCI*, Número 15. Abril-Junio 2012; A. EMBID IRUJO, *Crisis económica y reforma local*, in *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, Zaragoza, 2012, p. 460 ss.; A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, 2012; L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Crisi fiscal y reforma de la Constitución*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 24/2011, p. 10 ss.; F. RUBIO LLORENTE - J. ÀLVAREZ JUNCO (a cura di), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, 2006; G. RUIZ-RICO RUIZ, *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, p. 229 ss.

¹⁹ Tale osservazione è stata elaborata da A. EMBID IRUJO, *Crisis económica y reforma local*, in AA.VV., *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012, p. 54.

locali. Per quanto, dunque, la crisi economica abbia giocato un ruolo di «*dinamizadora de las reformas administrativas*»²⁰ che per troppo tempo – sia in Italia, sia in Spagna – sono al centro dei dibattiti politici ed accademici, senza mai tradursi in provvedimenti concreti, essendo ormai giunti al termine di questo periodo, si ritiene di poter affermare che quanto realizzate ad opera del legislatore statale non corrisponda né alle aspettative che si erano formate negli anni a riguardo e, tanto meno, all’esigenza di realizzare un disegno sistematico e coerente di riforma degli enti locali.

Al fine di cogliere al meglio le linee di tendenza istituzionali che hanno caratterizzato di recente l’ordinamento italiano – e che non stanno coinvolgendo l’intero continente europeo²¹ –, nonché l’impatto complessivo che tale periodo ha avuto sulle autonomie locali, l’analisi si svilupperà svolgendo una costante comparazione con quanto è avvenuto nell’ordinamento spagnolo, che presenta più di un punto di contatto con le dinamiche istituzionali sviluppatesi nel nostro Paese: le motivazioni alla base di tale decisione sono molteplici e attengono anzitutto al fatto che la Spagna rappresenta un ordinamento di dimensioni territoriali e demografiche non troppo dissimili dall’Italia e in cui la crisi economica ha impattato in modo altrettanto se non più grave²²; in cui si ha un’articolazione degli enti territoriali su tre differenti livelli, in cui quelli regionali sono titolari della potestà legislativa; in cui si ha una forte presenza di comuni di piccole dimensioni e il

²⁰ Cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Presentacion*, in AA.VV., *Crisi Econòmica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012, p. 28.

²¹ Sul punto, cfr. G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, par. 5, in pubblicazione.

²² A tal proposito si rammenta, dall’inizio della crisi economica al 2012 il PIL ha avuto il seguente andamento percentuale: in Italia -1,0; -5,0; +1,3; +0,4 e -2,3; mentre in Spagna +1,2; -4,6; -3,5; -2,0 e -1,4. La differenza sta nel fatto che nei quattro anni antecedenti (2004-2007) l’Italia ha registrato una crescita media dell’1,2%, mentre la Spagna del 3,6% soprattutto per il traino del settore edile ed immobiliare che, successivamente, ha rappresentato la causa principale del successivo declino.

numero complessivo di amministrazioni comunali raggiunge livelli numerici non dissimili, superando di poco le 8 mila unità.

In particolare, entrambi gli ordinamenti si configurano come stati unitari a struttura non federale, con un forte riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale come principio fondamentale dell'ordinamento ed una costante influenza reciproca nel contenuto dei testi costituzionali che si sono succeduti fino nel corso del '900, fino a quelli vigenti²³. Un principio autonomistico che, per quanto concerne l'ordinamento italiano, ha faticato non poco ad affermarsi anche in dottrina nella sua più alta concezione: si pensi, a tal proposito, al contributo fondamentale di Carlo Esposito²⁴ che già nel 1954 avanzava un'interpretazione del dettato costituzionale assolutamente inedita, sia rispetto a quegli interpreti che, fondando maggiormente la loro interpretazione sulle disposizioni che erano contenute nel titolo V della parte II, tendevano a sminuire le autonomie locali riconoscendo la supremazia delle regioni nei loro confronti in ragione della titolarità del potere legislativo²⁵, sia nei confronti di coloro che, rivisitando l'antico concetto di autarchia²⁶ che configurava gli enti locali come amministrazioni indirette dello Stato, effettuavano una prima apertura in favore del principio autonomistico riconoscendo agli enti locali un certo grado di politicità, in virtù della pluralità di fini da essi perseguiti²⁷. Secondo l'interpretazione di Esposito, il principio autonomistico di cui all'art. 5

²³ Non si può, infatti, non riscontrare nel testo della Costituzione italiana del 1948 quanto riportato nel titolo I della Costituzione della repubblica spagnola del 1931 in materia di articolazione degli enti territoriali, così come - sul medesimo tema - non è mancata un'ispirazione alla Costituzione italiana del 1948 al momento della redazione della nuova Costituzione spagnola del 1978.

²⁴ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, p. 67 ss.

²⁵ Cfr. V. SICA, *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Napoli, 1951.

²⁶ L'originaria concezione autarchica degli enti locali apparteneva a molti commentatori che si collocano temporalmente a cavallo tra il vecchio e il nuovo ordinamento costituzionale. Cfr., *ex multis*, A. DE VALLES, *Autarchia (ad vocem)*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1937; A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1956.

²⁷ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962.

della Costituzione, in qualità di principio fondamentale della Repubblica, deve essere considerato come preordinato rispetto alle norme contenute all'interno del titolo V della parte II e, in particolare, il limite dell'unità e indivisibilità della Repubblica deve essere inteso secondo un'accezione tipicamente politica e non giuridico-formale. In questo senso, esso rappresenta un principio da intendere in senso negativo, come limite entro il quale il principio autonomistico, inteso questo in senso positivo, può essere affermato e sviluppato, riconoscendo in capo a tutti gli enti locali la possibilità di sviluppare un certo grado di differenziazione attraverso l'efficace ricorso ai poteri normativi. Di conseguenza, anche le cd. «leggi generali della Repubblica» di cui al vecchio art. 128 Cost. sono chiamate al rispetto dell'autonomia normativa, dovendo attribuire «ai comuni e alle province una potestà regolamentare in tutte le materie che, sotto il profilo dell'opportunità e della tradizione, possano essere attribuite a questi enti territoriali»²⁸.

Comuni e province sono quindi riconosciuti, e non istituiti *ex novo*, come enti esponenziali di collettività territoriali, portatori di una tradizione storica ed istituzionale che precede di decenni la stessa Carta costituzionale e, in base all'art. 5, questi enti sono identificati come titolari di potestà pubbliche volte alla soddisfazione di interessi propri delle collettività di cui sono espressione, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo. Le difficoltà ad attuare concretamente questo disegno non sono mancate, tanto che si dovette attendere il 1990, con l'approvazione della legge n. 142²⁹, successivamente oggetto di modifica da parte della legge n. 265 del 1999³⁰ e la conseguente

²⁸ Cfr. C. Esposito, *op.cit.*, p. 78 e 79.

²⁹ Per un commento cfr., *ex multis*, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, II edizione, Rimini, 1992.

³⁰ Per un commento cfr., *ex multis*, V. ITALIA - A. ACCADIA, *Autonomia e ordinamento degli enti locali. Commento alla L. 265/1999 (Legge Napolitano-Vigneri)*, Milano, 1999.

adozione del testo unico del 2000 (d.lgs. n. 267³¹), perché la disciplina di epoca fascista venisse compiutamente superata. Solo con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione del 2001, si può affermare che regioni, province e comuni si collocano rispettivamente in una posizione di reciproca pari dignità istituzionale³², non essendo possibile procedere ad alcun ordinamento gerarchico tra i vari livelli di governo territoriali, pur rimanendo ovviamente una diversa vocazione funzionale. L'articolo 5, tuttavia, non si limita all'elemento passivo del mero riconoscimento di comuni e province come enti preesistenti, ma si carica del compito attivo di «promuovere» le autonomie stesse rendendo il principio sancito nel suddetto articolo realmente operativo attraverso l'adozione di opportune misure legislative.

Sulla stessa scorta, troviamo Giorgio Berti³³ che, superando la concezione monolitica di sovranità nazionale³⁴, considera l'autonomia come “faccia interna” della sovranità dello Stato e non – come tradizionalmente era

³¹ Per un commento cfr., *ex multis*, M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002.

³² L'espressione si deve alla nuova versione dell'art. 114 della Costituzione. Uno dei primi lavori di commento in cui è stata utilizzata tale espressione è AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 2002. Nello stesso senso anche G.M. DEMURO, *Commento all'art. 114 Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2169, in cui la reciproca posizione paritaria degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica si sostanzia nel riconoscimento della possibilità per essi di concorrere, in modo paritario, alla costruzione di politiche pubbliche differenti espressione di altrettanto differenti interessi territoriali che, tuttavia, si riconoscono nella stessa Repubblica. Cfr. altresì S. MANGIAMELI, *L'attuazione della riforma del titolo V Cost. L'amministrazione: tra Stato, regioni ed enti locali*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma, Roma, 30 giugno 2004; M. OLIVETTI, *Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 39 ss. La dicitura è stata unanimemente condivisa da tutti i rappresentanti dei livelli territoriali ed è riportata nell'Intesa inter-istituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

³³ Cfr. G. BERTI, *art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, p. 286.

³⁴ Sul punto si vedano alcuni riferimenti in M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007, p. 111-112.

considerata – il suo contraltare, nonché Feliciano Benvenuti³⁵ che considera le autonomie locali come soggetti costitutivi del nuovo ordinamento repubblicano, parti di una sovranità che non si sostanzia più in una prerogativa esclusivamente dello Stato-persona, bensì della collettività nazionale complessivamente intesa. Per altro, egli stesso vedeva nella piena attuazione di un moderno sistema di autonomie territoriali la condizione necessaria per giungere, finalmente, alla tanto attesa integrazione tra amministrazione, cittadini e società.

Non minori esigenze di chiarificazione del significato concreto del principio autonomistico si sono registrate nell'ambito dell'ordinamento spagnolo, a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione del 1978: per quanto in tale ordinamento costituzionale vi sia una maggiore attenzione alla disciplina degli organi di governo dei livelli locali e della democraticità degli stessi che non agli assetti organizzativi e funzionali (maggiormente trattati nell'ordinamento costituzionale italiano), tanto la dottrina³⁶, quanto – soprattutto – la giurisprudenza³⁷ si sono spinte a declinare tali previsioni costituzionali nei termini di mera garanzia istituzionale, rimettendo al legislatore statale o autonomico la definizione dei suoi contenuti che,

³⁵ Le opere principali sul tema dell'autonomia locale sono F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale provinciale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1959, p. 533 ss., successivamente in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, 2° vol., Milano, 2006, p. 1747 ss.; F. BENVENUTI, *Evoluzione dello Stato moderno*, in *Jus*, 1959, 1, p. 161 ss., successivamente in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, cit., 2° vol., p. 1825 ss.

³⁶ Tra i primi lavori che hanno contribuito a definire in concreto la portata del principio autonomistico riconosciuto nella nuova Costituzione spagnola del 1978 si segnalano: L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981; A. EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pp. 437-470; R. MARTÍN MATEO, *La garantía constitucional de las autonomías locales*, in *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 208, 1980, pp. 609-626; ID., *La autonomía local y el sistema normativo español*, in *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981, pp. 53-88. Da ultimo, si segnala S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *Tratado de derecho municipal*, Tercera edición, 4 voll., Madrid, 2011, capp. I-III.

³⁷ Cfr. tra le prime le sentenze del *Tribunal constitucional* n. 4/1981 e - in particolare - n. 32 del 1981.

comunque, non potranno mai giungere a privare completamente i livelli locali della totalità delle funzioni. Infatti, a differenza di quanto avviene con le istituzioni statali, direttamente disciplinate nel testo costituzionale, i tratti dei livelli locali sono rimessi alla disciplina legislativa, il cui unico limite è individuato dal *Tribunal constitucional* nell'immagine che quella particolare istituzione locale possiede nel contesto spaziale e temporale attuale e che mai potrebbe giungere fino alla privazione di qualunque competenza, a punto di minarne la stessa identità istituzionale³⁸.

Tutto ciò premesso, oggetto dell'analisi nei capitoli che seguiranno saranno i provvedimenti legislativi adottati in seguito allo scoppio della crisi economica che possiedono un forte impatto nei confronti delle autonomie locali (tralasciando, invece, eventuali provvedimenti con destinatari i livelli regionali) al fine di valutarne la compatibilità o meno con il quadro costituzionale vigente, la loro idoneità a modificare la concezione di autonomia locale fino ad ora affermatasi negli ordinamenti italiano e spagnolo oltre alla possibilità che con essi si giunga a mettere in crisi dal punto di vista istituzionale l'intero sistema delle autonomie locali. Considerato l'intento di indagare l'affermarsi di dinamiche che producono una nuova centralizzazione del potere a livello statale, l'analisi si svilupperà prendendo in esame solamente i provvedimenti adottati dal legislatore a tale livello, non considerando invece quelli adottati dalle regioni.

In particolare, nel primo capitolo, saranno affrontati i provvedimenti – e i dibattiti – che hanno avuto un impatto rilevante sulla configurazione istituzionale dei livelli locali tendenti ad eliminarne intere tipologie o a riformarne gli organi di governo; nel secondo capitolo sarà trattato il tema della titolarità delle funzioni amministrative spettanti ai livelli locali e delle modalità

³⁸ Cfr. sul punto il *Fundamento jurídicos* 3, della sent. n. 32 del 1981.

organizzative per il loro efficace esercizio; nel terzo capitolo, invece, oggetto dell'analisi saranno le novità concernenti il sistema di controlli sugli atti e l'attività delle autonomie locali. Nel quarto ed ultimo capitolo saranno sviluppate alcune considerazioni conclusive e si tenterà, invece, di indagare i fondamenti giuridici, istituzionali e politici che hanno reso possibile l'adozione degli interventi normativi illustrati, nonché le prospettive di tutela, sia sul piano interno sia su quello internazionale, a disposizione delle autonomie locali al fine di tutelare fattivamente i propri margini di autonomia. Nell'intento di analizzare specificatamente il mutamento del profilo istituzionale delle autonomie locali in seguito al montare della crisi economica, non rientreranno nell'oggetto di questa trattazione gli interventi - pur rilevanti - prettamente attinenti all'ambito operativo delle autonomie locali e concernenti la disciplina dell'autonomia finanziaria e le modalità di esercizio dei servizi pubblici locali³⁹.

³⁹ Su queste due tematiche si incentra principalmente il contributo di F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 333 ss.

L'IDENTITÀ ISTITUZIONALE E LE MODIFICHE RELATIVE ALLA CONFIGURAZIONE DEGLI ORGANI DELLE AUTONOMIE LOCALI

1. Premesse

Come accennato nelle pagine precedenti, tra gli interventi normativi di maggiore impatto adottati dal legislatore italiano e da quello spagnolo in seguito allo scoppio della crisi economica ne vanno annoverati alcuni che hanno teso a mettere in discussione, più o meno apertamente, l'identità istituzionale di alcuni enti di governo locali, colpendo, in taluni casi, anche i loro organi di governo e, conseguentemente, il sistema di democrazia locale.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, alcuni interventi risalgono addirittura al periodo precrisi: è il caso, infatti, del riordino del sistema delle comunità montane e degli organi di decentramento comunale, oggetto di riforme a partire dal 2007. Successivamente, l'attenzione del legislatore si è soffermata, a più riprese, sul tentativo di riordino degli enti provinciali che, ad oggi - anche per l'intervento della Corte costituzionale - attende ancora di essere disciplinato in modo coerente.

Anche nell'ambito del sistema spagnolo, i livelli di governo di area vasta sono stati oggetto di un dibattito politico particolarmente acceso, culminato in alcune novità introdotte dalla recente *ley* n. 27 del 2013, accanto a quello concernente le esigenze di riduzione del numero degli enti comunali.

2. Gli interventi pre-crisi: dal riordino delle comunità montane al taglio delle circoscrizioni di decentramento comunale

Già prima dello scoppio dell'attuale crisi economica e finanziaria, nell'ordinamento italiano sono state introdotte novità normative che hanno sostanzialmente anticipato quanto sarebbe stato disposto di lì a pochi anni, colpendo sia l'identità e la configurazione istituzionale di taluni livelli locali, sia l'articolazione dei rispettivi organi di governo. Il primo atto che andava in tale direzione è stata la legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, co. 17-18) che - con previsioni ricondotte ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - imponeva alle regioni di legiferare entro il 30 giugno 2008 al fine di ridurre il numero delle comunità montane presenti sul territorio regionale, il numero dei componenti degli organi rappresentativi delle stesse e le rispettive indennità percepite, con l'intento di contenere complessivamente la spesa corrente di un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata alle comunità della regione, pena l'intervento sostitutivo da parte del Governo.

Tra le quindici regioni ad autonomia ordinaria, solo il Lazio, la Puglia e il Veneto sono risultate inadempienti e le comunità montane ivi presenti sono state pertanto colpite dal d.P.C.M. 19 novembre 2008 che ha provveduto in via sostitutiva. Successivamente, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22 della legge in esame con la sentenza n. 237 del 2009, nella misura in cui, nel prevedere in modo dettagliato gli effetti prodotti dall'emanazione del suddetto decreto, introduce una disciplina esaustiva ed autoapplicativa che fuoriesce dall'alveo della materia del coordinamento della finanza pubblica che risulta pertanto essere lesivo della potestà legislativa residuale regionale in materia di comunità montane. La Corte ha censurato altresì l'ultimo periodo del comma 21, in quanto attribuisce ad un

atto amministrativo dello Stato efficacia abrogativa nei confronti delle disposizioni regionali vigenti.

Annulati in questo modo i poteri sostituiti del governo in materia, l'esecutivo è riuscito ad ottenere dal Parlamento l'approvazione di una norma nell'ambito della legge finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 187, l. n. 191 del 2009) che prevedeva che lo Stato cessasse di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992. Anche tale previsione è stata tuttavia oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 326 del 2010, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma in questione, in quanto viziato da una palese irragionevolezza nello stabilire la cessazione del finanziamento statale delle comunità per mezzo del fondo ordinario per gli investimenti; oltre che lesivo dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali i quali, seppur soggetti a vincoli statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, non possono vedersi genericamente abrogate le fonti di finanziamento delle spese da essi sostenute.

Nonostante i due interventi del giudice costituzionale, l'avvio del procedimento di riordino del sistema delle comunità montane del 2008 ha comportato una loro drastica riduzione: non sono, infatti, mancate regioni che, andando aldilà di quanto richiesto dalla legge, ne hanno disposto la loro soppressione⁴⁰ o hanno ricondotto le funzioni da esse svolte a nuove tipologie di enti territoriali di natura associativa⁴¹. In questo modo si è, di fatto, giunti a sancire la scomparsa pressoché definitiva di quella particolare tipologia di enti territoriali che, all'inizio degli anni '70, era stata introdotta con l'obiettivo di invertire l'inesorabile declino economico e sociale che da tempo caratterizzava le aree montane del Paese, ma che in taluni casi si sono trasformati in strumenti

⁴⁰ Cfr. L.r. Liguria n. 7 del 2011.

⁴¹ Cfr. L.r. Basilicata n. 11 del 2008 che ha istituito le Comunità locali.

volti alla gestione del potere in forma clientelare e di elargizione di contributi “a pioggia”, includendo paradossalmente anche comuni che poco o nulla hanno di montano, come quelli costieri.

Sempre al 2007 risale il primo di una serie di interventi che ha inteso riformare le circoscrizioni comunali istituite negli anni ‘70⁴² anche sulla spinta dei consigli di quartiere, nati in forma spontanea in molti comuni italiani e che possono essere considerati come il punto di massima espansione della democrazia locale che si è avuta nell’ordinamento italiano: in una prima fase, sempre la legge finanziaria del 2008 (art. 2, co. 29) innalzava da 100⁴³ a 250 mila abitanti la soglia al di sopra della quale vigeva l’obbligo per un comune di articolarsi in circoscrizioni di decentramento comunale, potendo invece i comuni tra i 250 e i 100 mila abitanti decidere autonomamente se attivarle o meno, a patto che ciascuna di esse abbia riunisca una popolazione di almeno 30 mila abitanti. La successiva l. n. 191 del 2009, art. 2, co. 186, ha peraltro abolito anche quest’ultima previsione, limitando dunque la presenza delle circoscrizioni nei soli comuni con popolazione superiore ai 250 mila abitanti: al netto dei comuni facenti parte di regioni a statuto speciale rientranti nelle soglie riportate⁴⁴ e il cui ordinamento è rimesso ad interventi legislativi regionali, ad oggi solamente 10⁴⁵ dei 38 in precedenza suddivisi in circoscrizioni potranno dotarsi di tali articolazioni infracomunali.

⁴² Cfr. legge 8 aprile 1976, n. 278

⁴³ Previsione contenuta all’art. 17, comma 1, del Testo unico sull’ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000).

⁴⁴ Al di sopra dei 250 mila abitanti si troverebbero solamente Palermo e Catania; mentre superano i 100 mila abitanti Messina, Trieste, Cagliari, Sassari, Siracusa, Trento e Bolzano (dati ISTAT del Bilancio demografico mensile al 31/12/2011).

⁴⁵ I calcoli sono effettuati in base a dati ISTAT del Bilancio demografico mensile al 31/12/2011.

3. La riduzione dei componenti degli organi elettivi locali e le possibili novità del d.d.l. S. 1212

Tra il 2009 e il 2010, già in piena crisi economica, l'esigenza di attuare una decisa riduzione della spesa pubblica ha indotto il legislatore a ridurre anzitutto il contributo ordinario di base spettante agli enti locali di 13 milioni di euro per le province e di 216 milioni per i comuni (l. n. 191 del 2009, art. 2, commi 183-185) e ad avviare una serie di tagli nei confronti dei cd. costi della politica che si sono tradotti nella riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali e in una riduzione degli assessori ad un numero pari al massimo ad un quarto dei consiglieri (arrotondato per eccesso), computando anche il sindaco al fine di detto calcolo. Quanto alle province si prevedeva la riduzione del numero degli assessori al massimo ad un quinto del numero dei consiglieri, computando ai fini del calcolo anche il presidente della provincia.

In seguito alle modifiche apportate alla legge finanziaria per il 2010 dal d.l. n. 2 del 2010 sono state altresì previste: la soppressione della figura del difensore civico comunale (art. 11 del TUEL); la trasformazione della giunta comunale in organo facoltativo, con possibilità per il sindaco di delega dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; la soppressione della figura del direttore generale nei comuni con popolazione fino a 100 mila abitanti; nonché la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (costituiti ai sensi dell'art. 1, l. n. 959 del 1953). Sempre il decreto legge del gennaio del 2010 ha inoltre esteso alle province la medesima previsione relativa alla riduzione dei componenti degli organi di governo introdotta per i comuni nel 2009.

In base a tali previsioni, dunque, i consigli comunali e le giunte sono dunque passati rispettivamente da 60 e 12 a 48 e 12 componenti per i comuni

superiori ad un milione di abitanti; da 50 e 12 a 40 e 11 per i comuni superiori a 500 mila abitanti; da 46 e 12 a 36 e 10 per i comuni superiori a 250 mila abitanti; da 40 e 12 a 32 e 9 per i comuni superiori a 100 mila abitanti; da 30 e 10 a 24 e 7 per i comuni superiori a 30 mila abitanti; da 20 e 7 a 16 e 5 per quelli con oltre 10 mila abitanti; da 16 e 6 a 12 e 4 per quelli con più di 3 mila abitanti; da 12 e 4 a 9 e 3 per quelli con popolazione inferiore.

Quanto alle province, invece, si è passati da 45 consiglieri e 12 assessori a 36 e 10 per gli enti con oltre 1,4 milioni di abitanti; da 36 e 12 a 28 e 8 per quelli con oltre 700 mila abitanti; da 30 e 10 a 24 e 7 per quelli con oltre 300 mila abitanti; da 24 e 8 a 19 e 5 per quelle con popolazione inferiore.

Un ulteriore intervento normativo che ha impattato in modo rilevante sulla composizione degli organi di governo degli enti territoriali risale all'estate del 2011, nel momento in cui lo *spread* tra i BTP italiani e i Bund tedeschi saliva a ritmi vertiginosi, il Governo fu spinto ad adottare il d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla l. n. 148 del 2011. Limitatamente alle previsioni in materia di composizione degli organi di governo degli enti territoriali e tralasciando quelle relative agli organi delle regioni⁴⁶ che fuoriescono da campo di indagine di tale

⁴⁶ Rispetto alle regioni, l'art. 14 prevedendo l'adeguamento obbligatorio alle previsioni ivi contenute che disponevano che il numero massimo di consiglieri regionali fosse di 20 per le regioni fino ad 1 milione di abitanti; 30 per quelle fino a 2 milioni; 40 per quelle fino a 4 milioni; 50 per quelle fino a 6 milioni; 70 per quelle fino a 8 milioni e 80 per quelle con popolazione superiore e che il numero degli assessori facenti parte della Giunta fosse pari al massimo ad un quinto (con arrotondamento all'unità superiore) del numero dei consiglieri.

Quanto alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, il comma 2 dell'art. 14 del decreto in esame disponeva che l'adeguamento a tali previsioni fosse condizione necessaria per l'applicazione dell'art. 27 della legge 42 del 2009 (di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali) contenente previsioni in materia di coordinamento della finanza regionale e provinciale.

Entrambe le previsioni appena esposte all'art. 14 sono state oggetto di impugnazione da parte di dodici regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano: sul punto, la Corte ha, tuttavia, ritenuto di non accogliere il ricorso relativo alla previsione che obbligava le regioni alle predette riduzioni degli organi politici, considerando tale disposizione tendente a garantire sia il principio di eguaglianza nell'espressione del voto da parte dei cittadini, sia a fissare un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), e dunque finalizzata a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. Infatti, prevedendo l'art. 123 Cost. che la "forma di governo" debba

studio, il decreto legge in esame è anzitutto intervenuto in materia di province prevedendo⁴⁷ il dimezzamento del numero dei componenti dei consigli provinciali e delle giunte, che passavano dunque rispettivamente da 36 e 10 a 18 e 5 membri nelle province con oltre 1,4 milioni di abitanti; da 28 e 8 a 14 e 4 per quelle con oltre 700 mila abitanti; da 24 e 7 a 12 e 4 per quelle oltre i 300 mila abitanti e da 19 e 5 a 10 e 3 per quelle di minori dimensioni.

Rispetto ai comuni, invece, il testo in esame compiva un intervento estremamente radicale in riferimento ai comuni di minori dimensioni: l'art. 16 prevedeva, infatti, che nei comuni con meno di mille abitanti⁴⁸, il Sindaco sarebbe stato il solo ed unico organo di governo, in quanto non si sarebbe più proceduto ad eleggere il consiglio comunale e a nominare la giunta, introducendo così una modifica che si poneva evidentemente come lesiva dei più basilari principi di pluralismo democratico riconosciuti nella Costituzione e nella Carta europea delle autonomie locali⁴⁹. Inoltre, i comuni con meno di mille abitanti sarebbero stati altresì tenuti a provvedere all'esercizio della totalità

essere in armonia con la Costituzione, la Corte ritiene che lo Stato possa legittimamente spingersi a stabilire il numero di consiglieri ed assessori per consistenza demografica delle regioni. Sul punto numerose sono state le critiche sollevate dalla dottrina su un profilo che, in seguito alla riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, era unanimemente considerato rimesso alla potestà statutaria della regione.

La Corte ha, d'altra parte, ritenuto fondata la questione di legittimità del comma 2 dell'art. 14 relativo alle regioni a statuto speciale, in quanto una fonte di rango primario non può porre limiti e condizioni a fonti di rango superiore, quali gli statuti adottati con legge costituzionale, in cui è contenuta la disciplina degli organi.

Analogamente, peraltro, la versione antecedente alla conversione dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, prevedeva che la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori regionali fosse condizione necessaria affinché le regioni ordinarie fossero collocate nella classe di enti territoriali più virtuosi: si sarebbe trattato di una previsione assolutamente inedita e senza precedenti nel panorama nazionale che avrebbe introdotto nel nostro ordinamento il principio, a dir poco discutibile, in base al quale la virtù sotto il profilo della gestione finanziaria sarebbe valutata anche in riferimento alla riduzione dei membri degli organi di governo dell'ente.

⁴⁷ Cfr. art. 15, d.l. n. 138 del 2011.

⁴⁸ I comuni con meno di mille abitanti sono 1.965, pari al 34,8% del totale dei piccoli comuni italiani (5.652 enti con meno di 5 mila abitanti), nonché il 24,4% del totale dei comuni italiani che ammonta a 8.057. Fonte: nostra elaborazione su dati ANCI e ISTAT (1° gennaio 2014).

⁴⁹ In questo senso si è espresso, *ex multis*, L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in AA.VV., *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012.

delle funzioni amministrative e dei servizi creando con altri comuni analoghi e contermini unioni municipali di almeno 5 mila abitanti la cui assemblea sarebbe stata formata dai sindaci dei singoli comuni e la stessa avrebbe dovuto procedere all'elezione di un presidente nel suo seno che avrebbe dovuto nominare un numero di assessori non superiore a quelli spettanti a comuni di pari popolazione, scelti tra i componenti dell'assemblea municipale. Tale previsione non si sarebbe applicata a quegli enti privi di comuni confinanti con cui costituire questa particolare forma associativa e che si sarebbero potuti dotare di un consiglio e di una giunta formati da un numero di componenti previsti per gli enti tra mille e 3 mila abitanti. Parallelamente, al comma 9, si riducevano ulteriormente i componenti degli organi di governo dei comuni con popolazione fino a 10 mila abitanti stabilendo che consigli e giunte sarebbero state formate rispettivamente da 9 e 4 membri nei comuni tra i 5 mila e i 10 mila abitanti; da 7 e 3 membri in quelli tra i 3 mila e i 5 mila abitanti; da 5 e 2 membri in quelli superiori a mille e fino a 3 mila abitanti.

In sede di conversione del decreto, la soppressione degli organi nei comuni al di sotto dei mille abitanti è stata espunta, emendando la parte relativa alla riduzione del numero dei componenti dei consigli comunali e delle giunte per gli enti con meno di 10 mila abitanti assegnando, in particolare, 10 consiglieri e 4 assessori ai comuni tra 5 e 10 mila abitanti; 7 consiglieri e 3 assessori in quelli tra 3 e 5 mila abitanti; 6 consiglieri e 2 assessori agli enti tra mille e 3 mila abitanti; 6 consiglieri e nessun assessore agli enti fino a mille abitanti. In questo quadro, tuttavia, la legge di conversione, pur mantenendo il consiglio nei comuni con meno di mille abitanti e confermando l'assenza della giunta, ha previsto che ai consiglieri non sia dovuta alcuna indennità e che l'ente comunale non debba rimborsare al datore di lavoro del dipendente che

sia consigliere comunale gli oneri per i permessi retribuiti di questi ultimi⁵⁰, determinando un'evidente discriminazione rispetto a chi svolge le medesime funzioni in un comune di maggiore consistenza demografica.

Su questo tema interviene peraltro il d.d.l. S. 1212, recante «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», nella probabile consapevolezza che quanto previsto nel 2011 fosse eccessivamente penalizzante per la democrazia locale e, conseguentemente, anche per il buon governo delle amministrazioni comunali: all'art. 21, comma 5, si incrementa, infatti, il numero dei consiglieri comunali negli enti di minori dimensioni fino a 10, oltre al Sindaco, per quelli con popolazione fino a 3 mila abitanti e fino a 12, oltre al Sindaco, per quelli con popolazione fino a 10 mila abitanti, prevedendo al contempo che le giunte siano formate rispettivamente al massimo da due e quattro assessori, ripristinando così l'organo esecutivo nei comuni fino a mille abitanti che ne erano stati in precedenza privati.

4. La tormentata vicenda della riforma delle province

In seguito allo scoppio della crisi economica, la provincia ha rappresentato l'ente territoriale che più di ogni altro è entrato al centro del dibattito politico e legislativo nella convinzione, pressoché unanime, che si trattasse di un livello di governo superfluo e dall'identità istituzionale incerta, tanto da non giustificare nemmeno le spese sostenute per il personale politico. La dimostrazione di tale significativo attivismo trasversale che ha caratterizzato quasi tutti i gruppi parlamentari è dimostrata dalla mole di proposte e disegni di legge (anche di revisione costituzionale) presentati in entrambi i rami del Parlamento nel corso della XVI legislatura⁵¹ e, in parte, proseguita anche in quella attuale⁵², stante la

⁵⁰ Cfr. art. 16, co. 18, d.l. n. 138 del 2011.

⁵¹ S.194, Sen. Lamberto Dini (PdL), Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, e 133 della Costituzione, riguardanti la soppressione delle Province; C.1836, On. Michele Scandroglio (PdL) e

altri, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, per la razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica mediante la soppressione delle province; S.1098, Sen. Domenico Benedetti Valentini (PdL), Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 e all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la soppressione delle Province; C.1694, On. Francesco Nucara (Misto), Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 e all'VIII disposizione transitoria della Costituzione, per la soppressione delle province; C.2247, On. Antonio Borghesi (IdV) e altri, Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica mediante la soppressione di enti territoriali; C.2134, On. Mario Valducci (PdL) e altri, Soppressione di enti territoriali intermedi e trasferimento delle relative funzioni; S.1284, Sen. Felice Belisario (IdV) e altri, Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province; C.2010, On. Santo Domenico Versace (PdL) e altri, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province; C.1989, On. Pier Ferdinando Casini (UdC) e altri, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica; C.1990, On. Massimo Donadi (IdV) e altri, Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province; S.1259, Sen. Gianpiero D'Alia (UDC-SVP-Aut), Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle Province e conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica; S.1587, Sen. Felice Belisario (IdV) e altri, Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica; C.2470, On. Antonio Di Pietro (IdV) e altri, Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica; C.2264, On. Pino Pisicchio (IdV), Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile; C.4682, Popolare, Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province; C.4519, On. Maurizio Del Tenno (PdL), Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernenti la fusione di comuni, la soppressione o la riorganizzazione delle comunità montane, le funzioni delle province e l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale; C.4499, On. Giuseppe Calderisi (PdL) e altri, Modifiche agli articoli 114 e 133 della Costituzione in materia di istituzione, modificazione e soppressione delle province; C.4493, On. Maria Piera Pastore (LNP) e altri, Modifica dell'articolo 133 della Costituzione, in materia di istituzione e soppressione delle province nonché di modificazione delle circoscrizioni provinciali, S.2819, Sen. Maurizio Fistarol (UDC-SVP-AUT), Soppressione delle province che insistono nel territorio delle aree metropolitane di Milano, Torino, Genova, Bologna, Venezia, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria, nonché di Roma capitale; C.4439, On. Pier Luigi Bersani (PD) e altri, Modifica all'articolo 133 della Costituzione, in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di soppressione delle province, nonché norme per la costituzione delle città metropolitane e il riassetto delle province; S.2784, Sen. Adriana Poli Bortone (CN-Io Sud) e altri, Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale; C.5497, On. Gianluca Forcolin (LNP) e altri, Modifiche all'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, riguardanti l'istituzione delle città metropolitane e la soppressione delle province del relativo territorio; S.3183, Sen. Maurizio Fistarol (UDC-SVP-AUT), Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione in materia di istituzione del Senato federale della Repubblica, composizione della Camera dei deputati, del Senato federale della Repubblica, del Governo e dei Consigli regionali, nonché in materia di

perdurante situazione di incertezza che ancora caratterizza il futuro dell'ente di area vasta.

Al fine di tentare di comprendere le ragioni che hanno portato la gran parte della classe politica e dell'opinione pubblica ad intraprendere un percorso che conducesse alla soppressione delle amministrazioni provinciali nel nostro Paese, è utile ricostruire brevemente le origini storiche di tale ente⁵³. Secondo una tesi ampiamente sostenuta⁵⁴, le province italiane nascerebbero dalla successione ai liberi comuni italiani di epoca medievale che, distinguendosi dai comuni attuali, assumevano una configurazione istituzionale del tutto peculiare che ricomprendeva al proprio interno non solo il principale centro cittadino, ma anche la moltitudine di villaggi da essa dipendenti e le zone agricole

accorpamento delle regioni, di popolazione dei comuni e di soppressione delle province; C.4887, On. Linda Lanzillotta (Misto) e altri, Modifiche agli articoli 114, 118 e 119 e 133 della Costituzione, in materia di istituzione e soppressione delle province nonché di funzioni e circoscrizioni territoriali delle medesime. Fonte: www.senato.it.

⁵² S.928, Sen. Roberto Calderoli (LN-Aut), Soppressione di enti intermedi; C.180, On. Pino Pisicchio (Misto), Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile; C.8, Popolare, Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province; S.131, Sen. Linda Lanzillotta (SCpl) e altri, Modifiche agli articoli 114, 118, 119, 120 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di istituzione delle agenzie provinciali o metropolitane nonché di funzioni e circoscrizioni territoriali delle medesime. Fonte: www.senato.it.

⁵³ Per un'efficace, per quanto non più recentissima, disamina del ruolo istituzionale delle province si trova P. ANTONELLI - G. PALOMBELLI, *Le Province: la storia, il territorio*, in L. GAMBI - F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995. Tra i più recenti contributi di analisi sul sistema delle province si segnalano invece P. AIMO, *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia: dalla nascita all'Italia Repubblicana*, in P. AIMO (a cura di), *Le Province dalle origini alla Costituzione*, Milano, 2009; per gli aspetti più attinenti la storia istituzionale, F. AGOSTINI, *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, 2011. Per un'analisi recente sui profili giuridici F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012 nonché, *amplius*, anche su aspetti economico-sociali, V. ANTONETTI - A. VOZZOLO, *Le province d'Italia. Storie, spazi, economie*, 3 voll., Roma, 2013.

⁵⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2013, p. 559 ss. che, riprende una nota tesi di Vittorio Emanuele Orlando; L. CASTELLI, *The Territory of the Local Authorities in Italy: Characteristics, Dimensions, Transformations*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Federalism, Regionalism and Territory*, Milano, 2013, p. 357 ss.

circostanti. Fu proprio sulla base di tali ambiti territoriali che vennero delineati i confini delle province italiane che, pertanto, si distinguono nettamente dai dipartimenti francesi, possedendo una caratterizzazione storica decisamente maggiore e non essendo, come gli enti di area vasta transalpini, delineate “a tavolino” sulla base di criteri prettamente illuministici, volti a garantire una distanza tendenzialmente omogenea tra il capoluogo e il villaggio più remoto

Nell’ordinamento istituzionale unitario, la provincia si pone pertanto come ente storico e costitutivo dello Stato-ordinamento, in quanto frutto e naturale prosecutore di esperienze istituzionali dalle radici antichissime. Il ruolo della provincia inizia, tuttavia, ad entrare in crisi all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in seguito all’introduzione nell’ordinamento italiano di un nuovo ente pubblico territoriale come le regioni. Già durante il dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente⁵⁵, non mancarono le voci che ritenevano si dovesse superare definitivamente l’articolazione del territorio in province, laddove si introduceva una nuova tipologia di ente, quale appunto quello regionale, che avrebbe instaurato un inevitabile dualismo con gli enti di area vasta: a riprova di ciò va, infatti, menzionato il progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75, dove si affermava che «La Repubblica si riparte in regioni e comuni», derubricando le province a mere «circoscrizioni di decentramento statale e regionale».

Tale previsione fu, tuttavia, totalmente ribaltata durante il dibattito in Assemblea costituente, dove prevalse la tesi di chi sosteneva che la natura di ente di legiferazione, pianificazione e programmazione riconosciuta alle regioni non le avrebbe poste in conflitto con le province, chiamate a continuare

⁵⁵ Per una ricostruzione storia del ruolo e della natura delle province in Italia cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall’Assemblea costituente alla riforma del titolo V*, in ID., *La questione locale. Le nuove autonomie nell’ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009, p. 131 ss.

l'esercizio delle funzioni tipiche di ente di area vasta. In particolare, l'Assemblea costituente decise di mantenere un livello di governo come quello provinciale caratterizzato da un forte radicamento storico all'interno del tessuto sociale e istituzionale italiano, a fronte di una nuova tipologia di ente territoriale, come la regione, che, invece, non aveva alcuna tradizione e era pertanto percepito come ente di tipo "artificiale".

Nonostante tali considerazioni, il dualismo tra regioni e province ha continuato ad essere una costante dell'assetto istituzionale italiano, anzitutto per l'inerzia che ha caratterizzato sia l'Assemblea costituente, sia il Parlamento nel procedere all'individuazione delle funzioni e dei rispettivi ambiti di competenza degli enti territoriali e, di conseguenza, anche per le difficoltà della classe politica regionale ad interpretare il nuovo ruolo di governo di una tipologia di ente che non era chiamato in via prioritaria all'esercizio di funzioni amministrative. Il ritardo con cui sono state istituite le regioni a statuto ordinario e la loro reticenza a dare seguito al decentramento che lo Stato aveva avviato dapprima, con i decreti del 1972 e, successivamente, con il DPR n. 616 del 1977⁵⁶, hanno determinato una sorta di nuova centralizzazione amministrativa⁵⁷ a livello regionale che le ha poste in una posizione di notevole

⁵⁶ Sul provvedimento, cfr. A. BARBERA - F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978; AA.VV., *Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, 1980.

⁵⁷ Sul punto si segnala di recente, E. GRIGLIO, *Il ritorno del regionocentrismo: il sacrificio dell'opzione autonomistica tra le aperture degli anni '90 e l'inattuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, pp. 184-187. Altra interessante analisi è quella di L. CASTELLI, *La "babele" delle funzioni amministrative*, in G.C. DE MARTIN - D. MORANA (a cura di), *Amministrazione e democrazia. Atti della Giornata di studi per il ventennale del Centro Vittorio Bachelet*, Padova, 2013, pp. 262-263, in cui si dimostra come a tali conseguenze sia stato possibile arrivare sia in ragione del mancato decentramento e della mancata delega da parte delle regioni in favore dei livelli locali, sia mediante il fenomeno della «frammentazione della funzione» che si traduce nella «tecnica dello spezzatino», che consiste nel suddividere la medesima funzione in più porzioni, ciascuna delle quali viene attribuita ad un livello di governo diverso», determinando una «proliferazione di strutture» dal momento che determina, per un verso, una proliferazione di strutture, giustificando «la permanenza, ad ogni livello, anche del "pezzo" di apparato necessario a supportarne l'esercizio».

concorrenza – per non dire competizione – con le amministrazioni storicamente preposte al governo dell'area vasta⁵⁸.

L'incertezza istituzionale che ha caratterizzato questi nell'ambito del governo di area vasta si è altresì aggravata in seguito all'incoerente stratificazione normativa che si è perpetuata, quanto meno, fino al 2000 e che si è sostanziata nella sovrapposizione della disciplina degli anni '70, in materia di trasferimento delle funzioni amministrative dal centro alla periferia, con la normativa di riferimento per i comuni e le province che continuava ad essere quella adottata con i regi decreti n. 148 del 1915 e n. 383 del 1934 con cui erano stati adottati i Testi unici delle leggi comunali e provinciali. Per quanto, successivamente, la legge n. 142 del 1990 abbia contribuito a rendere nella sostanza coerente il quadro legislativo generale degli enti locali con i principi costituzionali, non si poneva del tutto fine a tale fenomeno che è stato definitivamente superato solamente in seguito all'adozione del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali avvenuto con il d.lgs. n. 267 del 2000 (in base alla legge delega n. 265 del 1999), che ha definitivamente abrogato i testi del 1915 e del 1934.

La consapevolezza, raggiunta negli anni '90, dei guasti prodotti dal perdurante centralismo che caratterizzava l'assetto amministrativo dell'Italia e le riforme conseguenti hanno contribuito ad un notevole incremento delle funzioni delle province, chiamate finanche ad esercitare importanti prerogative in materia di politiche del lavoro mediante la gestione dei servizi per l'impiego

⁵⁸ Rispetto a tale periodo è utile rammentare quanto riportato da L. PALADIN, *Il "problema delle nuove Province"*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1984, pp. 65-77, laddove si rileva che le amministrazioni di area vasta non furono pressoché considerate dalla legislazione della seconda metà degli anni '70, non provvedendo alla precisa definizione del loro ruolo istituzionale. Solo nel corso dei successivi anni '80 le province sono tornate ad essere al centro dell'attenzione del dibattito politico con un rinnovato interesse e individuando in esse un fattore essenziale della vita collettiva. Per un'analisi del sistema degli enti locali nel periodo immediatamente antecedente alla legge n. 142 del 1990, cfr. B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, 1985. Per un approfondimento dello stesso periodo sul tema delle province, cfr. F. MERLONI (a cura di), *La nuova provincia nella riforma del governo locale: il coordinamento nell'amministrazione locale tra supremazia e collaborazione*, Roma, 1988.

(d.lgs. n. 486 del 1997) e, ancora di più, a seguito delle novità introdotte dalla legge n. 142 del 1990 che faceva della provincia un ente a finalità generali⁵⁹. Nonostante tale rafforzamento del loro ruolo istituzionale e l'aumento delle funzioni ad esse spettanti, le province sono facilmente divenute le vittime predilette di un legislatore statale che, nel tentativo di produrre anche solo pochi risparmi di risorse pubbliche, in seguito ad una massiccia campagna mediatica, è stato disposto a procedere al loro sostanziale svuotamento istituzionale (o soppressione), nella convinzione che in Italia non sia sostenibile avere tre livelli di governo infrastatali e che né i comuni – considerati gli enti verso cui è più radicato il senso di appartenenza da parte dei cittadini –, né le regioni – per la titolarità della potestà legislativa e per il ruolo centrale che hanno ormai assunto nella gestione dei servizi sanitari – potessero essere messe in discussione.

Tale linea di intervento decisa dal legislatore ha goduto, peraltro, di un'ampio sostegno da parte dell'opinione pubblica⁶⁰ che mostra di sentirsi orgogliosa di appartenere in egual misura alla comunità nazionale e a quella comunale, quindi a quella regionale e, solo in ultimo, a quella provinciale e che ritiene che un riforma delle amministrazioni provinciali e la riduzione del ceto

⁵⁹ La definizione è avanzata in G. SERGES, *Soppressione delle province e "temporanea" ridefinizione delle loro posizione nel sistema degli enti locali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, in corso di pubblicazione e ripreso in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013, in cui si sviluppano i passaggi legislativi che hanno portato la provincia da essere un'istituzione caratterizzata da «competenze delimitate e finalità circoscritte» ad ente titolare delle funzioni amministrative di interesse provinciale, titolare delle funzioni concernenti «vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale».

⁶⁰ Cfr. sondaggio realizzato da ISPO Ricerche SRL per conto dell'Unione delle Province Piemontesi su un campione rappresentativo dell'intera collettività nazionale, pubblicato su www.sondaggipoliticoelettorali.it, 24/12/2013.

Al tempo stesso merita di essere citato il risultato del referendum n. 1 (abrogativo) che si è tenuto in Sardegna il 6 maggio 2012, in cui il 96,9% dei votanti (pari al 35,5% degli aventi diritto) si è espresso in senso favorevole all'abolizione delle quattro province di recente istituzione (Olbia-Tempio; Carbonia-Iglesias; Ogliastra; Medio Campidano) e del referendum n. 5 (consultivo), svoltosi lo stesso giorno, in cui il 66% dei votanti (pari sempre al 35,5% degli aventi diritto) si è espresso in senso favorevole anche all'abolizione delle quattro storiche province di Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano.

politico sia importante, anche se non prioritaria⁶¹, e comunque non dannosa. È estremamente probabile, in questo senso, che l'opinione pubblica non abbia accolto di buon grado il costante aumento del numero di amministrazioni provinciali che, dalle 59 del 1861, è passato alle 70 del 1920, alle 98 per opera del regime fascista, per poi scendere a 91 nel 1947 e risalire successivamente a 94 nel 1970, 103 nel 1992, 107 nel 2001 e 110 nel 2010⁶². Se a questo si aggiunge la presenza, in alcune zone del Paese, di regioni di ridottissime dimensioni, talvolta più piccole delle province di altre regioni, è evidente come a molti cittadini le incongruenze del sistema di governo del territorio risultino tanto evidenti quanto intollerabili.

È chiaro dunque perché le province rappresentano da molto tempo il vero anello debole dell'amministrazione territoriale italiana, strette tra una sostanziale indifferenza da parte dei cittadini e un costante difficoltà – non certo per loro colpa – ad assumere un ruolo chiaro nel quadro istituzionale italiano.

4.1 Dal tentativo del d.l. n. 138 del 2011 al d.l. n. 201 del 2011

I primi tentativi da parte del Governo di intervenire sui profili istituzionali delle province, prevedendone la completa soppressione o una loro riduzione significativa, risalgono al 2010, quando era stata predisposta una bozza di decreto legge volta alla soppressione *tout court* delle amministrazioni provinciali che, in base alle rilevazioni ISTAT al 1° gennaio 2009, avessero una popolazione inferiore alle 220 mila unità⁶³. Il testo, tuttavia, non fu mai portato in Consiglio

⁶¹ In questo senso si ritengono prioritari la riduzione del numero dei parlamentari e il taglio delle indennità.

⁶² Dati ANCI, www.comuniverso.it.

⁶³ Il tentativo è riportato da P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Rassegna ASTRD*, 21 settembre 2012, in cui si precisa che la soglia demografica fu probabilmente stabilita a tale livello onde evitare la soppressione di entrambe le province della Regione Molise.

dei Ministri per la sua approvazione, con l'intento di rinviare la decisione al momento dell'approvazione da parte del Parlamento della cd. Carta delle autonomie locali⁶⁴ che, peraltro, ancora si attende.

Di lì a poco, l'aggravarsi della crisi finanziaria imponeva l'adozione di un provvedimento urgente da parte del Governo nel pieno del mese di agosto del 2011 (d.l. n. 138) e, proprio in questa sede, si è tentato per la prima volta di disporre la soppressione delle province che avessero una popolazione al di sotto dei 300 mila abitanti⁶⁵ o una superficie inferiore a 3 mila chilometri quadrati: entro il termine del mandato in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto, i comuni ivi ricadenti avrebbero dovuto esercitare l'iniziativa (ex art. 133 Cost.) volta all'aggregazione ad un'altra provincia del territorio regionale, in base al principio di continuità territoriale. In assenza di tale iniziativa, si prevedeva il trasferimento delle funzioni delle province soppresse alle regioni che avrebbero potuto trasferirle ai comuni ad esse facenti parte o a province limitrofe; in ogni caso, non vi sarebbero potute essere province nell'ambito di regioni con popolazione inferiore ai 500 mila abitanti⁶⁶. Il medesimo articolo prevedeva, altresì, la soppressione degli Uffici territoriali del Governo aventi sede nel territorio delle province soppresse, nonché il dimezzamento del numero dei componenti degli organi di governo delle province a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

Durante il successivo passaggio parlamentare, l'art. 15 del decreto non fu convertito in legge se non nella parte in cui disponeva il dimezzamento degli

⁶⁴ Cfr. C. 3118, d'iniziativa del Governo Berlusconi-IV, *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati.*, approvato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010 e ancora all'esame del Senato della Repubblica al momento dello scioglimento delle Camere a conclusione della XVI legislatura come S. 2259. Sul tema si veda, di recente, C. ANNECCHIARICO, *La Carta delle autonomie locali: continuità e discontinuità di un progetto di riforma*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino, op.cit.*, p. 3 ss.

⁶⁵ Rispetto ai dati ISTAT del Censimento generale della popolazione del 2011.

⁶⁶ Solamente la Regione Molise non avrebbe, pertanto, avuto più province.

organi di governo provinciali: i dubbi che furono avanzati in sede di conversione concernevano, anzitutto, il fatto che la radicale soppressione di un livello di governo territoriale disposta con un atto avente forza di legge dello Stato e senza alcun coinvolgimento dell'ente stesso, dei comuni e della regione - come previsto agli artt. 132 e 133 della Costituzione - sarebbe stata incostituzionale.

Abbandonata tale prospettiva, il nuovo Governo insediatosi a novembre 2011, nell'ambito del provvedimento adottato a fine anno e volto alla messa in sicurezza delle finanze pubbliche, decideva di orientarsi in senso differente rispetto al tentativo di agosto, intervenendo in modo significativo sull'organizzazione e sulle funzioni delle amministrazioni provinciali.

Accantonata l'idea della soppressione, tentata nell'estate del 2011, si introducevano alcune previsioni volte a sopprimere le province, bensì a modificarne radicalmente l'identità istituzionale: l'art. 23, commi 14-20, del d.l. n. 201 del 2011 (cd. decreto salva-Italia), trasformava le province in enti di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legislazione statale e regionale e, contestualmente, disponeva il trasferimento delle funzioni da esse svolte ai comuni o alle regioni. Gli organi di tale nuovo ente sarebbero stati solamente il Consiglio, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi dei comuni di essa facenti parte, e il Presidente eletto dal primo nel suo seno.

In riferimento a quest'ultima disposizione, il Governo ha inoltre presentato un disegno di legge (C. 5210) volto a disciplinare le modalità di elezione del consiglio provinciale e del presidente della provincia, che prevedeva, anzitutto, il superamento della norma che limitava a 10 il numero massimo dei consiglieri: nelle province con oltre 700 mila abitanti sarebbero stati, infatti, 16; in quelle tra 300 mila e 700 mila abitanti sarebbero stati 12;

mentre sarebbero rimasti 10 solamente nelle province con popolazione fino a 300 mila abitanti. L'elettorato attivo era riservato ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei comuni in essa ricadenti, purché in carica il 45° giorno antecedente la data delle elezioni; mentre si sarebbero potuti candidare tutti i sindaci ed i consiglieri in carica alla data di presentazione delle liste. Il riparto dei seggi tra le liste si sarebbe quindi svolto in base ad un sistema proporzionale con metodo d'Hondt, senza la previsione di premi di maggioranza o soglie di sbarramento.

4.2 Dal d.l. n. 95 del 2012 al decreto legge non convertito n. 188 del 2012

L'adozione del decreto legge sulla cd. *spending review* (d.l. n. 95 del 2012) che avviava una fase di riduzione della spesa pubblica finalizzata ad un miglioramento del conto economico complessivo delle amministrazioni pubbliche, ha rappresentato un'ulteriore occasione per intervenire sul profilo istituzionale delle province, tentando nuovamente di dettare un percorso volto al loro riordino (art. 17). In base alla successiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata il 20 luglio 2012 e prevista al comma 2 dell'art. 17 del decreto in esame, si prevedeva che tutte le nuove province avrebbero dovuto avere una dimensione territoriale non inferiore a 2.500 km quadrati ed una popolazione residente non inferiore a 350 mila abitanti. Il decreto legge faceva, tuttavia, salve le province nel cui territorio si trovasse il comune capoluogo di regione, nonché quelle confinanti solamente con province di regioni diverse da quelle di appartenenza o con una delle province destinate a soppressione e successiva trasformazione in città metropolitana⁶⁷ (Roma, Torino, Milano, Venezia,

⁶⁷ L'istituzione delle città metropolitane, secondo l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, avrebbe dovuto condurre la nascita di nuovi enti con un territorio coincidente a quello delle province soppresse, fatta salva la possibilità per i comuni ad esse appartenenti di deliberare l'adesione ad una provincia limitrofa.

Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria). Entro 70 giorni dalla pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Consiglio delle autonomie locali di ciascuna regione era chiamato ad approvare una proposta di riordino che avrebbe dovuto inviare alla regione la quale avrebbe provveduto alla successiva trasmissione al Governo. La proposta di riordino, che avrebbe dovuto indicare anche la nuova denominazione della provincia, il cui capoluogo sarebbe stato, tra i precedenti, quello con la maggiore popolazione, avrebbe dovuto tenere in considerazione le eventuali iniziative comunali finalizzate a modificare le circoscrizioni comunali già presentate alla data di adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, mentre si escludeva espressamente in prima battuta l'adesione da parte delle province limitrofe ai territori in cui sarebbero state istituite le città metropolitane.

In riferimento alle funzioni, l'art. 17, co. 6, prevedeva il loro trasferimento ai comuni di quelle conferite con legge dello Stato e rientranti nelle materie di potestà legislativa esclusiva di questo, riconoscendo tuttavia che all'esito della procedura di riordino, le nuove province sarebbero divenute titolari delle seguenti funzioni fondamentali «quali enti con funzioni di area vasta»: pianificazione provinciale territoriale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché

Gli organi di governo sono individuati nel Sindaco metropolitano che, in base allo statuto, potrà essere di diritto il Sindaco del comune capoluogo o eletto a suffragio universale e diretto, e il Consiglio metropolitano, formato 16 consiglieri nelle città con oltre 3 milioni di abitanti, 12 nella città con oltre 800 mila abitanti e 10 nelle altre, eletto tra i sindaci ed i consiglieri dei comuni ricompresi nel territorio delle città metropolitane. Tutte le cariche, inclusa quella di vicesindaco metropolitano, sono a titolo onorifico. Alle città metropolitane spettano le funzioni fondamentali delle province, nonché quelle relative alla pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e la viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, parimenti qualificate come funzioni fondamentali delle città metropolitane.

costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad essa inerente; nonché programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

In riferimento agli organi, invece, il decreto confermava le previsioni dell'intervento precedente che, accanto al Presidente ed al Consiglio, eliminava la giunta, mentre per il sistema di elezione si rinviava all'adozione di una nuova disciplina che limitava l'elettorato attivo e passivo agli amministratori comunali.

L'iter di riordino previsto dal d.l. n. 95 del 2012 è stato concluso dal Governo con l'adozione del d.l. n. 188 del 2012⁶⁸, recante "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane", con cui si provvedeva operativamente all'accorpamento delle province⁶⁹ che non rispettavano i criteri definiti nella deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 e alla

⁶⁸ Per una disamina più approfondita del provvedimento cfr. F. FABRIZZI, *Riordino delle province: ultimo atto (forse)*, in www.federalismi.it, 7 novembre 2012.

⁶⁹ In particolare, l'art. 2, comma 1, lett. a) elencava le nuove province frutto degli accorpamenti effettuati in base a quanto proposto dai Consigli delle autonomie locali, ad eccezione del Lazio e della Calabria che non hanno trasmesso alcuna proposta: Provincia di Biella-Vercelli, in luogo delle province di Biella e di Vercelli; Provincia di Novara-Verbano-Cusio-Ossola in luogo delle province di Novara e di Verbano-Cusio-Ossola; Provincia di Alessandria-Asti in luogo delle Province di Alessandria e di Asti; Provincia di Como-Lecco-Varese in luogo delle Province di Como, di Lecco e di Varese; Provincia di Cremona-Lodi-Mantova in luogo delle Province di Cremona, di Lodi e di Mantova; Provincia di Padova-Treviso in luogo delle Province di Padova e di Treviso; Provincia di Rovigo-Verona in luogo delle Province di Rovigo e di Verona; Provincia di Imperia-Savona in luogo delle Province di Imperia e di Savona; Provincia di Parma-Piacenza in luogo delle Province di Parma e di Piacenza; Provincia di Modena-Reggio nell'Emilia in luogo delle Province di Modena e di Reggio nell'Emilia; Provincia di Romagna in luogo delle Province di Forlì-Cesena, di Ravenna e di Rimini; Provincia di Livorno-Lucca-Massa Carrara-Pisa in luogo delle Province di Livorno, di Lucca, di Massa-Carrara e di Pisa; Provincia di Grosseto-Siena in luogo delle Province di Grosseto e di Siena; Provincia di Perugia-Terni in luogo delle Province di Perugia e di Terni; Provincia di Ascoli Piceno-Fermo-Macerata in luogo delle Province di Ascoli Piceno, di Fermo e di Macerata; Provincia di Rieti-Viterbo in luogo delle Province di Rieti e di Viterbo; Provincia di Frosinone-Latina in luogo delle Province di Frosinone e di Latina; Provincia di L'Aquila-Teramo in luogo delle Province di L'Aquila e di Teramo; Provincia di Chieti-Pescara in luogo delle Province di Chieti e di Pescara; Provincia di Campobasso-Isernia in luogo delle Province di Campobasso e di Isernia; Provincia di Avellino-Benevento in luogo delle Province di Avellino e di Benevento; Provincia di Brindisi-Taranto in luogo delle Province di Brindisi e di Taranto; Provincia di Barletta-Andria-Trani-Foggia in luogo delle Province di Barletta-Andria-Trani e di Foggia; Provincia di Lucania in luogo delle Province di Matera e di Potenza; Provincia di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia in luogo delle Province di Catanzaro, di Crotone e di Vibo Valentia.

contestuale conferma di alcune amministrazioni provinciali come configurate prima del riordino⁷⁰. Rispetto alle nuove province, si prevedeva che il capoluogo di provincia avesse sede nel Comune, tra quelli già capoluogo, avente il maggior numero di residenti, salvo il caso di diverso accordo, anche a maggioranza, tra i medesimi comuni⁷¹. Quanto alla denominazione, invece, si prevedeva la possibilità di modificarla con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da adottarsi su proposta del Consiglio provinciale deliberata a maggioranza assoluta dei propri componenti e sentita la regione⁷².

Il successivo art. 5, andando a modificare l'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, prevedeva, inoltre, la soppressione - sempre a decorrere dal 1° gennaio 2014 - delle province esistenti nei territori⁷³ in cui sarebbe dovuta nascere la città metropolitana, un nuovo ente di area vasta, da tempo previsto nella legislazione statale⁷⁴, ma mai operativamente istituito.

Il decreto legge n. 188 del 2012, benché avesse il merito di razionalizzare l'amministrazione locale riducendo il numero delle province esistenti nelle regioni a statuto ordinario da 86 a 51, è stato accolto da molti con non poche critiche sia sotto il profilo giuridico-tecnico, sia sotto quello politico.

⁷⁰ All'art. 2, comma 1, lett. b) si fanno salve le seguenti province: Provincia di Cuneo, Provincia di Bergamo, Provincia di Brescia, Provincia di Pavia, Provincia di Sondrio, Provincia di Belluno, Provincia di Vicenza, Provincia di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Arezzo, Provincia di Ancona, Provincia di Pesaro-Urbino, Provincia di Caserta, Provincia di Salerno, Provincia di Lecce, Provincia di Cosenza, Provincia di Reggio Calabria

⁷¹ Cfr. art. 3, comma 1.

⁷² Cfr. art. 3, comma 3.

⁷³ Si fa riferimento alle Province di Roma, Torino, Milano (che includerebbe anche il territorio della Provincia di Monza e della Brianza), Venezia, Genova, Bologna, Firenze (che includerebbe anche i territori delle Province di Prato e Pistoia), Bari e Napoli. L'istituzione della Provincia di Reggio Calabria è, invece, condizionata alla conclusione del commissariamento cui è soggetto il Comune di Reggio Calabria.

⁷⁴ Le Città metropolitane sono state previste per la prima volta all'art. 18 della legge n. 142 del 1990 e, successivamente, sempre mantenute nell'ambito della legislazione sugli enti locali (trasfusa nel 2000 nel d.lgs. n. 267).

Rispetto al primo profilo, si è ritenuto a prima vista estremamente criticabile l'interpretazione che il Governo ha effettuato di quanto previsto all'art. 17, co. 4, del d.l. n. 95 del 2012 che prevedeva che l'iter di riordino delle circoscrizioni provinciali dovesse concludersi con un "atto legislativo di iniziativa governativa", legittimando pertanto con ciò l'adozione di un decreto legge. Per quanto, per espressa ammissione dell'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Filippo Patroni Griffi, l'opzione in favore dell'adozione di un decreto legge andasse in contro all'esigenza di rendere tale processo "irreversibile"⁷⁵, ai più era evidente che l'utilizzo di uno strumento normativo i cui necessari presupposti costituzionali debbono risiedere nella sussistenza di una situazione di necessità e urgenza a conclusione di un iter temporalmente scandito da altri provvedimenti normativi vigenti – che a loro volta si sostanziano in ulteriori decreti legge – si poneva, quanto meno, ai limiti della legittimità costituzionale⁷⁶: tale questione è stata, altresì, oggetto di alcune considerazioni dal tono estremamente problematico svolte nell'ambito del Dossier realizzato dal Senato della Repubblica sul d.d.l. di conversione S. n. 3558⁷⁷.

Rispetto al secondo profilo, invece, molte furono le critiche avanzate circa la configurazione territoriale di alcune nuove province (si pensi al caso delle nuove province di Rieti-Viterbo e di Rovigo-Verona) e non pochi dubbi ha lasciato il mantenimento di due province come quelle di Belluno (209.364 ab.) e Sondrio (3.211 Km² e 181.101 ab.)⁷⁸, in base alla motivazione, espressa nel preambolo del decreto, per cui si è ritenuto "opportuno preservare la specificità

⁷⁵ L'espressione è ripresa da F. FABRIZZI, *Riordino delle province*, op.cit., p. 2.

⁷⁶ Cfr. F. FABRIZZI, *Riordino delle province*, op.cit., che precisa opportunamente come gli stessi dubbi di incostituzionalità che si ponevano nei confronti del d.l. n. 188 del 2012 ricalcassero quelli già avanzati nei confronti delle previsioni già vigenti concernenti le province (d.l. n. 201 del 2011 e d.l. n. 95 del 2012). Sul punto v. par. 3.3 e 3.4.

⁷⁷ Tale aspetto è sottolineato da G. BOGGERO - D. SERVETTI, *Riordino delle province: decadenza del decreto n. 188/2012 e "congelamento" della riforma*, in www.dirittiregionali.it, 7 gennaio 2013.

⁷⁸ Fonte: elaborazione ANCITEL su dati ISTAT (2011).

delle province il cui territorio è integralmente montano, in virtù della peculiarità dei relativi territori”, cui si aggiungono il mantenimento nelle Province di Ancona (1940,16 kmq), Arezzo (3235 kmq e 344.437 ab.) e La Spezia (882,4 kmq e 218.717 ab.)⁷⁹, pur presentando uno o entrambi i requisiti al di sotto di quelli prefissati.

Il dibattito sul d.l. n. 188 è stato tuttavia estremamente breve: infatti, la decisione di uno dei partiti della maggioranza⁸⁰ di ritenere conclusa l’esperienza del Governo Monti e la conseguente decisione del Presidente del Consiglio di rassegnare le proprie dimissioni una volta concluso l’iter di approvazione della legge di stabilità ha determinato l’interruzione del percorso di conversione del decreto legge n. 188 del 2012, sancita dalla decisione unanime dei capigruppo della Commissione Affari costituzionali del Senato il 10 dicembre 2012.

In seguito all’imprevista battuta d’arresto che ha riguardato il procedimento di riordino delle province, si poneva il problema dell’effettiva entrata in vigore di alcune previsioni, la cui efficacia era condizionata alla conclusione di tale procedimento di riordino: è per tali ragioni che nel corso dell’approvazione del disegno di legge di stabilità, alla fine del 2012, il Parlamento ha deciso di introdurre una previsione, inclusa all’art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, in cui si disponeva lo slittamento al 31 dicembre 2013 del termine per l’adozione della nuova normativa elettorale delle province (art. 23, co. 16, d.l. n. 201 del 2011), con eventuale ricorso al commissariamento in caso di scadenza naturale o anticipata entro tale nuovo termine. Sempre al 31 dicembre 2013 si rinviava la conclusione dell’iter di riordino delle province, interrotto dalla mancata conversione del d.l. n. 188 del

⁷⁹ Fonte: elaborazione ANCITEL su dati ISTAT (2011). Il mantenimento della Provincia di La Spezia è dovuto all’impossibilità di aggregarla alla Provincia di Genova, unica provincia confinante nella regione, che sarà trasformata in Città metropolitana.

⁸⁰ La crisi del Governo guidato dal Sen. Mario Monti è stata innescata dall’astensione nell’ambito di un voto di fiducia tenutosi il 6 dicembre 2012 da parte del Gruppo parlamentare del Popolo della libertà.

2012, mentre la definizione delle funzioni fondamentali delle province operata dal d.l. n. 95 del 2012 (art. 17, co. 10) e che sarebbe dovuta entrare in vigore in seguito all'avvenuto riordino, viene modificata rendendola immediatamente vigente, seppur in via transitoria, fino a riordino completato.

All'annullamento di tutta la disciplina relativa al riordino delle province del 2011 e del 2012 ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 – su cui ci si soffermerà tra breve – il Governo aveva tentato di rispondere attraverso un ulteriore intervento, ad opera del decreto legge n. 93 del 2013, con cui si facevano salvi gli effetti dei provvedimenti che hanno determinato lo scioglimento delle province e degli atti di nomina dei commissari con una previsione inserita nell'art. 12, poi abrogato dalla legge di conversione del provvedimento n. 119 del 2013, anche per le non poche polemiche che erano sorte nei confronti di una norma che produceva un sostanziale aggiramento degli effetti retroattivi derivanti dalla pronuncia della Consulta. La recente legge di stabilità per l'anno 2014 (l. n. 147 del 2013) ha disposto, infine, il commissariamento delle province i cui organi scadono tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 (art. 1, co. 325) nonché la proroga del commissariamento, fino alla data del 30 giugno 2014, nelle province in cui esso è già stato disposto (art. 1, co. 441)⁸¹.

4.3 La pronuncia della Corte costituzionale ed alcuni ulteriori supposti profili di incostituzionalità della disciplina di riordino delle province

La disciplina del 2011 e del 2012 che ha avviato il tormentato percorso di riordino delle amministrazione di area vasta del nostro Paese è stata oggetto di

⁸¹ Per un'analisi della successione di provvedimenti legislativi in materia di Province si vedano C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, 22 ottobre 2013; F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di province*, in www.federalismi.it, 8 gennaio 2014.

ben diciotto ricorsi⁸² presentati da nove regioni alla Corte costituzionale, con cui si contestava l'illegittimità costituzionale di tali provvedimenti sotto vari profili: in particolare sono stati oggetto di impugnazione l'art. 23, commi 4, 14-20, 20-bis, 21 e 22 del d.l. n. 201 del 2011 e gli articoli 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012. La Corte, convocata a decidere sulla questione in data 6 novembre 2012, ha deciso in un primo momento di rinviare la decisione sui ricorsi presentati essendo ormai prossima l'adozione di quello che sarebbe poi diventato il d.l. n. 188 del 2012, successivamente decaduto per la mancata conversione da parte del Parlamento. La pronuncia definitiva della Corte si è fatta attendere fino alla sent. n. 220 del 3 luglio 2013⁸³, con cui i giudici hanno, infine, dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le norme precedentemente richiamate, ad eccezione dei soli commi 4, 21 e 22 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011.

È opportuno in questa sede dare conto, anzitutto, del percorso giuridico che la Corte ha elaborato per giungere alla declaratoria: in prima battuta, è interessante riprendere gli argomenti addotti dalla Consulta nei confronti di una eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo

⁸² I ricorsi sono stati promossi dalle Regioni Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Piemonte e Calabria e iscritti ai nn. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47, 50, 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169 del registro ricorsi 2012.

⁸³ Molteplici sono stati i commenti sulla sentenza in esame, cfr. M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in www.federalismi.it, 23 ottobre 2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.giurcost.org, 3 settembre 2013; P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 273 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, 22 ottobre 2013; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 361 ss.; A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in www.forumcostituzionale.it, 23 settembre 2013; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in *Rivista AIC*, 20 luglio 2013; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 361 ss.

Prima della sentenza sono stati resi alcuni interessanti pareri sul d.l. n. 95 del 2012 da parte di numerosi costituzionalisti, ad alcuni dei quali si farà in seguito riferimento raccolti in AA.VV., *Riordino delle province (con contributi e pareri dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Ciarlo, Onida e Volpi)*, in www.federalismi.it, 25 settembre 2012.

cui tutti i ricorsi sarebbero dovuti essere inammissibili, «in quanto le regioni non sarebbero legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali»⁸⁴. L'eccezione viene rapidamente superata dalla Corte stessa che, citando una nutrita sequenza di pronunce⁸⁵, ha rigettato la questione affermando che «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», dal momento che, come sostenuto in passato dalla Consulta, «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»⁸⁶.

Passando ad analizzare i contenuti della pronuncia, la Corte analizza anzitutto il contestato ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per definire l'*iter* e i tratti essenziali del riordino delle province, ritenendo che ciò contrasti con quanto previsto all'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, laddove afferma che i decreti legge debbano contenere «misure di immediata

⁸⁴ Cfr. punto. 5.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013. Sulla possibilità per le regioni sollevare la questione di legittimità costituzionale in via principale per difendere margini di autonomia costituzionalmente garantita delle autonomie locali si veda G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009. Più in generale, sul tema della tutela delle autonomie locali dinnanzi alla Corte costituzionale si vedano, *ex multis*, P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005; G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2004; E. MALFATTI, *Le regioni e gli enti locali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006; F. MANGANARO, *La storia paradossale della tutela degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA - M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, 2006; M.A. SCUDERI, *La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale: un problema ancora aperto*, in AA.VV., *Annali del seminario giuridico*, Milano 2008; G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le Regioni*, 2007; e sia, infine, consentito rinviare a A.M. BARONI - P. FALETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà: quali prospettive per un accesso diretto alla Corte costituzionale?*, in C. DECARO - N. LUPO - G. RIVOSECCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012.

⁸⁵ Si vedano le sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004.

⁸⁶ Come evidenziato dalla Corte nelle sentenze menzionate, il senso di tale precisazione è possibile coglierlo, in particolare, in materia di finanza regionale e locale.

applicazione». Per quanto, infatti, essa non rappresenti una norma di rango costituzionale, secondo la Consulta tale previsione esprime un elemento che dovrebbe essere totalmente intrinseco nella natura stessa del decreto, «che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali»⁸⁷. Di conseguenza, non è possibile procedere alla trasformazione per decreto legge della disciplina ordinamentale di un ente territoriale costituzionalmente garantito senza contraddire «sul piano logico e giuridico» il dettato costituzionale, non essendo dettata da un «caso necessario di necessità e urgenza», requisito indispensabile per ricorrere legittimamente a tale strumento normativo. Ad avvalorare ulteriormente il ragionamento della Corte si può avanzare la considerazione in base alla quale, al momento dell'adozione dei decreti del 2011 e del 2012, i risparmi derivanti dal riordino delle province non erano «concretamente valutabili né quantificabili, [nemmeno] in via approssimativa»⁸⁸.

Il ricorso allo strumento del decreto legge si poneva, altresì, in contrasto con quanto previsto all'art. 133 della Costituzione che, relativamente al mutamento delle circoscrizioni provinciali nell'ambito di una regione, richiede che vi sia un'iniziativa dei comuni interessati e una pronuncia della regione, prima dell'intervento legislativo dello Stato: tutti passaggi che non devono essere letti come un inutile aggravio procedurale fine a se stesso, ma come la declinazione operativa di quel principio autonomistico previsto all'art. 5 della Costituzione che «riconosce» gli enti locali come preesistenti alla Repubblica e, pertanto, impedisce al legislatore di operare modificazioni delle circoscrizioni degli enti territoriali prescindendo da un loro coinvolgimento.

⁸⁷ Cfr. punto 12.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013.

⁸⁸ Cfr. Relazione tecnica del d.d.l. di conversione C. 4829.

Secondo la Corte, infatti, l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento del decreto legge e la necessaria iniziativa dei comuni è «di tipo logico e giuridico»⁸⁹, contrastando con quanto previsto all'art. 133 della Costituzione che impone che interventi di questo tipo siano il frutto del coinvolgimento e della condivisione tra più enti territoriali, «in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali»⁹⁰. La natura dell'atto non impedirebbe, invece, la possibilità di ricorrere allo strumento della legge delega e del decreto legislativo, purché «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei comuni e nel parere della regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata»⁹¹.

In riferimento al mancato rispetto dell'art. 133 Cost., va riportato che parte della dottrina⁹² si è espressa anche in senso opposto alle conclusioni della Corte, ritenendo che tale previsione sia da ritenere vincolante esclusivamente nel caso in cui singoli comuni intendano passare da una provincia ad un'altra o chiedere l'istituzione di una nuova provincia e non, invece, in caso di riordino complessivo delle circoscrizioni di tutte le province esistenti nelle regioni a statuto ordinario in cui, non solo sarebbe legittimo il mancato esercizio del diritto di iniziativa da parte dei comuni, ma andrebbe opportunamente escluso al fine di non consentire a singoli enti di interferire con un disegno di riordino di portata ben più generale.

L'accoglimento di una tale tesi da parte della Corte costituzionale sarebbe stata, a nostro modesto avviso, estremamente pericolosa dal momento che

⁸⁹ Cfr. punto 12.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013.

⁹⁰ Cfr. punto 12.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013.

⁹¹ Cfr. punto 12.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013, che cita la sent. n. 347 del 1994.

⁹² Si veda anzitutto V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, 25 settembre 2012.

avrebbe equivalso ad affermare che la garanzia costituzionale dell'autonomia locale sancita all'art. 5 Cost. possa essere derogata laddove improvvise esigenze di bilancio o di razionalizzazione istituzionale perseguite da parte del legislatore statale impongano un simile intervento nei confronti dei livelli istituzionali locali: quasi che il coinvolgimento in tale procedimento di tutti gli enti appartenenti ad un livello di governo possa giustificare che le modificazioni delle circoscrizioni possano avvenire in deroga al fatto che esso è considerato come un ente preesistente alla nascita della Repubblica⁹³. Ma, in realtà, non sarebbe proprio questa la ratio dell'art. 5? Impedire che il legislatore statale o regionale decida improvvisamente di minare l'identità istituzionale, determinata anche dall'identità territoriale, di tutti gli enti locali sopprimendoli in modo sostanzialmente arbitrario. Avallando l'interpretazione avanzata si aprirebbe, infatti, una pericolosa breccia nell'ambito della tutela delle autonomie locali che potrebbero essere trattate diversamente a seconda che il legislatore statale agisca nell'ambito di un procedimento complessivo di riordino (che sarebbe legittimo), piuttosto che intervenga solamente nei confronti di alcuni enti territoriali (in modo, a questo punto, illegittimo).

Dello stesso avviso erano, peraltro, alcuni commentatori⁹⁴ che, già prima della sentenza della Corte costituzionale, avevano ravvisato nel procedimento di riordino definito dal d.l. n. 95 del 2012 la lesione dell'art. 133 della Costituzione: in particolare, è stato argomentato che sarebbe quanto meno paradossale ritenere che, in nome del principio di continuità istituzionale, dal procedimento di riordino non nascano delle province nuove; di certo, non si

⁹³ La visione garantistica dell'art. 133 Cost. è rilevata da A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3 aprile-giugno 2002, successivamente in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, p. 93 ss.

⁹⁴ Tali considerazioni sono effettuate da P. CIARLO, *Sul riordino delle province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in *www.federalismi.it*, 25 settembre 2012.

può tuttavia negare che da tale procedimento si abbiano quei «mutamenti delle circoscrizioni provinciali» cui fa riferimento l'art. 133 della Carta. Inoltre, la necessaria iniziativa da parte dei livelli comunali non può essere superata dal fatto che, ai sensi dell'art. 17, co. 2, del d.l. n. 95 del 2012, i Consigli delle autonomie locali istituiti a livello regionale sono chiamati ad approvare l'ipotesi di riordino. Paradossalmente, stando alla lettera dell'art. 17, co. 3, la norma contenuta nel decreto sembrerebbe escludere espressamente l'iniziativa comunale, prevedendo che «le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data della deliberazione di cui al comma 2», quasi escludendo espressamente che un comune possa presentare qualunque proposta di modifica della provincia di appartenenza.

È stato altresì rilevato che ritenere che il legislatore potesse disporre il riordino delle province mediante decreto legge, non rispettando oltretutto quanto previsto all'art. 133 della Costituzione, non sarebbe ipotizzabile nell'ambito di un sistema - delineato in seguito alla riforma nel titolo V del 2001 - in cui lo stesso, per esercitare legittimamente la propria potestà, deve agire non secondo ragionevolezza, ma piuttosto in base ad un'esplicita previsione di diritto positivo. La *ratio* e la lettera dell'art. 133 della Costituzione non devono pertanto indurre ad analizzare la portata di eventuali procedimenti di riordino, ma piuttosto a concludere che qualunque deroga al procedimento dallo stesso delineato non potrebbe che avvenire a mezzo di una fonte di rango costituzionale⁹⁵.

Complessivamente, per quanto non si possa non esprimere soddisfazione per la declaratoria di incostituzionalità dei due decreti del 2011 e del 2012 da parte della Consulta, non si può al tempo stesso non rilevare in questa sede che

⁹⁵ Cfr. M. DI FOLCO, *Le province al tempo della crisi*, in G.C. DE MARTIN - D. MORANA (a cura di), *op.cit.*, pp.42-44.

i giudici giungono al giudizio di fondatezza del ricorso senza affrontare in nessun punto le questioni di merito sottoposte alla loro attenzione nei ricorsi e attinenti i profili istituzionali e funzionali delle riforme culminate nel d.l. n. 95 del 2012, ritenute assorbite⁹⁶: una simile pronuncia, per quanto possa essere pienamente condivisibile nella sostanza, oltre a non rafforzare i margini di autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, in un periodo in cui essi sono sistematicamente oggetto di interventi di natura ragionieristica volti essenzialmente a raggiungere risparmi di spesa, non pone sostanzialmente alcun limite alla potestà legislativa statale in materia di riordino delle province che, come sarà analizzato successivamente, sta tentando di intervenire nuovamente in materia, adottando provvedimenti che avrebbero ancora l'effetto di depotenziare in modo sostanziale il profilo istituzionale e funzionale delle amministrazioni di area vasta in modo discutibilmente compatibile con il quadro costituzionale. Di certo, una chiara pronuncia della Consulta su quali fossero gli aspetti costituzionalmente compatibili e quali quelli di contrasto avrebbe consentito al legislatore di orientarsi coerentemente senza intraprendere faticosi percorsi di riforma che rischierebbero, un domani, di non avere una migliore sorte dinanzi ad un nuovo giudizio di legittimità costituzionale. Ciononostante, il Governo non sembra aver raggiunto minimamente tale consapevolezza, nemmeno in via puramente dubitativa, tanto che nella relazione illustrativa al d.d.l. S. 1212 (prima C. 1542), di riordino delle amministrazioni provinciali di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo, si afferma che lo stesso è «perfettamente coerente con il quadro costituzionale attuale e con gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza 22 del 2013».

⁹⁶ Cfr. Punto 14, *Considerato in diritto*, sent. n. 220 del 2013.

Accanto agli aspetti analizzati nella sentenza n. 220 del 2013, la dottrina ha tentato di pronunciarsi anche sulle numerose questioni di merito avanzate nei ricorsi argomentando le ragioni per cui la Corte costituzionale avrebbe dovuto dichiarare fondate tali questioni: in questo paragrafo ci limiteremo ad esprimere le argomentazioni relative alla presunta incostituzionalità del procedimento di riordino previsto da d.l. n. 95 2012. Gli aspetti concernenti l'eliminazione della diretta elettività degli organi di governo delle province ripresi nel nuovo d.d.l. S. 1212 attualmente in discussione saranno analizzati nel paragrafo seguente; mentre il tema della ridefinizione delle funzioni amministrative delle province sarà affrontato nel capitolo successivo, interamente dedicato a questo tema⁹⁷.

Il profilo di incostituzionalità che analizziamo in questa sede attiene al rapporto che intercorre tra l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 e la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012: la lettera dell'art. 133 Cost. contiene, infatti, una riserva assoluta di legge nell'ambito del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali, al punto che lo stesso decreto prevede che l'atto finale debba essere di rango legislativo e di iniziativa governativa. Il comma 2 dell'art. 17, tuttavia, non dispone alcuna limitazione, nemmeno a titolo puramente indicativo, della dimensione territoriale e della consistenza demografica minime che avrebbero dovuto assumere le nuove province e che è stata invece rimessa esclusivamente alla definizione - più arbitraria che discrezionale - del Governo che giunge, pertanto, a sostituirsi al legislatore nell'esercizio degli effettivi poteri decisionali, non limitandosi quindi all'attuazione di quanto predefinito in sede parlamentare.

L'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 sarebbe pertanto incostituzionale, ledendo la riserva di legge assoluta e rinforzata prevista all'art. 133 della Costituzione e,

⁹⁷ Cfr. cap. 2, par. 2.2.

finanche, il principio di legalità in senso sostanziale che impone al legislatore non solo di attribuire formalmente il potere all'amministrazione, ma anche di individuarne presupposti e condizioni per il suo esercizio. Parimenti, la concreta individuazione dei criteri territoriali e demografici (rispettivamente di un territorio non inferiore a 2.500 kmq e di una popolazione non inferiore a 350 mila abitanti) sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con il principio autonomistico di all'art. 5 Cost., oltre che con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), dal momento che, facendo dipendere la sopravvivenza o meno di un ente territoriale costituzionalmente garantito dal fatto di avere un abitante in più o in meno o un chilometro quadrato in più o in meno, a prescindere dal contesto sociale e territoriale di riferimento, tratta evidentemente situazioni uguali in modo diseguale⁹⁸.

4.4 Le prospettive delle province tra riordino e soppressione

In seguito alla declaratoria di incostituzionalità di decreti del 2011 e del 2012, il Governo ha inteso rilanciare il percorso di riordino delle province agendo su due percorsi che procedono parallelamente: da una parte, si è avuta la presentazione di un disegno di legge governativo recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (C. 1542, oggi S. 1212) con cui, tra le varie previsioni, l'esecutivo intendeva definire le funzioni delle province e le modalità di elezione degli organi; dall'altra, con il disegno di legge costituzionale C. 1543, il Governo ha avviato il percorso che dovrebbe condurre all'abolizione delle amministrazioni provinciali⁹⁹.

⁹⁸ Cfr. P. CIARLO, *op.cit.*, pp. 5-7.

⁹⁹ Un'attenta e approfondita disamina dei due provvedimenti è stata offerta in G. SERGES, *op.cit.*; nonché in AA.VV., *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 29 ottobre 2013; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulla province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in www.federalismi.it, 29 gennaio 2014; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; G.C. DE

Tale ultimo disegno di legge prevede l'abrogazione del termine provincia (o province) da tutto il testo costituzionale, in vista della sua definitiva abolizione che, a detta dell'art. 3, dovrebbe avvenire entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale, sulla base di criteri e requisiti generali stabiliti con legge dello Stato, che definirà altresì le modalità di esercizio delle funzioni. Contestualmente, le città metropolitane continuerebbero ad essere previste, ma non più come enti costituzionalmente garantiti e costitutivi della Repubblica, bensì come enti interamente disciplinati dalla legge statale (art. 1, co. 2), al contrario di comuni e regioni che continueranno ad essere menzionati all'art. 114 Cost. secondo le stesse modalità attualmente vigenti. Sul tema delle funzioni, l'art. 3 contiene una norma transitoria in cui si prevede che l'abolizione delle province sia disposta entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale e che con legge statale e regionale si individuino le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni. Sempre nel senso dell'eliminazione di ogni riferimento alle province nel testo costituzionale si orienterebbe il nuovo d.d.l. costituzionale, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", nella versione provvisoria all'esame del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014¹⁰⁰.

Sulla prospettiva di abolizione delle province mediante riforma costituzionale, a fronte di un'apparente assoluta compatibilità di tale intervento

MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in www.astrid-online.it, 23 ottobre 2013; ID., *Appunto per l'audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul d.d.l. S. 1212*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 gennaio 2014; L. VANDELLI, *Appunto per l'audizione sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in www.astrid-online.it, 23 ottobre 2013.

¹⁰⁰ Sul testo, disponibile in www.astrid-online.it, si segnala un primo commento di R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in www.astrid-online.it, 17 marzo 2014, di prossima pubblicazione in *Forum di Quaderni costituzionali*.

con il quadro costituzionale, anche sulla scorta di quanto affermato nella sent. n. 220 del 2013 che ha ritenuto tale strumento indispensabile per disporre l'abolizione di uno degli enti previsti all'art. 114 Cost., non sono mancate le critiche da parte di chi ha ritenuto che anche un intervento con legge costituzionale possa essere soggetto a limiti derivanti dai principi supremi dell'ordinamento¹⁰¹, in particolare, per due differenti profili¹⁰². Da un primo punto di vista, è stato rilevato che il d.d.l. in discussione violerebbe l'art. 5 della Costituzione nella misura in cui esso, riconoscendo le autonomie locali, «avrebbe in tal modo cristallizzato il sistema degli enti locali preesistente»¹⁰³ al momento dell'entrata in vigore della Carta: precisamente, dal combinato disposto tra il principio autonomistico (art. 5 Cost.) e quello democratico (artt. 1 e 139 Cost.) deriverebbe una vera e propria «garanzia di irrevocabilità delle forme in cui l'autonomia medesima è stata formulata nel testo costituzionale»¹⁰⁴. Di conseguenza comuni, province e regioni non potrebbero essere soppresse, neppure con legge costituzionale, e tanto meno potrà essere tolta loro la garanzia costituzionale, come al contrario sostenuto dalla Consulta

¹⁰¹ L'esistenza di principi supremi dell'ordinamento costituzionale è stata prospettata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 18 del 1982 e, con maggiore forza, nella sent. n. 1146 del 1988 e, in seguito, nelle sentenze n. 203 del 1989, n. 366 del 1991, n. 235 del 1998, n. 216 del 1995, n. 304 del 1996 e 388 del 1991. Sul punto, per un'ampia rassegna giurisprudenziale sui principi supremi cfr. R. D'ALESSIO, *Completezza, chiusura e integrazione dell'ordinamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, p. 313 ss.; per la valenza dei principi supremi dell'ordinamento nell'ambito della revisione costituzionale, cfr. T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Torino, 2006; G. RAZZANO, *Principi fondamentali, supremi, essenziali e inviolabili nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2006, p. 587 ss.; L. ELIA, *I principi supremi presi sul serio*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2009, p. 2147 ss.

¹⁰² Un'ampia disamina generale sui dubbi di compatibilità costituzionale del d.d.l. C. 1543 è svolta in G. Serges, *op.cit.*, par. 3.

¹⁰³ L'espressione utilizzata in G. SERGES, *op.cit.*, par. 3. Dello stesso avviso si sono peraltro mostrati S. MANGIAMELI, *Brevi note sulla garanzia delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19 del 2013 e la stessa UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA, *Parere sullo schema di disegno di legge costituzionale recante: "Abolizione delle province"*, presentato in Conferenza unificata il 24 luglio 2013.

¹⁰⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi note sulla garanzia delle autonomie locali*, *op.cit.*, p. 3.

nella sent. n. 220 del 2013¹⁰⁵. A questa tesi, è stato tuttavia ribattuto che è estremamente arduo affermare che l'Assemblea costituente abbia voluto cristallizzare il sistema previgente delle autonomie territoriali, soprattutto se si pensa al fatto che la disciplina legislativa allora vigente faceva di province e comuni una sorta di *longa manus* dell'amministrazione statale¹⁰⁶.

Ciononostante, è stato sostenuto¹⁰⁷ che ad analoghe conclusioni in favore dell'illegittimità dell'abolizione delle province con legge costituzionale è possibile pervenire sulla base di un'altra argomentazione che prende le mosse da quella particolare interpretazione che legge nella garanzia dell'autonomia locale, contenuta all'art. 5 Cost. e nel conseguente principio del pluralismo delle autonomie locali, uno strumento di realizzazione della persona e, in ultima analisi, del principio democratico¹⁰⁸. Il ragionamento prende le mosse dalla configurazione che la riforma svolge in riferimento alle funzioni provinciali che, nell'ambito della riforma costituzionale, non sono immediatamente attribuite né alle regioni né ai comuni, quasi ammettendo espressamente che, almeno alcune di esse, siano nei fatti insopprimibili, non potendo essere attribuite direttamente ad altri livelli di governo e giungendo quindi quasi a confessare che l'esistenza di un ente di area vasta è connaturato al sistema istituzionale italiano. Non potendo, pertanto, il legislatore costituzionale procedere ad una differenziazione tra funzioni tra loro «omogenee e qualitativamente coincidenti», la soppressione di un ente costituzionalmente garantito potrà avvenire solamente a patto che le funzioni in questione – in quanto espressione di interessi delle collettività territoriali – siano affidate ad un ente che sia in grado di assicurare «quella stabilità (che è propria solo della garanzia

¹⁰⁵ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulla garanzia delle autonomie locali*, *op.cit.*, p. 3.

¹⁰⁶ L'obiezione è stata avanzata da G. SERGES, *op.cit.*, par. 3.

¹⁰⁷ Tali argomentazioni sono state esposte da G. SERGES, *op.cit.*, par. 3.

¹⁰⁸ Su questo specifico punto merita di essere segnalato G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 71 ss.

costituzionale di esistenza) imposta dal principio (supremo) del pluralismo autonomistico» e che non trova conforto nel d.d.l. C. 1543.

In vista dell'approvazione del disegno di legge costituzionale appena commentato, il Governo ha presentato un disegno di legge ordinaria volto ad introdurre – tra le altre – rilevanti novità in materia di ordinamento delle province: il capo III del d.d.l. S. 1212¹⁰⁹, oggi all'esame del Senato, è interamente dedicato alla nuova disciplina delle province, di cui daremo conto in questa sede, rinviando il tema delle funzioni e delle modalità di esercizio attraverso unioni di comuni al capitolo successivo, mentre non saranno prese in esame le novità in materia di città metropolitane.

Confermando l'impianto del d.l. n. 201 del 2011, il disegno di legge¹¹⁰ prevedeva un'elezione di secondo livello degli organi di governo della provincia che, accanto ad un presidente e ad un consiglio, vedono la presenza anche di un'assemblea dei sindaci con poteri propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto disposto dallo statuto. Il consiglio (art. 14) è eletto per due anni dai sindaci e i consiglieri comunali tra gli amministratori con un mandato che non scada prima di 18 mesi dalla data del voto, contestualmente all'elezione del presidente della provincia, secondo un complicato sistema elettorale che

¹⁰⁹ Da ora in avanti si farà riferimento al testo del d.d.l. S. 1212, nel testo approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013.

¹¹⁰ Sulla proposta di sistema elettorale avanzata, l'Unione delle province d'Italia si è espressa ritenendola costituzionalmente illegittima, in quanto lesiva degli artt. 1, 48 e 114 della Costituzione che sanciscono, rispettivamente, il principio della sovranità popolare, la titolarità del diritto di elettorato attivo in capo a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età, nonché i profili di autonomia in capo agli enti territoriali, titolari di poteri e funzioni secondo quanto sancito dalla Carta. In particolare, secondo l'UPI, eventuali limitazioni al diritto dei cittadini ad eleggere propri rappresentanti nelle istituzioni costitutive della Repubblica non potrebbero che discendere che da norme di rango costituzionale come, ad esempio, avviene nel caso delle elezioni del Senato e del Presidente della Repubblica. Il sistema elettorale delineato produrrebbe, inoltre, alcuni esiti distortivi in riferimento alla rappresentanza politica: se, infatti, l'abbandono del sistema dei collegi non garantirebbe la rappresentanza dell'intero territorio provinciale, il sistema del voto ponderato produrrebbe probabilmente una sproporzione nella rappresentazione di alcune forze politiche (in ragione, ad esempio, di una maggiore concentrazione di voti nei comuni di maggiori dimensioni). Cfr. G PALOMBELLI, *Un primo commento sulle norme relative alle Province del disegno di legge AS 1212*, in *Rassegna Astrid*, 9 gennaio 2014.

prevede la ponderazione dei voti espressi dagli amministratori locali in base alla consistenza demografica del comune di appartenenza sulla base dell'inserimento di ciascun ente in una delle 9 fasce previste dalla legge (art. 5). Il numero dei consiglieri ammonterà a 16 nelle province con più di 700 mila abitanti; 12 in quelle con popolazione compresa tra 300 mila e 700 mila e 10 nelle rimanenti. Infine, tutti i mandati elettivi sono a titolo gratuito.

Com'è possibile notare, non sono pochi gli elementi che richiamano alla mente quanto era già stato introdotto dai decreti legge che la Corte costituzionale aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi nel 2013, pur senza pronunciarsi sul merito delle previsioni. Il primo che, già allora, aveva comportato la sollevazione di non poche critiche attiene alla trasformazione delle province da enti dotati di organi democraticamente eletti a enti con organi di secondo livello, eletti dagli amministratori dei comuni ricadenti nel territorio della provincia¹¹¹. Sul punto, per quanto sia anzitutto da ritenere che, in base al combinato disposto degli artt. 1, 5 e 114 della Costituzione, il principio democratico debba plasmare la configurazione di tutti gli organi di governo, non è mancato chi¹¹² ha sostenuto che esso non debba necessariamente essere declinato nelle medesime forme in tutti gli enti territoriali, considerando pertanto non automaticamente lesiva dei principi costituzionali la previsione di un'elezione indiretta degli organi della provincia, se non in caso di mancato rispetto di determinate condizioni quali la composizione del consiglio provinciale da parte di un numero di membri tale da garantire la

¹¹¹ Cfr. art. 23, commi 16 e 17, d.l. n. 201 del 2011. L'attuazione di tale previsione è stata avviata dal Governo, nel corso della XVI legislatura, prima dell'emanazione del d.l. n. 95 del 2012, con la presentazione del d.d.l. C. 5210 il cui *iter* non si è mai concluso.

¹¹² L'opinione è espressa da V. ONIDA, *op.cit.*

rappresentanza delle differenti parti politiche presenti nell'area vasta e la non limitazione dell'elettorato non sia limitato ai soli consiglieri comunali¹¹³.

Parimenti, a sostegno della compatibilità costituzionale dell'elezione indiretta degli organi della provincia sono state quelle tesi elaborate da chi¹¹⁴, talora, prendeva le mosse dalla giurisprudenza costituzionale¹¹⁵ con cui è stata esclusa l'equiparazione tra differenti livelli di governo territoriali sulla base del riformato art. 114 Cost., nonché di chi¹¹⁶ ha fatto riferimento al sistema di elezioni indiretta per la scelta della persona che deve ricoprire la carica di Presidente della Repubblica, pur omettendo che è la Costituzione stessa a prevedere una simile opzione.

Sul punto, peraltro, già nel 1968 la dottrina si era espressa piuttosto fermamente nel senso di ritenere non compatibile con il quadro costituzionale la previsione di un'elezione di secondo grado degli organi dei livelli locali, cui non si può non applicare quanto previsto all'art. 48 della Costituzione¹¹⁷. Di recente, altri¹¹⁸ hanno sottolineato come dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹⁹ emerga che le autonomie concorrano a plasmare l'essenza del principio democratico e della sovranità popolare, peraltro secondo

¹¹³ Su tali aspetti il d.d.l. C. 5210 mostra di avere un approccio contraddittorio innalzando, da una parte, il numero dei consiglieri provinciali - ridotti indistintamente a 10 dal d.l. n. 201 del 2011 - e, dall'altra, riservando il diritto di voto solamente ai sindaci e ai consiglieri comunali.

¹¹⁴ Cfr. sul punto F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli Enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n. 19 del 2013; AA.VV., *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 29 ottobre 2013, con particolare riferimento ai contributi di F. Pizzetti e A.M. Poggi. Sempre nello steso senso, si segnala P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19 del 2013, il quale fa presente come in Costituzione non vi siano previsioni che vincolano esplicitamente all'adozione di un sistema di elezione diretta degli organi degli enti locali.

¹¹⁵ Si fa in particolare riferimento alla sent. n. 274 del 2003.

¹¹⁶ R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanze rappresentative e sistema delle autonomie territoriali*, in M. MANETTI - A. FROSINI (a cura di), *Riforma della provincia e sistema delle autonomie locali*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, pp. 44-45.

¹¹⁷ Cfr. L. ELIA, *Sent. n. 96 del 1968*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1531.

¹¹⁸ Cfr. G. SERGES, *op.cit.*, par. 4.

¹¹⁹ Cfr. sent. n. 106 del 2002 e n. 43 del 2004.

quanto già espresso in passato da Esposito¹²⁰ e di come, pertanto, sia estremamente difficile ammettere che per esse il principio democratico «possa essere attenuato, senza comprometterne l'identità, e soddisfatto, solo mediante meccanismi rappresentativi di secondo grado»¹²¹.

A conclusioni di stampo ancora più negativo si potrebbe giungere svolgendo una valutazione delle norme sugli organi delle province alla stregua del principio di ragionevolezza, partendo da un'analisi della nuova configurazione degli organi in rapporto all'articolazione funzionale di tali enti: se, in prima battuta, un'elezione di secondo livello poteva essere ritenuta coerente con lo svuotamento funzionale delle province disposto dal d.l. n. 201 del 2011 che le rendeva semplicemente enti di indirizzo e coordinamento dei comuni, tale sistema di elezione risulterebbe molto meno coerente con il disegno definito dal d.l. n. 95 del 2012 che attribuisce nuovamente alle province alcune funzioni amministrative¹²².

Tale profilo troverebbe, peraltro, il proprio fondamento anche nella Carta europea dell'autonomia locale¹²³, in cui si collega strettamente la presenza di un'assemblea eletta democraticamente a suffragio universale alla titolarità di funzioni amministrative da gestire nell'interesse delle collettività locali¹²⁴. Ciò premesso, parte della dottrina¹²⁵ ha ritenuto che da una lettura dell'art. 114 della Costituzione si debba dedurre una configurazione sostanzialmente unitaria

¹²⁰ Cfr. C. ESPOSITO, *op.cit.*, p. 81. L'argomento è peraltro condiviso anche da G. C. DE MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212*, *op.cit.*, p. 5

¹²¹ L'espressione è tratta da G. SERGES, *op.cit.*, par. 4.

¹²² Sul rapporto che intercorre tra configurazione degli organi elettivi e titolarità delle funzioni amministrative cfr. L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino*, *op.cit.*, p. 69 ss.

¹²³ L'argomento della Carta europea dell'autonomia locale è invocato anche in G. C. DE MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212*, *op.cit.*, p. 5; M. DI FOLCO, *op.cit.*, pp. 38-41; S. Mangiameli, *Brevi note... op.cit.*, pp. 2-3; O. CHESSA, *op.cit.*, par. 13; G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *federalismi.it*, 24 ottobre 2012.

¹²⁴ Cfr. art. 3 della Carta europea delle autonomie locali.

¹²⁵ Questa tesi è sostenuta, in particolare, da M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 38.

dei livelli di governo territoriali in base alla quale, la diretta elettività degli organi provinciali, così come la titolarità di poteri normativi e finanziari, debbano essere interpretate come la necessaria conseguenza della titolarità da parte dell'ente di funzioni proprie, tale da indurre ad aderire alla tesi di chi ritiene costituzionalmente irragionevole – e pertanto illegittimo – operare una differenziazione della configurazione istituzionale minima delle province rispetto agli altri enti locali¹²⁶.

La stessa dottrina si spinge altresì a contestare l'argomentazione di chi sostiene¹²⁷ che lo stesso art. 133 Cost. legittimerebbe un'elezione indiretta degli organi provinciali, non essendo contemplato un diretto coinvolgimento delle popolazioni locali nell'ambito del procedimento di modificazione dei confini provinciali: una tesi di questo tipo, comporterebbe, infatti, il sostanziale travolgimento da parte dell'art. 133 Cost. nei confronti delle previsioni che contengono le garanzie sostanziali in favore degli enti di area vasta.

Nel complesso, dunque, l'elettività di secondo grado degli organi di governo delle province sarebbe problematica e a rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale sia di per sé, sia in rapporto alla nuova configurazione funzionale delle amministrazioni provinciali che, in base al d.d.l. S. 1212, non sarebbero sostanzialmente svuotate – secondo quanto, al contrario, prevedeva il d.l. n. 201 del 2011 –, bensì caratterizzate dalla titolarità di un preciso nucleo di funzioni amministrative, alcune delle quali persino espressamente configurate come fondamentali (art. 17).

Ferma restando la potestà legislativa esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, 2° co, lett. p), le osservazioni appena svolte dimostrano quanto

¹²⁶ Sul punto non è concorde F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *Rassegna Astrid*, 4 agosto 2012.

¹²⁷ Cfr. R. NANIA, *op.cit.*; L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Rassegna Astrid*, 8 ottobre 2012.

sarebbe opportuna una pronuncia della Corte costituzionale in cui si definisse in modo chiaro quali siano in reali margini di discrezionalità riconosciuti al legislatore statale nell'ambito delle materie ad esso attribuite: sul punto ci sentiamo di condividere pienamente l'opinione di chi¹²⁸ ha sostenuto che tale discrezionalità dovrà necessariamente essere limitata dal rispetto del principio democratico e di quello della sovranità popolare, a meno di non voler stravolgere il quadro istituzionale degli enti locali delineato nella Carta.

5. I recenti tentativi di riforma del titolo V della Costituzione: le novità in materia di ordinamento degli enti locali

Il 7 novembre 2012, il Governo allora in carica ha presentato un disegno di legge costituzionale di riforma del titolo V della parte II della Carta (S. 3520), nell'intento di correggere in alcune sue parti una riforma come quella risalente ad 2001 che, fin dalla sua entrata in vigore, si caratterizzava per alcuni importanti problemi. Per quanto con la caduta del governo, avvenuta nel dicembre del 2012, il disegno di legge in esame sia decaduto e non sia più stato ripresentato alle Camere all'indomani dell'avvio della XVII legislatura, è opportuno farne menzione in questa sede, in ragione delle previsioni contenute al proprio interno che avrebbero avuto importanti ripercussioni sul sistema delle autonomie locali e che, in questa sede, ripercorreremo brevemente. È tuttavia opportuno premettere che, ad un'attenta analisi¹²⁹, è possibile affermare

¹²⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi note sulla garanzia delle autonomie locali*, op.cit., p. 4.

¹²⁹ Su tale disegno di legge costituzionale cfr. *amplius*, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in www.giurcost.org, 2013. Lo scritto riprende, con ulteriori svolgimenti e precisazioni, una riflessione già presente nell'appendice di aggiornamento a T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, dal titolo *Il Governo Monti e la "controriforma" del titolo V*; R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC* n. 2/2013; nonché, in chiave marcatamente più critica, R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 447 ss., in cui l'autore ha affermato che il progetto di revisione costituzionale del titolo V «è, ad un tempo, un capolavoro di insipienza giuridica e di pulsione centralistica: è chiaro a

che all'intento meramente correttivo, si accompagnavano una serie di previsioni fortemente criticabili, se non per la sostanza, per la loro indeterminatezza che non consentiva di coglierne a pieno la portata e l'effetto.

La proposta di modifica che più di ogni altra avrebbe impattato sugli enti locali era rappresentata dalla revisione dell'art. 117, II comma, lett. p), che demandava alla potestà legislativa esclusiva dello Stato non solo la disciplina delle funzioni fondamentali, della legislazione elettorale e degli organi di governo, ma anche la definizione dei «principi generali dell'ordinamento» degli enti locali: come apparirà all'interprete più avveduto, tale espressione richiama immediatamente alla memoria quanto previsto all'art. 128 Cost., abrogato dalla riforma del titolo V del 2001. Al pari della cd. clausola di prevalenza dell'interesse nazionale in materia di legislazione statale, anche ribattezzata "clausola vampiro"¹³⁰, anch'essa potrebbe essere qualificata come tale in virtù delle potenzialità lesive che avrebbe nei confronti dell'autonomia normativa degli enti territoriali, riconosciuta e costituzionalmente garantita proprio inseguito alla riforma del 2001. Nonostante il riferimento limitato ai soli «principi», una previsione come quella avanzata e facente riferimento in generale all'«ordinamento» degli enti locali, senza che si possa escludere nulla da tale nozione potrebbe altresì affossare definitivamente la prospettiva di superare il Testo unico del 2000 (d.lgs. n. 267 del 2000) quale atto legislativo di disciplina generale degli enti locali in favore di una Carta dell'autonomia locale che limiti la disciplina legislativa dello Stato alle sole competenze elencate alla medesima lettera p).

tutti che la riforma del 2001, frettolosa e rabberciata, è fallita; ma la riforma del 2012 appare ancora più frettolosa e inconsapevole di quali siano i nodi reali che hanno impedito alla disciplina costituzionale in vigore di funzionare a dovere. Un Governo di "tecnici" avrà i suoi meriti sul piano del risanamento finanziario, ma su quello della redazione dei testi legislativi e costituzionali meriterebbe una sonora bocciatura.

¹³⁰ In riferimento, appunto, alla clausola dell'interesse nazionale, tale espressione fu coniata da A. D'ATENA, *Il progetto licenziato dalla Bicamerale il 4 novembre 1997*, (1997), successivamente in *L'Italia verso il federalismo*, Milano 2000, p. 149.

Una modifica di questo genere porrebbe, peraltro, considerevoli problemi di compatibilità con la previsione contenuta all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, laddove si demanda alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite: in un ottica in cui tale prerogativa possiede una copertura costituzionale, il riconoscimento di una potestà legislativa statale nei termini suesposti che dovesse consentire una disciplina in materia di organizzazione e funzionamento degli enti locali potrebbe pertanto essere costituzionalmente illegittima qualora si sposasse la tesi di chi sostiene¹³¹ che la garanzia costituzionale del potere normativo a livello locale dovrebbe escludere la possibilità di legiferare in materia da parte dello Stato.

Al fallimento di tale tentativo, il Governo attualmente in carica ha mostrato l'intento di presentare un disegno di legge costituzionale di ampio respiro che, nel riscrivere il titolo V della parte II della Carta, accanto all'eliminazione *tout court* della potestà legislativa concorrente, ripropone – per quanto nella sua versione provvisoria in bozza¹³² – i due elementi caratterizzanti del disegno di legge presentato nella legislatura precedente quali la cd. “clausola vampiro” e la riconduzione alla potestà legislativa esclusiva la definizione dei principi generali dell'ordinamento dei comuni e delle città metropolitane.

Dopo il primo tentativo fallito di riforma del titolo V, sarà necessario seguire l'*iter* di questo nuovo tentativo ed analizzare effettivamente quali modifiche entreranno a far parte del testo della Costituzione: le reiterazione da parte del Governo delle medesime proposte di revisione costituzionale rivelano il radicamento di un'impostazione culturale che, ancora, fatica a concepire

¹³¹ Cfr. M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale*, op.cit., cap. 3.

¹³² Cfr. il d.d.l. costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, nella versione provvisoria all'esame del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014.

fattivamente il principio autonomistico in termini concreti, ritenendo piuttosto che – non solo in una situazione di crisi economica – sia maggiormente opportuno governare la molteplice e differenziata realtà delle autonomie locali in modo più centralizzato e sulla base di una disciplina uniforme, riducendo in modo consistente i margini di differenziazione oggi possibili attraverso il riconoscimento dell'autonomia normativa degli enti locali.

6. Il dibattito sulle province nell'ordinamento spagnolo

Lo scoppio della crisi economica e il dibattito sulle riforme dell'ordinamento degli enti locali che si è sviluppato in Spagna ha fatto sì che l'opinione pubblica, anche in questo Paese, ponesse sul banco degli imputati le province, invocandone una loro riforma o, addirittura, una loro soppressione.

Nell'ambito dell'assetto istituzionale iberico, le 50 circoscrizioni provinciali attuali furono disegnate nel 1833 da Javier de Burgos, al fine di plasmare la nuova amministrazione territoriale all'egualitarismo e al centralismo affermatosi durante la rivoluzione francese¹³³ in seguito alla caduta dell'*ancien régime*. Se, in Italia, il dibattito concernente le province attiene essenzialmente al ruolo di ente pubblico territoriale che esse rivestono, il dibattito che si è sviluppato in Spagna su questo tema deve essere analizzato prendendo le mosse dalla molteplice configurazione che le province possiedono, stando alla lettera della stessa Costituzione spagnola: il termine provincia, infatti, non si utilizza solamente per indicare un ente locale dotato di personalità giuridica propria (art. 141 C.E.), ma anche l'entità titolare del diritto di iniziativa per la creazione delle comunità autonome, la circoscrizione territoriale utilizzata per le elezioni del Congresso dei deputati e del Senato (art. 68 e 69 C.E.), nonché la circoscrizione di decentramento per l'esercizio di funzioni statali (art. 141 C.E.).

¹³³ L. COSCULLUELA MONTANER, *Problemática de la provincia como entidad local*, in AA.VV., *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012, p. 100.

In questa sede, l'aspetto d'interesse rispetto all'analisi condotta è indubbiamente quello facente riferimento alla provincia come ente locale che, l'art. 137 C.E. - al pari dei comuni e delle comunità autonome - riconosce come ente titolare di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita per la cura dei propri interessi. Sul punto, la dottrina ha da tempo convenuto sul fatto che la provincia non abbia una sfera di proprie competenze costituzionalmente garantite, se non quelle coincidenti con la sfera tipicamente locale di tipo comunale che, per ragioni attinenti alle ridotte dimensioni del singolo ente o all'efficacia nell'esercizio di determinate funzioni, sono esercitate al livello provinciale. È per tali ragioni, pertanto, che la cornice istituzionale delle province spagnole definita dalla Costituzione del 1978 possiede un notevole margine di flessibilità, se paragonata a quella dei comuni: se, infatti, da un lato, è possibile istituire altre *Corporaciones* in luogo delle *Deputaciones* incaricate del governo del territorio provinciale (art. 141.2 C.E.); dall'altro, si ammette la creazione di forme di collaborazione intercomunale differenti dalla provincia (art. 141.3 C.E.), in particolare, secondo quanto più precisamente previsto all'art. 152 C.E. che consente alle comunità autonome di creare circoscrizioni territoriali differenti da quelle provinciali, dotate di personalità giuridica propria, quali ad esempio le *comarcas*.

Tali elementi di flessibilità, introdotti nella Costituzione del 1978 al fine di garantire la massima adattabilità del sistema istituzionale alle esigenze delle collettività locali nel pieno rispetto delle identità territoriali, nel lungo periodo - a causa della sovrapposizione delle aree metropolitane e dell'istituzione delle *comarcas* che, in alcuni casi, si estendono all'intero territorio delle comunità autonome - ha finito per rappresentare il principale punto di debolezza che ha spinto parte della classe politica e dell'opinione pubblica a ritenere di dover

razionalizzare tale livello di governo locale, procedendo alla sua abolizione o revisione, al fine di ottenere nuovi risparmi di spesa.

La complessità del tema è, se possibile, ulteriormente acuita da due elementi non trascurabili: sotto un primo profilo, va tenuto in considerazione che, a seconda del contesto territoriale, le province sono percepite dalla popolazione in funzione di opposizione al nuovo centralismo, di stampo regionale, identificato nella capitale della comunità autonoma, divenuta il nuovo bersaglio in luogo del centralismo statale di Madrid, mentre in altri contesti – primo fra tutti quello catalano – si registra un forte sentimento avverso alle province, concepite come l’ente locale “imposto” dallo Stato, a fronte di una rivendicazione della comunità regionale ad autoregolare completamente gli enti locali presenti nella regione¹³⁴. Sotto un secondo profilo, la provincia potrebbe assumere una differente fisionomia a seconda degli esiti che potrebbe avere l’*iter* di riordino territoriale dei comuni, che potrebbero veder diminuire la propria importanza a fronte di una loro aggregazione o assumere un ruolo maggiore in caso di “provincializzazione” della gestione dei servizi per conto dei comuni di minori dimensioni¹³⁵.

Il dibattito sulla riforma delle province spagnole ha subito una notevole accelerata nel corso del 2011, quando il Governo ha presentato il volume *Libro Verde. Los Gobiernos locale intermedios en España*¹³⁶, in cui si svolgono alcune considerazioni su come riformare i livelli di governo di area vasta: l’impostazione del libro verde, sul punto, è piuttosto chiara nel senso di

¹³⁴ Il tema è affrontato da A. GALÀN GALÀN, *El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomia, Tribunal Constitucional e integracion autonómica del régimen local*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011, pp. 97 ss.

¹³⁵ L. COSCULLUELA MONTANER, *Presentacion*, *op.cit.*, p. 46. Per un’ampia dissertazione sulla funzioni degli enti locali nel sistema spagnolo, cfr. S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *Tratado de derecho municipal*, Tercera edición, 4 voll., Madrid, 2011, capp. V-VIII.

¹³⁶ AA.VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, con introduzione di Rafael Jiménez Asensio, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2011.

prediligere un rafforzamento del valore istituzionale delle province che, secondo quanto riportato nelle raccomandazioni finali, dovrebbe assumere definitivamente un ruolo centrale nell'architettura istituzionale intercomunale, incarnando il livello di governo di area vasta più appropriato rispetto alle altre esperienze che hanno mostrato di non dare i risultati sperati e di raggiungere sufficienti livelli di efficienza¹³⁷. Si auspica, pertanto, che si possa realizzare un ampio consenso istituzionale tra le forze politiche che consenta di realizzare un ordinamento razionale ed efficiente dei livelli di governo intermedi a partire, proprio, dalle amministrazioni provinciali, al fine di rendere effettivo il principio di autonomia locale e salvaguardare l'autonomia municipale¹³⁸.

La prospettiva delle elezioni – che si sarebbero poi tenute a fine anno – ha impedito di giungere a qualsivoglia tipo di accordo tra le forze politiche che, anzi, sul tema, si sono date obiettivi programmatici decisamente divergenti tra loro¹³⁹: in primo luogo alcuni partiti – primi tra tutti¹⁴⁰ *Izquierda Unida–Los Verdes*¹⁴¹ e l'*Unión Progreso y Democracia*¹⁴² – si sono fatti portatori della proposta di abolire le province dall'elenco degli enti locali, trasferendone le competenze alle comunità autonome o ai comuni in forma associata, fatto salvo il

¹³⁷ Recomendación segunda, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, op.cit., p. 197.

¹³⁸ Recomendación décima, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, op.cit., p. 199.

¹³⁹ Una rassegna delle proposte di riordino delle province avanzate da partiti politici spagnoli si trova in T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2012, pp. 26-31; X. BERNARDÍ I GIL - A. GALÁN GALÁN, *El debate actual sobre la diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2012.

¹⁴⁰ A questi vanno aggiunti *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa*, la coalizione elettorale *Esquerra-Reagrupament-Catalunya Sí*, *Bloque Nacionalista Galego* e la coalizione *Compromís-Q*.

¹⁴¹ Cfr. *Programa Electorales - Izquierda Unida - Elecciones 2011*, paragrafo “Propuestas para una democracia avanzada”, sottoparagrafo “Propuestas para democratizar el funcionamiento de las instituciones”, p. 24.

¹⁴² Cfr. *Unión Progreso y Democracia - Elecciones generales 2011 - Programa electoral*, paragrafo “2. Reforma de la Constitución y del Estado”, sottoparagrafo “2.1 Redistribución de competencias entre Estado, Comunidades autónomas y Ayuntamientos”, propuesta n.º 15, p. 7.

mantenimento dell'articolazione delle province come circoscrizioni per le elezioni politiche.

Nell'ambito della seconda prospettiva, si possono riunire le proposte avanzate dai socialisti del *Partido Socialista Obrero Español*¹⁴³ e dei loro omologhi catalani del *Partit dels Sotsocialistes de Catalunya*¹⁴⁴, allora al governo del Paese, e dalla coalizione autonomista catalana *Convergència i Unió*¹⁴⁵: per i primi il governo delle province dovrebbe passare nella mani di un consiglio di sindaci dei comuni che compongono il territorio della provincia al fine di giungere ad un'effettiva razionalizzazione del sistema di governo e ad una riduzione dei costi, garantendo, al contempo, il mantenimento dei posti di lavoro degli impiegati nelle amministrazioni provinciali¹⁴⁶.

Gli autonomisti catalani di *Convergència i Unió*, invece, non avanzano un proposta specifica di riordino, limitandosi a chiedere che lo Stato deleghi la comunità autonoma catalana al riordino della natura e delle funzioni delle amministrazioni provinciali (4 in tutto in Catalogna), onde evitare il perpetuarsi di una situazione in cui le amministrazioni provinciali svolgono funzioni che si sovrappongono a quelle della comunità autonoma.

In questa realtà, il tema delle province si interseca inevitabilmente con un altro livello di governo – le (7) *veguerias* – istituito dalla Comunità autonoma di Catalogna che più delle *comarcas* si avvicina alla dimensione territoriale delle province e destinate, secondo la *ley* n. 30 del 2010, a soppiantarle fino al rinvio

¹⁴³ Cfr. *PSOE - Programa electoral - Elecciones generales 2011*, Parte “V. Democracia”, paragrafo “2.7 La optimización de nuestro sistema de descentralización del poder”, p. 124.

¹⁴⁴ Cfr. *PSC - Programa electoral - Elecciones generales 2011*, Parte “B. La España que queremos: la apuesta federal. El PSC como partido federador”, paragrafo “5. Simplificación administrativa: una administración más eficaz, próxima, austera y al servicio del ciudadano”, p. 50.

¹⁴⁵ Cfr. *Programa electoral Convergència i Unió. Elecciones generales 2011*, parte “V. Qualitat democrática”, paragrafo “5.3 Administració pública”, p. 114.

¹⁴⁶ Sul punto va, altresì, registrata la proposta - non condivisa da tutto il suo partito - del candidato socialista alla guida del Governo nel 2011, Alfredo Pérez Rubalcaba, volta a rendere le province esclusivamente enti di coordinamento delle funzioni per i comuni di piccole dimensioni. Cfr. X. BERNARDÍ I GIL - A. GALÁN GALÁN, *op.cit.*, p. 25-26.

di tale previsione disposto dalla *ley* n. 4 del 2011, anche in seguito all'allarme lanciato dal Presidente della Provincia di Barcellona, Salvador Esteve, circa le conseguenze catastrofiche che potrebbero derivare per i comuni dall'abolizione di tali enti¹⁴⁷.

In terzo luogo, va menzionata la proposta politica del *Partido Popular*¹⁴⁸, uscito nettamente vincitore dalle urne in occasione delle elezioni del 2011, unica forza politica a non mettere sostanzialmente in discussione tale livello di governo e intenta a porre in essere interventi di potenziamento e modernizzazione delle province, volti a valorizzare la storica vocazione di ente di «aiuto e sostegno nei confronti dei comuni medi e piccoli»¹⁴⁹, nell'ambito di un nuovo disegno dell'amministrazione plasmato in base al principio «una competenza, una amministrazione»¹⁵⁰.

Dei tre interventi prospettati, il primo è quello che si pone come maggiormente difficoltoso, anche per la costante giurisprudenza del Tribunale costituzionale in materia di province¹⁵¹: sul punto, già la sent. 32 del 1981, nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge catalana di disciplina delle amministrazioni provinciali, affermava che gli articoli 137 e 141 C.E. contengono una esplicita garanzia dell'autonomia provinciale e che, a meno di una esplicita modifica costituzionale, non è ammessa alcuna modificazione dell'ordinamento delle province che comporti una loro soppressione o un completo svuotamento delle funzioni ad esse attribuite. La successiva sent. n. 76 del 1983 ha affermato che le competenze delle province rientrano pienamente

¹⁴⁷ Agència Catalana de Notícies, 28 novembre 2011.

¹⁴⁸ *Lo que España necesita - Programa electoral Partido popular 2011 - Más sociedad, mejor Gobierno*, paragrafo “La Administración, motor del cambio”, sottoparagrafo “Ayuntamientos del siglo XXI”, punto “Medidas”, p. 161.

¹⁴⁹ *Lo que España necesita - Programa electoral Partido popular 2011 - Más sociedad, mejor Gobierno*, cit., p. 161.

¹⁵⁰ Dal discorso di insediamento del Presidente del Governo Mariano Rajoy, 19 dicembre 2011.

¹⁵¹ Cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Problemática de la provincia como entidad local*, op.cit., pp. 113-115; per una più approfondita disamina cfr. X. BERNARDÍ I GIL - A. GALÁN GALÁN, op.cit., p. 31 ss.

negli elementi fondanti degli enti locali che sono rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 149 C.E.). Un'altra sentenza, la n. 27 del 1987, ritiene invece legittimo l'intervento normativo operato dalla legge valenzana n. 2 del 1983 che qualificava di interesse della comunità autonoma tutte le competenze delle province, potendo esercitare effettivamente un coordinamento delle stesse, purché ciò non si traduca nell'emanazione di ordini alle province e non sottraggano loro qualsivoglia potere decisionale. Con le successive sentenze n. 247 del 2007 e 31 del 2010, il Tribunale costituzionale spagnolo precisa, rispettivamente, che tanto il legislatore ordinario (sia statale che autonomico) quanto il legislatore statutario è tenuto a rispettare le previsioni delle *ley basica* in materia di enti locali.

In un contesto istituzionale estremamente complesso come quello appena illustrato, caratterizzato dalla presenza di posizioni estremamente differenziate in materia di province e dalla conseguente impossibilità di procedere ad un riforma costituzionale, in cui il dibattito sul tema si sovrapponeva con quello relativo alla ridefinizione delle circoscrizioni comunali e in cui non mancano le critiche all'assenza di un sistema di diretta legittimazione democratica degli organi provinciali¹⁵², si è giunti alla contestata approvazione a fine 2013 della *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (n. 37), che modifica la *Ley de Bases del Régimen Local* n. 7 del 1985 in cui, limitatamente al ruolo delle province, si attua di fatto il disegno programmatico del *Partido popular*.

Coerentemente con quanto prospettato in campagna elettorale, il partito di maggioranza ha inteso percorrere una strada in senso diametralmente opposto all'abolizione delle province: infatti, in base al nuovo art. 26 della *Ley*

¹⁵² Cfr. T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?*, op.cit., p. 30; T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2013, p. 16.

basica del 1985 esse subiscono un notevole rafforzamento del proprio ruolo, potendo proporre e ottenere dal Ministero della pubblica amministrazione l'esercizio diretto di alcune funzioni spettanti a comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, che vedranno notevolmente ridimensionate le loro prerogative e i contenuti dell'autonomia costituzionalmente garantita: le modalità operative di tale previsione e, soprattutto, i molteplici dubbi che avvolgono tale previsione saranno illustrati nel capitolo seguente, totalmente dedicato al tema delle funzioni amministrative. A fronte, dunque, di un notevole rafforzamento del profilo funzionale delle province, a discapito dei comuni di minori dimensioni, e di un dibattito estremamente acceso e che vedeva in campo proposte dalla portata diametralmente opposta, in seguito alla *Ley orgánica* n. 27 del 2013 il profilo istituzionale delle province risulta dunque essere rafforzato quanto a competenze e ruolo istituzionale, a fronte di un notevole indebolimento istituzionale dei comuni, la cui identità risulta particolarmente appannata e, sotto certi aspetti, del tutto svuotata.

7. Crisi economica e democrazia locale nell'ordinamento spagnolo

Anche nell'ordinamento iberico, in seguito alla crisi economica, le esigenze di riduzione della spesa hanno indotto il legislatore statale ad effettuare alcuni interventi in materia di democrazia locale.

Anzitutto, attraverso la *Ley orgánica* n. 2 del 2011 è stato modificato l'art. 179 della *Ley orgánica* n. 5 del 1985, di disciplina generale della materia elettorale, relativo al numero di consiglieri comunali da eleggere nei comuni a secondo della rispettiva consistenza demografica: rispetto al testo originario in cui si prevedeva che i comuni con popolazione fino ai 250 avrebbero eletto 5 consiglieri, è stata ora introdotta una nuova fascia per i comuni fino a 100 abitanti, chiamati ora ad eleggere solamente 3 consiglieri comunali. Considerate

le ridottissime dimensioni della media dei comuni spagnoli, quella che ad una prima vista sembrerebbe una previsione del tutto marginale è, invece, destinata ad impattare su ben 1.192 comuni¹⁵³, determinando l'elezione di 2.384 consiglieri in meno rispetto agli attuali.

Parallelamente, la *Ley orgánica* n. 27 del 2013 di riforma della *Ley de bases del Regimen Local* è intervenuta riformando drasticamente la disciplina delle cosiddette *Entidad de ámbito territorial inferior al municipio* (ricducibili alle nostre circoscrizioni di decentramento comunale, seppur dotate di maggiori poteri), in precedenza disciplinati all'art. 45 ed ora all'art. 24-bis. La novità principale è data dal fatto che essi, comunque denominati¹⁵⁴, per espressa previsione in tal senso della legge organica, non avranno più personalità giuridica autonoma e distinta da quella del comune e non dovranno più dotarsi necessariamente di un organo esecutivo eletto direttamente e di un consiglio formato da un minimo di rappresentanti. D'altra parte, il comma 3 del nuovo art. 24-bis dispone che nuovi ambiti inframunicipali potranno essere costituiti solamente qualora siano ritenuti funzionali ad una gestione amministrativa decentrata più efficiente, nel rispetto dei principi stabiliti alla *ley orgánica* n. 2 del 2012 in materia di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria. Tali previsioni, tuttavia, si applicheranno esclusivamente ad ambiti costituiti dopo l'entrata in vigore della legge organica e che non abbiano già avviato il procedimento di istituzione¹⁵⁵: quelli già esistenti continueranno, infatti, a mantenere la personalità giuridica e lo *status* di ente locale, essendo tuttavia tenuti, a partire dal 31 dicembre 2014, a presentare i bilanci all'organi

¹⁵³ In base ai dati del censimento comunale al 1° gennaio 2013 svolto dalla *Istituto Nacional de Estadística*, questo è l'ammontare dei comuni con popolazione residente fino a 100 abitanti.

¹⁵⁴ In base al dettato dell'art. 45, oggi trasposto nell'art. 24-bis, gli ambiti territoriali inferiori al municipio possono assumere le denominazioni di «frazioni, parrocchie, villaggi, quartieri, borghi, consigli, distretti» o qualunque altra denominazione prevista dalla legge.

¹⁵⁵ Tale eccezione è stata disposta dalla V disposizione transitoria della *Ley orgánica* n. 27 del 2013.

competenti in materia dello Stato e della comunità autonoma di appartenenza, pena l'avvio del procedimento di dissoluzione dell'ambito o, al più, il suo mantenimento come semplice circoscrizione di decentramento comunale e conseguente subentro del comune in tutti i suoi rapporti giuridici¹⁵⁶.

Con l'intervento normativo di fine 2013, dunque, si instaura un duplice regime giuridico degli «Ambiti territoriali inferiori al municipio»: quelli antecedenti alla riforma continueranno a avere personalità giuridica e potranno continuare ad essere qualificati come enti locali solamente se dimostreranno annualmente di raggiungere adeguati livelli di efficienza e stabilità finanziaria; quelli la cui istituzione sarà, invece, avviata a partire dal 1° gennaio 2014 assumeranno essenzialmente lo *status* di circoscrizioni di decentramento comunale: per quanto una simile degradazione non possa essere contestata sotto un profilo di legittimità costituzionale dal momento che la Carta garantisce esclusivamente i margini di autonomia di comuni, province e comunità autonome, non si può non essere critici rispetto al principio di eguaglianza e non discriminazione: se, infatti, nulla osta ad una soppressione di tali ambiti, alcuni dubbi rimangono circa la permanenza di un duplice regime differenziato a tal punto in ragione del differente momento istitutivo.

8. Conclusioni

Al termine dell'analisi condotta, è opportuno svolgere alcune considerazioni conclusive in chiave comparata sugli interventi normativi effettuati nei due ordinamenti.

In primo luogo, sul tema dell'impatto sulla democrazia locale, notiamo come il legislatore italiano sia intervenuto con previsioni di carattere maggiormente restrittivo rispetto a quello spagnolo: l'entità della riduzione del

¹⁵⁶ Tali previsioni sono contenute nella IV disposizione transitoria della *Ley orgánica* n. 27 del 2013.

numero dei componenti dei consigli e delle giunte comunali, provinciali e regionali non è lontanamente comparabile con l'intervento del legislatore organico spagnolo che si è limitato a ridurre il numero dei consiglieri solamente nei comuni di piccolissime dimensioni e a non modificare il numero dei componenti delle *Deputaciones provinciales*.

L'impatto di tali previsioni risulta peraltro ulteriormente aggravato dal fatto che il legislatore ha previsto contestualmente, accanto all'indebolimento degli organi di democrazia locale dei comuni, un notevole rafforzamento dell'apparato funzionale dei medesimi in seguito al riordino delle province.

Sul tema del decentramento comunale, si registrano interventi particolarmente incisivi in entrambi gli ordinamenti che partono, tuttavia, da situazioni differenti: se nell'ordinamento spagnolo, tali livelli istituzionali erano qualificati come veri e propri enti locali dotati di propria personalità giuridica, per quanto non costituzionalmente garantiti, nel sistema italiano si è sempre trattato esclusivamente di circoscrizioni di decentramento comunale con poteri di carattere partecipativo e consultivo. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno, dunque, indotto i legislatori dei due paesi a tagliare nettamente tali livelli rappresentativi, concepiti più come un lusso, piuttosto che come preziose istanze di democrazia partecipativa locale in grado di avvicinare efficacemente l'amministrazione al cittadino.

Quanto al tema, ben più complesso delle province¹⁵⁷, possiamo notare come in Italia e in Spagna si stiano effettuando due percorsi che, partendo da situazioni decisamente differenti, stanno progressivamente convergendo: se in

¹⁵⁷ Nonostante l'obiettivo principale del riordino delle province fosse il conseguimento di significativi risparmi di bilancio la relazione tecnica allegato al d.d.l. di conversione del decreto legge n. 201 del 2011, all'art. 23, precisa che i risparmi connessi al riordino delle province sono esclusivamente connessi alla riduzione di cd. costi della politica e quantificabili in circa 65 milioni di euro l'anno a partire dal 2013. Invece, la relazione tecnica annessa al d.d.l. di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, all'art. 17, afferma che, trattandosi di norma procedurale, «non è al momento possibile quantificarne gli effetti finanziari».

Italia le previsioni del legislatore hanno impattato molto più sull'assetto istituzionale delle province di quanto non sia avvenuto in materia di funzioni – non più limitate al solo indirizzo e coordinamento delle funzioni comunali –, in Spagna è sul tema delle funzioni che si è intervenuti con maggiore incisività, in chiave suppletiva rispetto ad un tessuto comunale che spesso mostra particolari carenze nel garantire l'efficace esercizio di funzioni ad esso demandate, senza, tuttavia, disporre una contestuale democratizzazione degli organi di democratizzazione degli organi di governo provinciali¹⁵⁸. Entrambi gli interventi normativi presentano, pertanto, agli occhi della maggioranza dei commentatori significativi difetti di razionalità e coerenza e, senza dubbio, saranno oggetto di (ulteriori, nel caso italiano) impugnative dinnanzi ai giudici costituzionali¹⁵⁹ che saranno chiamati a valutarne la sostanza e ad affermare se una situazione di crisi economica può legittimare interventi istituzionali a livello locale destinati ad ridefinire in modo sostanziale il profilo istituzionale di alcuni livelli di governo locale.

¹⁵⁸ Il problema è sollevato, in particolare, da A. GALÁN GALÁN; *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, op.cit., p. 16.

¹⁵⁹ Il PSOE ha annunciato l'intenzione di sollevare la questione di legittimità costituzionale della Ley n. 37 del 2013. FONTE: <http://www.desdesoria.es/?p=74515>.

LA NUOVA DISCIPLINA DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE E DELLE LORO MODALITÀ DI ESERCIZIO

1. Premesse

Dopo aver affrontato il tema degli interventi in materia istituzionale sui livelli locali, un secondo profilo in cui possono essere riuniti gli interventi normativi del “legislatore della crisi” in Italia e in Spagna di questi ultimi anni attiene all’ampio e complesso tema delle funzioni amministrative e delle loro modalità di esercizio da parte degli enti locali, con particolare attenzione al tema dell’adeguatezza strutturale ed organizzativa dei livelli comunali nell’espletamento di tali attività ed alla nuova configurazione dei livelli provinciali.

Questi aspetti saranno al centro dell’analisi che sarà condotta in questo capitolo che avrà anzitutto ad oggetto i problemi che si sono posti nell’ordinamento italiano all’indomani dell’entrata in vigore nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione italiana, in merito alla qualificazione delle differenti tipologie di funzioni individuate dal testo costituzionale rispetto a quanto previsto dal vigente testo unico del 2000, proseguendo con i vari tentativi di individuazione che si sono susseguiti, fino al decreto legge n. 95 del 2012 e ai numerosi interventi normativi in materia di province.

Successivamente, sarà preso in esame il problema dell’effettiva attuazione del principio di sussidiarietà verticale nell’allocazione delle funzioni amministrative, con particolare attenzione all’effettiva capacità dei comuni di raggiungere quei livelli di adeguatezza necessari a garantire un efficace esercizio della totalità delle funzioni da parte dei comuni. Il tema sarà analizzato anche

alla luce delle previsioni del disegno di legge governativo S. 1212 attualmente all'esame del Senato della Repubblica.

Quanto all'ordinamento spagnolo, tre sono gli aspetti che meritano di essere approfonditi e che sono affrontati dalla *ley* n. 27 del 2013: in primo luogo, il riordino delle circoscrizioni comunali finalizzato a far assumere mediamente a tali livelli di governo una dimensione istituzionale che consenta loro di esercitare efficacemente le funzioni ad essi spettanti; in secondo luogo, il tentativo di porre fine al problema tipicamente spagnolo delle cd. funzioni improprie; in terzo e ultimo luogo il nuovo ruolo esercitato delle province nell'ambito dell'esercizio delle funzioni da parte dei comuni.

2. La difficoltosa individuazione delle funzioni amministrative in Italia

2.1 Dall'entrata in vigore del nuovo titolo V all'individuazione delle funzioni fondamentali "in via transitoria" nella legge n. 42 del 2009

L'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione nel 2001 non ha contribuito a semplificare la ripartizione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, a loro volta già oggetto di un intervento di carattere sistematico in seguito all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 in materia di ordinamento delle autonomie locali, confermato nella sostanza dal testo unico adottato con il d.lgs. n. 267 del 2000. Dal 1990 in poi, la scelta del legislatore è andata nel senso di inquadrare l'insieme delle competenze comunali attraverso una formula di carattere generale - e non un'elencazione puntuale delle competenze - che non contribuiva a svolgere un'operazione di chiarificazione e rinviava in modo implicito a quanto storicamente fatto dai comuni. Parallelamente, si tentava di rilanciare il ruolo istituzionale della provincia

provvedendo ad elencare espressamente le materie¹ in cui avrebbero svolto funzioni amministrative «di interesse provinciale che riguard[asser]o vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale».

Le incertezze sono notevolmente aumentate in seguito all'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della Costituzione che declinava in tre differenti tipologie le funzioni amministrative degli enti locali, distinguendo le funzioni fondamentali (art. 117, co. 2°, lett. p, Cost.), da quelle proprie e da quelle conferite (art. 118 Cost.), senza peraltro precisare se a tali distinzioni terminologiche corrispondessero analoghe distinzioni di carattere sostanziale². In particolare, il problema interpretativo che si poneva all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale concerneva la distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie che, secondo parte della dottrina, altro non erano che due espressioni che identificavano il medesimo contenuto, rappresentato dalle attribuzioni effettuate da parte del legislatore statale che, in quanto tali, sarebbero identiche per tutti gli enti della medesima categoria e, conseguentemente, potrebbero legittimamente essere qualificate come «fondamentali»³. Stando, tuttavia, alla lettera dell'art. 118 Cost., le funzioni

¹ Le materie in cui in il TUEL (art. 19) riconosce funzioni alle province sono le seguenti: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

² Per un'analisi delle distinzioni terminologiche relative alla funzioni amministrative effettuate dalla Costituzione si veda, *ex multis*, A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3 aprile-giugno 2002, pp. 308-311, successivamente in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, p. 93 ss. e, più di recente, P. FALLETTA, *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del titolo V*, Roma, 2012, pp. 54 ss.

³ Una simile interpretazione è stata avanzata da M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1293; A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, *ibidem*, p. 1314; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, *ibidem*, p. 1179.

conferite, che dovrebbero contrapporsi alla categoria appena illustrata, possono essere individuate tanto dal legislatore statale quanto da quello regionale, sconfessando, dunque, l'interpretazione appena prospettata: da qui l'interpretazione della nozione di «funzioni fondamentali» come funzioni indefettibili, ovvero come funzioni che caratterizzano l'identità istituzionale di quel determinato livello di governo e che, pertanto, devono necessariamente essere esercitate dal medesimo e individuate esclusivamente dal legislatore statale. Viceversa, le funzioni conferite potranno legittimamente essere individuate sia dal legislatore statale sia dal legislatore regionale, in base ai rispettivi ambiti di competenza.

In questo quadro, le funzioni proprie sono state individuate come quelle che costituirebbero il cd. *acquis* storico⁴ degli enti locali menzionati all'art. 118 della Costituzione al momento dell'entrata in vigore della riforma del 2001, anche se una simile conclusione dovrebbe far propendere per un cristallizzazione delle competenze del legislatore statale nell'allocazione delle funzioni fondamentali, apparendo alquanto arduo rintracciare funzioni che siano qualificabili come indefettibili, aldilà di quanto storicamente affermatosi⁵.

Aderendo ad una diversa impostazione⁶, si ritiene, tuttavia, sia ben più opportuno da un punto di vista metodologico procedere ad una distinzione tra funzioni proprie e funzioni conferite, potendo qualificare in un secondo momento le funzioni fondamentali, aldilà dell'impostazione riduzionistica di chi considera le funzioni proprie unicamente come quelle autoassunte da parte

⁴ S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI - G. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.

⁵ Così A. D'ATENA, *op.cit.*, p. 310.

⁶ Cfr. P. FALLETTA, *op.cit.*, p. 59 ss.

degli enti locali⁷, in quanto non espressamente conferite da parte del legislatore statale o regionale. Tuttavia, per quanto nessuno neghi espressamente l'esistenza di funzioni libere che gli enti locali sono legittimati ad autoassumere a se stessi, esercitandole a beneficio della collettività di riferimento, sarebbe a dir poco riduttivo concludere per la totale coincidenza delle stesse con le funzioni proprie⁸.

La distinzione tra funzioni proprie e funzioni conferite non può dunque essere tracciata sul crinale dell'intervento o meno da parte del legislatore - statale o regionale -, dovendo piuttosto derivare dalla *ratio* e dalle valutazioni che esso effettua nel porre in essere l'intervento legislativo attributivo delle funzioni amministrative agli enti locali previsti in Costituzione. Tra le innovazioni introdotte all'art. 118 in occasione della riforma del titolo V, si annovera l'introduzione di quei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che già erano entrati nel *corpus* normativo statale per opera della legge n. 59 del 1997 che - insieme al successivo d.lgs. n. 112 del 1998⁹ - aveva ridefinito l'allocazione delle funzioni amministrative tra il livello statale e i livelli territoriali, con l'intento di avvicinare l'amministrazione al cittadino, rendendola al contempo più efficiente e maggiormente in grado di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività. In base a tali principi, infatti, ai livelli comunali sarebbe demandato l'esercizio della totalità delle funzioni amministrative, potendo procedere ad una loro allocazione ad un livello di

⁷ Cfr. L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, p. 54; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002.

⁸ Così G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 388.

⁹ Cfr. G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Rimini, 2000. Per le modalità attuative del d.lgs. n. 112 del 1998, cfr. G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2002, p. 121 ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005.

governo territorialmente più vasto solamente in caso di «esigenze di esercizio unitario» e in base ad un'attenta valutazione circa l'adeguatezza strutturale e organizzativa dell'ente, tanto da essere ammessa finanche una differenziazione delle funzioni tra enti appartenenti al medesimo livello di governo, assegnando – ad esempio – una medesima funzione ad un ente comunale, ma non ad un altro, giungendo in questo modo a rompere quel principio di uniformità che plasmava il tessuto amministrativo italiano fin dall'età liberale.

Sicché, è stato avanzato che la dicitura di funzioni conferite andrebbe utilizzata essenzialmente per identificare quelle funzioni che sono allocate dal legislatore ad un ente, piuttosto che ad un altro, in base alla suddetta valutazione circa l'adeguatezza di tale struttura amministrativa, senza nulla a che vedere con il vecchio sistema della delega da un ente in favore di un altro. In questo quadro, pertanto, le funzioni proprie sarebbero identificabili in via residuale come quelle particolari funzioni che la legge – statale o regionale – attribuisce ad un ente territoriale prescindendo da simili valutazioni di adeguatezza in cui ricadrebbero, senza che ciò le esaurisca, sia le funzioni libere, quelle autoassunte da parte di un ente territoriale, sia le funzioni che il legislatore non potrebbe allocare in modo differente, in quanto strettamente connesse «alla ragion d'essere e al ruolo proprio di ciascuna istituzione autonomistica»¹⁰, in quanto assolutamente essenziali per l'ente in questione¹¹.

Quanto alle funzioni fondamentali, non ritenendo coerente che con tale espressione il costituente intenda indicare esclusivamente le funzioni di carattere istituzionale delle autonomie locali¹², è stato autorevolmente ritenuto

¹⁰ In questo si sono espressi G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN, *op.cit.*, p. 106; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, p. 210; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 421.

¹¹ Cfr. P. FALLETTA, *op.cit.*, p. 62.

¹² Su questo tema è opportuno riportare l'argomentazione espressa da P. FALLETTA, *op.cit.*, p. 69, secondo cui ricondurre nel novero delle funzioni fondamentali la potestà normativa degli enti locali,

che esse debbano essere identificate come le funzioni «indefettibili ed essenziali dell'ente locale»¹³: in particolare, l'essere identificabili come le funzioni comuni a tutti i livelli di governo del medesimo ambito territoriale andrebbe letto come la conseguenza e non come la causa di tale indefettibilità. In altri termini, la non coincidenza tra funzioni proprie e funzioni fondamentali non deve essere interpretata come una netta e rigida separazione tra le due, quanto piuttosto nel senso di escludere una totale identificazione delle une con le altre, ma che ben potrebbe consentire che alcune funzioni fondamentali, in quanto funzioni indefettibili di cui l'ente non può non essere titolare per la realizzazione delle finalità ad esso preposte, possano legittimamente essere individuate nell'ambito delle funzioni proprie, ovvero di quelle che rappresentano la storica ragion d'essere di quel particolare livello di governo¹⁴.

La *ratio* di una tale distinzione terminologica può essere dunque individuata nell'intento di far sì che il legislatore statale provveda, anzitutto, ad un'operazione di natura ricognitiva – nell'ambito delle funzioni libere, di quelle proprie e di quelle conferite –, individuando alcune funzioni che, per le loro caratteristiche, comporterebbero per tale categoria di enti il prodursi di un «oggettivo *deficit* di funzionamento»¹⁵ in caso di un loro mancato riconoscimento.

Il disegno attuativo del nuovo quadro costituzionale è stato avviato dopo ben due anni con la legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia)¹⁶ che si

ammettendo in tale ambito l'intervento del legislatore ordinario, sarebbe «inutile oltre che pericoloso» in quanto potenzialmente lesivo dei margini di autonomia costituzionalmente garantita ai sensi dell'art. 114 Cost.

¹³ L'espressione è utilizzata in G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, *op.cit.*, p. 105 ss.

¹⁴ In questo senso G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, *op.cit.*, p. 109.

¹⁵ L'espressione è utilizzata da P. FALLETTA, *op.cit.*, p. 69.

¹⁶ Per un commento approfondito alla legge n. 131 del 2003, si veda F. BASSANINI (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; P. CAVALERI - E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo titolo V, parte II*, della

preoccupava di concretare quanto previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione, ricorrendo per molti aspetti allo strumento della delega legislativa al Governo, con la sola eccezione delle previsioni in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui all'art. 119, rinviati ad un intervento successivo. In particolare, il primo comma dell'art. 2 della legge in esame delegava il governo all'adozione di uno o più decreti legislativi di individuazione delle funzioni fondamentali, intese come quelle «essenziali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane» e «il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento», secondo un'impostazione che conferma in sostanza la definizione precedentemente sposata¹⁷. Il successivo comma 4, lett. b), precisa che le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane debbano essere individuate in quanto «essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità e riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte». Di funzioni amministrative si occupa anche il successivo art. 7 della l. n. 131 del 2003, con particolare riferimento agli aspetti concernenti il loro esercizio: la portata innovativa delle previsioni ivi contenute è in realtà piuttosto contenuta, limitandosi sostanzialmente a riprodurre il testo dell'art. 118 della Costituzione. Fa eccezione la previsione che subordina l'effettività del trasferimento delle funzioni al termine dell'*iter* di allocazione delle risorse¹⁸.

Il percorso tracciato dalla cd. legge La Loggia, in realtà, non è stato mai concluso, arrestandosi nel 2005 ad uno schema di decreto legislativo che, ormai

Costituzione: commenti alla Legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n. 131), Torino, 2004; G. FALCON (a cura di), Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, Bologna, 2003; G. VESPERINI, La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2003. Sulle successive difficoltà attuative, cfr. G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e controlli*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006.

¹⁷ Per il parallelo effettuato tra le definizioni delle funzioni fondamentali sulla base anche di quanto previsto dalla l. n. 131 del 2003, cfr. P. FALLETTA, *op.cit.*, p. 66.

¹⁸ Cfr. art. 2, comma 6, e art. 7, comma 5 della l. n. 131 del 2003.

al termine della legislatura, non fu approvato, demandando al nuovo Parlamento e all'esecutivo che si sarebbe insediato l'onere di attuare il disegno costituzionale.

Nessuno dei tentativi successivi ha, tuttavia, avuto migliore fortuna: nel corso della XV legislatura, il Governo tentava ugualmente la strada della presentazione di un d.d.l. recante «Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001» (S. 1464) che, al pari della l. n. 131 del 2003 intendeva giungere all'individuazione delle funzioni fondamentali attraverso lo strumento della legge delega, avviando un percorso interrotto dallo scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto nel 2008.

Nel corso della XVI legislatura, l'individuazione delle funzioni fondamentali era prevista nell'ambito del d.d.l. C. 3118¹⁹ che, all'interno di un generale obiettivo di semplificazione del sistema istituzionale regionale e locale, si spingeva a individuare direttamente (e non ricorrendo allo strumento della delega legislativa) le funzioni fondamentali di tutti e tre i livelli di governo locale previsti dalla Costituzione²⁰: anche in questo caso, tuttavia, il disegno è rimasto tale, senza mai giungere all'approvazione definitiva del Parlamento.

¹⁹ Il d.d.l. n. 3118 in esame era intitolato «Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati».

²⁰ Ecco quanto prevedeva il d.d.l. n. 3118 in materia di funzioni fondamentali: art. 2. (Funzioni fondamentali dei comuni). 1. Ferma restando la programmazione regionale, sono funzioni fondamentali dei comuni: a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni; b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) il controllo interno; e) la gestione finanziaria e contabile; f) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza; g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale; h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale; i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive; l) le funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il

Questo ennesimo tentativo si sovrapponeva, in realtà, con un'altra operazione effettuata dal legislatore che, ben prima della presentazione del d.d.l.

controllo territoriale di base; m) la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio; n) l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi; o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente; p) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale; q) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; r) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado; s) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali; t) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale; u) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni; v) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale; z) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici.

art. 3. (Funzioni fondamentali delle province). 1. Ferma restando la programmazione regionale, le funzioni fondamentali delle province sono: a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovracomunale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) l'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni e alle forme associative; i) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; l) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; m) l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; n) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; o) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; p) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; q) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; t) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; u) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.

art. 4. (Funzioni fondamentali delle città metropolitane). 1. Ferma restando la programmazione regionale, le funzioni fondamentali delle città metropolitane sono: a) le funzioni delle province di cui all'articolo 3; b) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; c) l'azione sussidiaria e il coordinamento tecnico-amministrativo dei comuni; d) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; e) la mobilità e la viabilità metropolitane; f) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; g) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

C. 3118 avvenuta il 13 gennaio 2010, aveva concluso l'approvazione del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione di attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali: in assenza di un quadro normativo stabile che chiarisse in modo definitivo l'identità funzionale degli enti locali, la legge n. 42 del 2009 – assunta a priorità politica assoluta per una parte dell'allora maggioranza parlamentare – dovette provvedere ad individuare, seppur in via transitoria, le funzioni fondamentali di comuni e province che venivano delineate attraverso due sintetiche elencazioni. Per i primi si individuavano le seguenti sfere di competenza: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. Alle province si riconoscevano, invece, competenze nei seguenti settori: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Per quanto tale elencazione sia da ritenere condizione assolutamente necessaria affinché si potesse avviare l'*iter* di attuazione della disciplina costituzionale in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, esse non possono di certo essere ritenute sufficienti ad assestare in via definitiva e sistematica l'allocazione delle funzioni amministrative tra i livelli locali, non individuando efficacemente nemmeno le stesse funzioni fondamentali e, tanto

meno, collegando tale passaggio all'identificazione delle funzioni proprie e di quelle conferite.

2.2 La recente disciplina delle funzioni amministrative dal d.l. n. 201 del 2011 al d.l. n. 95 del 2012

Il tema della disciplina delle funzioni degli enti locali, e in particolare delle province, è tornato ad essere al centro dell'attenzione nei provvedimenti emergenziali adottati con decreto legge a partire dal 2010, anche in considerazione delle previsioni in materia di esercizio associato delle funzioni comunali che saranno oggetto di analisi puntuale nel prossimo paragrafo.

Dapprima, il decreto legge n. 78 del 2010, il primo ad introdurre l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni, rinviava²¹ per la concreta definizione del contenuto delle medesime a quanto stabilito – seppur in via transitoria – all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009.

Al contrario, l'art. 23, co. 14, del successivo d.l. n. 201 del 2011 – senza prevedere l'abrogazione dell'art. 19 del TUEL che elenca espressamente le funzioni di area vasta – introduceva importanti novità concernenti la dotazione funzionale delle province che, d'ora in poi, sarebbero state chiamate a svolgere «esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Tale previsione disponeva il sostanziale svuotamento funzionale delle province che non sarebbero più state titolari di proprie funzioni amministrative, ma unicamente tenute al coordinamento delle funzioni spettanti ai comuni che, da parte loro, avrebbero ottenuto, al pari delle regioni, un notevole ampliamento della rispettiva dotazione funzionale,

²¹ Cfr.art. 14, co. 27 del d.l. n. 78 del 2010.

divenendo titolari delle funzioni precedentemente spettanti alle province (comma 18).

Il quadro si modifica ulteriormente in seguito all'approvazione del d.l. n. 95 del 2012 che, ad oggi, rappresenta l'ultimo intervento normativo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali e contiene due elencazioni che avrebbero dovuto rappresentare la disciplina a regime di tale particolare categoria di funzioni di comuni e province, oltre ad individuare in via definitiva quelle spettante alle città metropolitane²².

In particolare, l'art. 19, comma 1, modificando il d.l. n. 78 del 2010 che rinviava alle funzioni fondamentali individuate in via transitoria dalla legge delega n. 42 del 2009, attribuiva ai comuni la titolarità di funzioni fondamentali nelle seguenti materie: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e

²² Alle città metropolitane, in aggiunta rispetto a quelle spettanti alle province, si attribuivano le seguenti funzioni fondamentali: 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale (art. 18, comma 8).

gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Parallelamente, il legislatore è intervenuto a ridefinire nuovamente le funzioni fondamentali delle province, introducendo nuove previsioni e senza abrogare espressamente quanto previsto dal d.l. n. 201 del 2011 che limitava le prerogative delle province al solo indirizzo e coordinamento delle funzioni comunali. Inizialmente, l'art. 17, comma 10, del decreto legge n. 95 in esame disponeva che le province, al termine del procedimento di riordino, sarebbero divenute titolari delle seguenti funzioni: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente», cui in sede di conversione si decise di aggiungere anche «programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Come ampiamente fatto riferimento nel capitolo precedente, in considerazione della mancata conversione del d.l. n. 188 del 2012 che avrebbe disposto il riordino delle circoscrizioni territoriali, all'atto dell'approvazione della legge di stabilità per il 2013 (l. n. 228 del 2012) si è deciso di modificare l'*incipit* del comma 10, prevedendo che le province sarebbero divenute titolari delle funzioni in esame in seguito ad un successivo - e del tutto eventuale - nuovo riordino.

Volendo, a questo punto, tirare le somme dell'articolato procedimento di definizione delle funzioni degli enti locali che si è presentato, è opportuno anzitutto svolgere alcune considerazioni di carattere generale. Nell'inerzia che ha caratterizzato il Parlamento nel corso della XIV, della XV e della XVI legislatura nel procedere all'individuazione delle funzioni amministrative degli enti locali, l'intervento operato dalla legge n. 42 del 2009²³ ha, se possibile, aggravato la complessità e l'incoerenza del quadro normativo, procedendo alla definizione dei tratti essenziali e caratterizzanti del procedimento di attuazione dell'autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo territoriali, a partire da un'individuazione di tipo transitorio limitata alle sole funzioni fondamentali e prescindendo da una definizione organica della dotazione funzionale degli enti locali che comprendesse anche le funzioni proprie e quelle conferite. Come può, infatti, essere valutato positivamente un intervento normativo come quello del 2009 che, pur ponendosi l'ambizioso obiettivo di ridisegnare complessivamente il governo della finanza pubblica degli enti territoriali, prende tuttavia le mosse da una definizione del tutto provvisoria delle funzioni fondamentali, peraltro individuate secondo criteri del tutto generici, ai limiti dell'incertezza assoluta? In altri termini, come si può ritenere coerente un disegno istituzionale in cui il *quantum* di risorse finanziarie di cui devono disporre gli enti territoriali al fine di finanziare integralmente le funzioni ad essi spettanti (art. 119 Cost.) è stabilito sulla base di una elencazione del tutto parziale e caratterizzata da ampi margini di incertezza delle funzioni demandate ai livelli locali?

Tutto ciò premesso, non può certo essere valutato positivamente il successivo intervento normativo operato dal decreto legge n. 78 del 2010, in cui il legislatore, nell'introdurre l'obbligo di esercizio associato delle funzioni

²³ Alcune osservazioni critiche alla legge n. 42 del 2009 si trovano in F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, pp. 14-16.

fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni, ha fatto esplicito riferimento all'elencazione operata in via transitoria dalla legge del 2009, facendo sì che l'incertezza che avvolgeva la nozione di funzioni fondamentali si trasferisse al procedimento di attuazione dell'associazionismo comunale obbligatorio, complicandolo notevolmente.

Sul fronte comunale, in seguito alla conversione del decreto legge n. 95 del 2012, si è raggiunto un buon livello di chiarezza dal momento che, come illustrato, l'elencazione transitoria operata nel 2009 è stata superata grazie ad una nuova previsione di modifica dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, per quanto la mancata qualificazione definitiva del ruolo istituzionale delle province impediva che si potesse definire stabilmente l'identità funzionale delle amministrazioni comunali.

Concludiamo, pertanto, tale disamina passando all'analisi dell'impatto che il susseguirsi di tali interventi ha avuto sui livelli province: dopo l'elencazione transitoria delle funzioni fondamentali svolta dalla legge n. 42 del 2009 e su cui si è basato tutto l'*iter* attuativo del cd. federalismo fiscale – peraltro ignorando l'elencazione delle funzioni proprie dei livelli intermedi contenuta nella ben più opportuna sede del TUEL all'art. 19 –, l'intervento operato con il d.l. n. 201 del 2011 che ha disposto il sostanziale svuotamento funzionale delle amministrazioni provinciali ha radicalmente modificato il profilo istituzionale degli enti di area vasta.

La successiva sovrapposizione di tale previsione con quanto disposto all'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, che assegnava nuovamente alle province alcune limitate funzioni fondamentali, peraltro non chiariva se tali misure comportassero il definitivo superamento di quanto disposto solo pochi mesi prima o se alla provincia rimanessero in capo anche le funzioni di indirizzo e

coordinamento delle funzioni comunali²⁴: sul punto è stato ritenuto che lo stesso art. 17, al comma 6, disponendo che si dovessero trasferire ai comuni tutte le funzioni provinciali eccedenti rispetto a quelle individuate dal decreto n. 95 e a quelle di indirizzo e coordinamento di cui al decreto n. 201, prevedesse implicitamente che anche queste ultime funzioni fossero esercitate dai livelli provinciali e che le disposizioni introdotte nel 2011 non dovessero di conseguenza ritenersi abrogate. Come già riferito nel capitolo precedente, i dubbi e le incertezze sulle previsioni concernenti le province – contenute agli articoli 23 del decreto legge n. 201 del 2011 e 17 del decreto legge n. 95 del 2012 – sono stati superati dalla sentenza della Consulta n. 220 del 2013 che, dopo lunga attesa, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di entrambi gli articoli e di altre norme contenute nei decreti, seppur sulla base di profili strettamente procedurali e senza pronunciarsi sul merito delle questioni.

Alla tormentata vicenda delle funzioni delle province sta, tuttavia, per aggiungersi un nuovo capitolo rappresentato dalle previsioni contenute all’art. 17 del d.d.l. S. 1212 all’esame del Senato che mira a ridefinire l’assetto funzionale della province, senza peraltro discostarsi eccessivamente da quanto previsto nei decreti del 2011 e del 2012: nel prossimo paragrafo, dopo aver illustrato brevemente i contenuti del disegno di legge, ci soffermeremo ad analizzare la compatibilità costituzionale delle previsioni che, di fatto, dal 2011 mirano allo svuotamento funzionale delle amministrazioni provinciali.

²⁴ Sul punto si sono espressi M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, *op.cit.*, p. 33 e M. MENGOZZI, *Le funzioni amministrative*, in M. RUOTOLO - G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, p. 183.

2.2.1 Le prossime evoluzioni in materia di funzioni delle province: il d.d.l. S. 1212 e la supposta illegittimità costituzionale del sostanziale svuotamento funzionale degli enti di area vasta

L'obiettivo del d.d.l. S. 1212 in riferimento alle province, è rappresentato dalla volontà di introdurre una disciplina di carattere transitorio in vista dell'approvazione della riforma costituzionale che dovrebbe disporre l'abolizione, eliminandone il termine dal testo della Costituzione. L'art. 17 del disegno di legge disciplina il riordino delle funzioni delle province riconoscendone la natura di «enti con funzioni di area vasta» titolare di alcune limitate funzioni fondamentali²⁵ che coincidono con alcune di quelle storicamente demandate a tali enti. Il comma 2 introduce, invece, la novità rilevante di attribuire alcune particolari funzioni²⁶ aggiuntive alle province che presentano un territorio interamente montano o che confinano con Paesi stranieri. Quanto alle altre funzioni provinciali, lo Stato e le regioni sono sostanzialmente libere di disciplinarne l'attribuzione ad un altro ente territoriali in ragione della definizione dell'ambito territoriale ottimale, mentre un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, definirà i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse alle funzioni che saranno trasferite dalle province agli enti subentranti.

²⁵ Le nuove funzioni fondamentali delle province sarebbero: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. (art. 17, comma 1).

²⁶ Le ulteriori funzioni fondamentali sarebbero: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti. (art. 17, comma 2).

La sostanziale limitazione delle funzioni delle province ad attività di pianificazione e programmazione non fa che confermare quel percorso di sostanziale svuotamento funzionale delle amministrazioni provinciali che, seppur non più nei termini previsti del d.l. n. 201 del 2011 che le riduceva ad enti di coordinamento dei livelli comunali, perdono buona parte dell'identità che le aveva caratterizzate nel corso dell'ultimo ventennio.

Rispetto a tale tendenza avviata nel 2011, si ritiene di condividere con chi²⁷ si è espresso nel senso di ritenerla difficilmente compatibile con il quadro costituzionale, soprattutto secondo quanto delineato nel d.l. n. 201 del 2011 che, privando le province di tutte le loro funzioni (art. 23) senza tuttavia procedere formalmente alla loro abolizione, presenterebbe un primo macroscopico elemento di contraddittorietà interna. Inoltre, non è difficile osservare che in base al combinato disposto degli artt. 114, 117, 2° co., lett. p), e 118 della Costituzione, tutti gli enti territoriali costituzionalmente garantiti sono chiamati ad esercitare quelle funzioni caratterizzanti l'identità istituzionale di ciascuno e che dovranno essere allocate nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In mancanza, pertanto, di un intervento legislativo di rango costituzionale di abolizione delle amministrazioni provinciali, non si può ritenere coerente con il dettato della Carta lo spostamento delle funzioni di area vasta ai livelli comunali o regionali, laddove le prime risultano ancora perfettamente operative. Più in generale, dunque, la posizione di autonomia che la Costituzione riconosce alle province, così come a tutti gli altri enti territoriali, «non consente al legislatore di comprimerne il

²⁷ Cfr. F. MERLONI, *op.cit.*, p. 19.

ruolo al punto da svuotarne le funzioni fondamentali»²⁸, come avvenuto appunto per opera del d.l. n. 201 del 2011.

In secondo luogo, l'espiazione delle province della propria dotazione funzionale sarebbe costituzionalmente illegittima, anche per un'altra ragione strettamente connessa al principio di sussidiarietà affermato all'art. 118 Cost. che impone di seguire una precisa sequenza logica nel procedere all'allocatione delle funzioni amministrative tra livelli di governo, partendo dal comune e seguendo progressivamente con la provincia, la città metropolitana, la regione e arrivando in ultimo allo Stato: tuttavia, in presenza ancora delle amministrazioni provinciali, il salto di tale livello di governo e l'allocatione di tutte le funzioni direttamente alle regioni rappresenterebbe una evidente lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza che non potrebbe essere superata nemmeno ritenendo che le norme in esame contengano una previsione generale circa l'inadeguatezza di tutti i livelli provinciali. Anche tale impostazione non sarebbe, infatti, coerente con quella di cui all'art. 118 Cost. che sottintende lo svolgimento di uno stretto scrutinio tra natura della funzioni e «dimensione dell'istituzione ricevente nella quale dovrebbe consistere il giudizio di adeguatezza»²⁹. Peraltro, la presenza, nel testo costituzionale, del principio di differenziazione rappresenta, peraltro, un ulteriore impedimento a giungere a conclusioni così generalizzate.

Passando all'analisi del d.l. n. 95 del 2012, particolari problemi ha destato l'espressione contenuta al comma 10 dell'art. 17, dove si prevede che «restano ferme le funzioni di programmazione e coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della

²⁸Cfr. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2012, p. 11.

²⁹Tale accezione del principio di adeguatezza è avanzata da P. FALLETTA, *op.cit.*, pp. 51-52.

Costituzione». Se da un lato alcuni³⁰ ritengono che tale previsione concernerebbe i poteri di conferimento delle funzioni da parte delle regioni ai sensi dell'art. 118 Cost., 2° comma, superando così i vincoli introdotti dal decreto legge n. 201 del 2011, secondo altre interpretazioni³¹ tale previsione potrebbe avere il significato di far sì che le regioni non intacchino le competenze che sono già nella disponibilità delle province, vincolandole invece sul fronte degli eventuali futuri conferimenti; parallelamente, si potrebbe ritenere che il comma 11 riguardi invece le competenze della regione che non potrebbero in alcun modo subire una *deminutio*. Secondo altri interpreti³², invece, il d.l. n. 95 del 2012 ha rappresentato l'ennesima occasione mancata per chiarire, una volta per tutte, quali siano le funzioni riconducibili ad un ente di area vasta e, dunque, non attribuibili ai livelli comunali.

Infine, anche le previsioni del d.d.l. S. 1212 possono essere ritenute non coerenti con il quadro costituzionale, disponendo una consistente riduzione delle funzioni di cui sono titolari le province: come è stato autorevolmente sottolineato³³, la stessa Corte costituzionale qualche anno addietro, aveva affermato che il metodo per verificare il concreto rispetto dell'autonomia degli enti locali è rappresentato dall'analisi della complessiva configurazione che il legislatore effettua degli stessi e, specificatamente in riferimento alle province, della loro definizione «in termini effettivamente adeguati alla [loro] natura di ente locale necessario di secondo livello»³⁴. In seguito all'impatto del d.d.l. S. 1212, pertanto, anche la configurazione piuttosto netta che negli ultimi anni ha

³⁰ Cfr., *ex multis*, S. MANGIAMELI, *La Provincia: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2013.

³¹ Cfr. M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 35.

³² Cfr. F. MERLONI, *op.cit.*, p. 21.

³³ Cfr. G. SERGES, *op.cit.*, par. 5.

³⁴ Cfr. punto 4, *Considerato in diritto*, sent. n. 286 del 2007. Per un commento alla pronuncia, cfr. P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 1085 ss.

ormai assunto l'identità istituzionale e funzionale delle province sarebbe minata alle fondamenta in modo sostanziale, colpendo al cuore la configurazione dei profili di autonomia dell'ente di area vasta con una serie di previsioni che – dal nostro modesto punto di vista – dovrebbero essere dichiarate non coerenti con il quadro costituzionale.

In conclusione, la critica nei confronti della sequenza di interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi anni non deve tuttavia indurre a ritenere che l'attuale disegno istituzionale non necessiti di efficaci ed importanti interventi di riforma che dovrebbero prendere le mosse dalla consapevolezza per cui la collocazione intermedia tra comuni e regioni, spesso valutata come elemento di debolezza e ambiguità dei livelli provinciali, ne rappresenta in realtà un fondamentale tratto distintivo che consente, complessivamente, al tessuto amministrativo di mantenere – comunque – al livello locale l'esercizio di alcune particolari funzioni che, altrimenti, non potrebbero che essere demandate ad un livello territoriale più ampio rispetto a quello comunale³⁵.

3. L'esercizio associato di funzioni per il superamento dell'inadeguatezza degli enti comunali

Lo scoppio della crisi economica e la conseguente esigenza di ridurre significativamente la spesa pubblica hanno indotto il legislatore ad occuparsi del tema delle forme associative di carattere intercomunale che sono state al centro di alcuni interventi normativi adottati a partire dal 2010 e tuttora oggetto di ulteriori misure nell'ambito del d.d.l. S. 1212, al momento in discussione al Senato della Repubblica e su cui soffermeremo l'attenzione nei prossimi paragrafi. Fino ad allora, il tema dell'associazionismo comunale è sempre stato

³⁵ La tesi è sostenuta da G.C. DE MARTIN - G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI - L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Firenze, 2008, p. 71 e ripresa da M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 31.

piuttosto marginale nel quadro dell'ordinamento degli enti locali e l'istituzione di forme di collaborazione tra comuni, tanto di tipo strutturato quanto di tipo funzionale, è sempre stata rimessa alla libera iniziativa dei singoli enti comunali pur nel quadro di una disciplina generale di livello statale: in questo senso, si trovavano alcune previsioni in materia di consorzi già nel testo unico delle leggi comunali e provinciali, adottato con il regio decreto n. 383 del 1934; successivamente la legge n. 142 del 1990 e il testo unico del 2000 sono intervenuti a disciplinare anche altre esperienze associative come le unioni di comuni (modificate dalla l. n. 265 del 1999), le comunità montane e, nell'ambito delle forme di collaborazione di carattere funzionale, le convenzioni e gli accordi di programma.

Con l'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte II della Costituzione e, in particolare, del nuovo art. 118 si ponevano tutte le difficoltà connesse alla strutturazione di un modello di amministrazione che faceva delle amministrazioni locali il punto di riferimento per l'attività di amministrazione generale in ragione delle dimensioni estremamente ridotte del tessuto comunale italiano che su 8.057 comuni presenta ben 5.652³⁶ enti che in base alla classificazione generalmente utilizzata sono ritenuti di piccole dimensioni, non raggiungendo la soglia convenzionale dei 5 mila abitanti.

In questo quadro, pertanto, lo sviluppo di un efficace sistema di forme associative può essere considerato come una soluzione adeguata al fine di realizzare un efficiente esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, nel rispetto di quel principio di sussidiarietà verticale che impone la

³⁶ Fonte: elaborazione ANCI su dati ISTAT (1° gennaio 2014), www.comuniverso.it.

titolarità delle funzioni fondamentali in capo a tutti gli enti di base, e di comporre l'aporia tra identità comunitaria ed efficienza della gestione³⁷.

Ciò premesso, nei prossimi paragrafi, dopo aver dato conto del dibattito relativo ai modelli di associazionismo comunale, illustreremo le recenti novità normative in materia per passare, infine, all'analisi della natura giuridica delle forme associative e della titolarità della potestà legislativa in materia.

3.1 Il dibattito sui modelli di associazionismo intercomunale

Le teorizzazioni dei differenti modelli di associazionismo comunale³⁸ rispecchiano in massima parte le altrettanto differenti concezioni relative alla modalità di gestione delle funzioni amministrative: se si sostiene l'assoluta unità e uniformità di funzioni a livello comunale, si considera necessariamente l'associazionismo come uno strumento necessario al fine di consentire anche ai piccoli comuni lo svolgimento delle funzioni che, autonomamente, non sarebbero in grado di esercitare (cd. modello volontario); se, invece, si dovesse optare per una piena attuazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza, si aprirebbe la prospettiva di una netta diversificazione delle funzioni attribuite ai comuni in ragione delle loro capacità organizzative e funzionali, vedendo nella strutturazione di forme associative una condizione necessaria per il conferimento delle funzioni al livello comunale, pena la loro allocazione ad un altro livello di governo (cd. modello differenziato).

Nessuna delle due possibilità prospettate sarebbe, tuttavia, realmente risolutiva: se, infatti, si optasse in favore del modello volontario, in caso di inerzia nella creazione di una simile struttura, anche il comune italiano più

³⁷ Cfr. A. PAJNO, *Il piccolo Comune come modello ordinamentale - Una disciplina speciale per mutare approccio in un quadro unitario*, in *Ancirivista*, luglio/agosto 2007, p. 116 e MELONI G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, p. 246.

³⁸ Cfr. C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000, p. 305 ss.

piccolo³⁹ sarebbe comunque chiamato ad esercitare le funzioni ad esso conferite; con il modello differenziato, invece, qualora il comune non volesse associarsi, le funzioni andrebbero trasferite ad un livello di governo territorialmente più ampio, come la provincia, dando così vita ad un modello di amministrazione che potremmo definire “a macchia di leopardo”⁴⁰. In entrambi i casi, accanto ad una disattivazione *de facto* dei livelli comunali, sarebbe altresì minato il carattere di “invarianti di sistema” che dovrebbe caratterizzare le funzioni fondamentali che dovrebbero obbligatoriamente essere esercitate da parte di tutti gli enti comunali.

In particolare, l’opzione in favore di un netta differenziazione di tutte le funzioni comunali presenterebbe alcuni problemi di costituzionalità: in primo luogo, l’attribuzione di una funzione amministrativa ad un livello di governo territorialmente più ampio rispetto a quello comunale (costituzionalmente previsto) sarebbe lesivo del principio di autonomia e di decentramento sancito all’art. 5 della Costituzione, dal momento che una mera inadempienza dell’amministrazione comunale non potrebbe e non dovrebbe comportare alcun effetto di tipo sanzionatorio, tale da ripercuotersi sul profilo costituzionale delle competenze individuate in capo all’ente stesso, ma, al più, la sola sostituzione nell’azione volta a realizzare le condizioni affinché il comune possa esercitare le funzioni amministrative ad esso demandate.

D’altro canto, la riallocazione delle funzioni in questione in capo a un ente che in origine non si riteneva fosse competente, sembrerebbe minare il

³⁹ In base ai dati del bilancio demografico ISTAT, aggiornati al 30 giugno 2010, emerge che il più piccolo Comune italiano è Pedesina (Prov. di Sondrio) e conta solo 33 abitanti. Inoltre gli ultimi cento comuni italiani per popolazione contano fino a 143 residenti, mentre ben 49 comuni hanno una popolazione che non supera i 100 abitanti. Di questi cento comuni ben 57 si trovano in Piemonte e 17 in Lombardia, mentre per quanto concerne le altre regioni: 7 in Abruzzo; 1 in Emilia-Romagna; 1 nel Lazio; 6 in Liguria; 1 nelle Marche; 1 in Molise; 3 in Sardegna; 1 in Trentino-Alto Adige; 4 in Valle d’Aosta e 1 in Veneto.

⁴⁰ Il tema è sviluppato da G. MELONI, *Autonomia costituzionalmente garantita ed esercizio associato delle funzioni comunali*, in G.C. DE MARTIN, *L’intercomunalità in Europa*, Padova, 2013, pp. 417 ss.

principio di adeguatezza, da intendersi tuttavia non nel senso che l'ente in questione non sarebbe dotato delle necessarie dotazioni organiche e strumentali, bensì in quello per cui la funzione sarebbe a questo punto svolta da un ente la cui vocazione non sarebbe coerente con l'oggetto della stessa⁴¹.

Ciò premesso, è dunque necessario che il legislatore individui una serie di misure che consentano agli enti locali il raggiungimento di condizioni sufficienti di adeguatezza che consentano l'efficace esercizio delle funzioni ad essi demandate: non potendo procedere alla fusione coattiva *ex lege* dei comuni di minori dimensioni che, in assenza di un'esplicita volontà in tal senso delle popolazioni interessate, contrasterebbe con gli artt. 5 e 133 Cost., il ricorso all'esercizio associato in forma obbligatoria - con eventuale intervento sostitutivo da parte dello Stato o della regione in caso di inerzia - rappresenta, di fatto, l'unica prospettiva in grado di garantire che gli enti di minori dimensioni siano in condizione di poter esercitare fattivamente le funzioni ad esse demandate.

Una simile prospettiva avrebbe, dalla sua, solidi fondamenti costituzionali a partire dal fatto che essa rappresenterebbe un importante elemento di garanzia rispetto alla conservazione del ruolo stesso delle realtà comunali più piccole che, solo in questo modo, potrebbero continuare a svolgere il ruolo centrale di enti di prima e di ultima istanza svolto nel corso della loro storia, nel pieno rispetto del principio autonomistico. L'affermazione di un modello obbligatorio non sottrarrebbe, inoltre, alcun margine di scelta in capo al comune, se non per quanto concerne l'*an* e il *quomodo*, in quanto spetterebbe in ogni caso alla potestà regolamentare del singolo ente la definizione delle forme e delle

⁴¹ Nonostante tali osservazioni, la Regione Puglia ha proceduto all'introduzione nel proprio ordinamento del cd. modello differenziato mediante la legge n. 5 del 2010 che, nel prevedere all'art. 7 la soppressione di tutte le comunità montane, dispone la modifica dell'art. 5 della legge regionale n. 36 del 2008, in base al quale le funzioni ad esse spettanti sono svolte dai comuni in forma associata oppure, in caso di mancata costituzione dell'unione di comuni o di mancato raggiungimento del livello ottimale di esercizio, dalle province territorialmente competenti.

modalità con cui ottemperare a tali previsioni. La realizzazione di forme associative a carattere obbligatorio sarebbe, dunque, una vera e propria condizione strumentale al mantenimento del ruolo svolto storicamente da parte dei comuni e, dunque, la prima funzione fondamentale che i piccoli comuni dovrebbero essere chiamati a svolgere e che lo Stato dovrebbe disciplinare prima di ogni altra.

Parallelamente, anche il principio di sussidiarietà, introdotto prima dalla cd. legge n. 59 del 1997 e successivamente costituzionalizzato con la riforma del titolo V, rappresenta un adeguato fondamento all'introduzione dell'obbligo di provvedere in forma associata all'esercizio delle funzioni fondamentali: infatti, il ricorso a tale strumento rappresenterebbe la sola garanzia del fatto che l'amministrazione locale assuma effettivamente i caratteri di amministrazione generale, gestendo effettivamente le funzioni amministrative a livello comunale. Nei fatti, in assenza di un tale strumento verrebbe, meno la sostanza stessa dell'art. 118 Cost., mancando l'elemento che consentirebbe al tessuto degli enti comunali di esercitare effettivamente il complesso delle funzioni loro spettanti, ed essendo dunque impossibile la concreta realizzazione del principio di sussidiarietà.

3.2 Dal d.l. n. 78 del 2010, alle modifiche apportate dal d.l. n. 138 del 2011 e dal d.l. n. 95 del 2012

Negli ultimi anni, il legislatore ha mostrato di propendere per la soluzione appena illustrata, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento l'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minori dimensioni, con tutta probabilità badando molto più ai risparmi che ne sarebbero potuti derivare che all'esigenza di fornire ai piccoli comuni strumenti

che consentissero loro di raggiungere effettivamente gli opportuni livelli di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni.

Dapprima, l'art. 14, commi 25-31, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122 del 2010, introduceva obbligo di esercitare le funzioni fondamentali⁴² in forma associata a carico dei comuni⁴³ con popolazione residente inferiore ai 5 mila abitanti o ai 3 mila in caso di comune appartenente o appartenuto a una comunità montana.

In questo quadro, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe stato stabilito il termine entro il quale il procedimento si sarebbe dovuto concludere, nonché il limite demografico minimo che la costituenda forma associativa avrebbe dovuto raggiungere⁴⁴. La regione, da parte sua, era invece chiamata a individuare con propria legge, nelle materie di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, nonché il termine per l'avvio dell'esercizio delle funzioni stesse da parte dei comuni.

Tale disciplina è stata, tuttavia, oggetto di modifica da parte del d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 111 del 2011, su cui - e su altri profili - è successivamente intervenuto il più recente decreto legge n. 138 del 2011, come modificato dalla legge di conversione n. 148 del 2011. Dal

⁴² La legge n. 122 del 2010 rinviava espressamente a quanto previsto all'art. 21 della l. n. 42 del 2009, che le individua nelle seguenti: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato; funzioni del settore sociale.

⁴³ L'art. 14, comma 29, del provvedimento in esame dispone inoltre che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

⁴⁴ Nonostante la previsione contenuta all'art. 14, comma 31, della legge n. 122 del 2010 che prevede che il d.P.C.M. in questione debba essere emanato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa, ad oggi, il decreto in questione non è stato ancora emanato.

susseguirsi di tali interventi, il nuovo comma 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 prevedeva che le forme associative dovessero raggiungere il limite demografico dei 10 mila abitanti, fatta salva la possibilità per la regione di individuarne uno diverso⁴⁵, e che i comuni fossero tenuti a svolgere in forma associata almeno due funzioni fondamentali entro il 30 giugno 2012; per poi dover assicurare l'esercizio in forma associata di tutte e sei le funzioni fondamentali individuate dalla l. n. 42 del 2009 entro il 30 giugno 2013⁴⁶.

Il successivo d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha esteso l'obbligo di ricorrere a forme associative per l'esercizio di funzioni comunali per gli enti con popolazione fino a mille abitanti, prevedendo che questi fossero tenuti ad esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative ed i servizi loro spettanti – e non solo quelle fondamentali – mediante l'istituzione di una unione di comuni, ad eccezione dei comuni il cui territorio fosse coincidente con quello di una o più isole⁴⁷ e di quelli che, alla data del 30 settembre 2012, esercitavano le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione ed al Comune di Campione d'Italia (art. 16). Per ottenere l'esclusione da tale obbligo, i comuni in questione erano tenuti ad inviare al Ministero dell'Interno (entro il 15 ottobre 2012) un'attestazione comprovante «il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione delle rispettive attribuzioni al fine di emanare, entro il 30 novembre 2012, un

⁴⁵ In questo senso sono intervenute solamente la Regione Calabria (l.r. n. 43 del 2011), che ha abbassato tale soglia a 7.000 abitanti, e la Regione Umbria (l.r. N. 18 del 2011), che l'ha fissata a 5.000 abitanti.

⁴⁶ La versione originaria del decreto legge, antecedente alle modifiche apportate dal d.l. n. 216 del 2011 e ss.mm.ii ancora in attesa di conversione, prevedeva che le date degli adempimenti fossero rispettivamente il 31 dicembre 2011 e il 31 dicembre 2012.

⁴⁷ Faceva altresì eccezione il Comune di Campione d'Italia.

decreto contenente l'elenco dei comuni esentati dall'esercizio associato»⁴⁸. Le unioni di comuni avrebbero dovuto, di norma, raggiungere una popolazione di almeno 5 mila abitanti, ovvero di almeno 3 mila qualora gli enti aderenti appartenessero o fossero appartenuti a comunità montane; fatta salva la possibilità per la regione di individuare limiti demografici differenti⁴⁹. I comuni che contestualmente facessero parte di altre forme associative, quali convenzioni o consorzi, sarebbero cessati di diritto da tale appartenenza a partire dalla data di costituzione dell'unione di comuni.

Alle unioni sono altresì affidate le funzioni di programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, disciplinate alla parte II del d.lgs. n. 267 del 2000, cui i comuni partecipano concorrendo alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione mediante l'approvazione di un documento programmatico.

Quanto agli organi, si prevedeva che una volta costituita l'unione di comuni⁵⁰, le giunte comunali sarebbero decadute mentre ai consigli sarebbero spettati poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, oltre alle funzioni normative ad essi spettanti in riferimento alle attribuzioni non esercitate da parte dell'unione.

⁴⁸ Il decreto ministeriale menzionato non è più previsto in seguito alla modifica operata dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 che ha sostituito integralmente i commi 1-16, dell'art. 16, del d.l. n. 138 del 2011.

⁴⁹ In questo senso, quattro regioni sono intervenute a modificare la soglia demografica prevista a livello nazionale: la Calabria, con la l.r. N. 43 del 2011, l'ha abbassata a 4.000 abitanti, prevedendo altresì due ulteriori eccezioni a 2.000, in caso di comuni appartenenti alla medesima isola linguistica, ed a 2.500, in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane; l'Emilia-Romagna, con la l.r. . 21 del 2011, definendo come ambiti ottimali le unioni di comuni, le nuove comunità montane e il nuovo circondario imolese già istituiti, ha fissato la soglia minima al raggiungimento dei 3.000 abitanti; la l.r. N. 18 del 2011 della Regione Umbria ha invece fissato tale limite demografico a 1.000 abitanti; infine, la Lombardia, con la l.r. N. 22 del 2011 ha confermato le soglie previste a livello nazionale pari a 5.000 abitanti, o 3.000 nel caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, o, in ogni caso, pari al quadruplo della popolazione del più piccolo comune facente parte della forma associativa.

⁵⁰ La decadenza delle giunte di tutti i comuni facenti parte dell'unione avviene a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo del sindaco e del consiglio comunale.

Le unioni di comuni istituite a tal fine sono tuttavia soggette ad una disciplina istituzionale derogatoria rispetto a quanto previsto all'art. 32 del TUEL: in particolare il consiglio sarebbe stato composto dai soli sindaci dei comuni aderenti e, in sede di prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi di cui almeno un rappresentante delle opposizioni, ferma restando la possibilità per la legge statale di stabilire – secondo una previsione assolutamente innovativa – che le successive elezioni si svolgessero a suffragio universale e diretto, contestualmente a quelle per il rinnovo degli organi nei comuni ad essa aderenti. Il presidente dell'unione, cui spettano le attribuzioni che l'art. 50 del TUEL demanda ai sindaci⁵¹, sarebbe eletto per due anni e mezzo dal consiglio tra i propri componenti e, nelle more, ne eserciterebbe le funzioni il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti. La giunta sarebbe invece nominata dal presidente tra i sindaci componenti il consiglio, in numero non superiore a quanto previsto per i comuni aventi una consistenza demografica pari a quella dell'unione. I rapporti tra gli organi e le modalità di funzionamento sono rimessi alla disciplina dello statuto dell'unione che deve essere approvato dal consiglio entro venti giorni dall'istituzione dell'unione.

Il d.l. n. 138 del 2011, all'art. 16, co. 2, si preoccupava infine di introdurre una disposizione di collegamento tra i due differenti obblighi di esercizio in forma associata delle funzioni, prevedendo che alle unioni o alle convenzioni istituite dai comuni al di sotto dei mille abitanti potessero aderire anche gli enti inferiori ai 5 mila per l'esercizio associato delle sole funzioni fondamentali.

Nel complesso, per quanto la disciplina introdotta nel 2010 e nel 2011 fosse da apprezzare per la scelta di introdurre nel nostro ordinamento l'obbligo di esercizio associato delle funzioni amministrative da parte dei comuni di

⁵¹ Le competenze di cui all'art. 54 del TUEL, concernente le attribuzioni del sindaco nelle funzioni statali, spettano invece esclusivamente ai sindaci dei comuni aderenti.

piccole dimensioni, non si può non rilevare il fatto che ciò sia avvenuto con provvedimenti di urgenza privi di un reale coordinamento e di un qualsivoglia approccio sistemico e, pertanto, di non facile ed immediata attuazione. In particolare, la previsione che intende estendere l'applicazione delle disposizioni del decreto del 2011 ai comuni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, nel rispetto degli statuti e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, è da apprezzare nell'intento di raggiungere una sostanziale uniformità di trattamento tra tutti i piccoli comuni presenti nel nostro Paese, ma pone non pochi problemi applicativi di non facile soluzione in ragione della competenza spettate alle regioni in materia di ordinamento degli enti locali.

La disciplina appena illustrata è stata, tuttavia, pressoché integralmente modificata da parte del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135 del 2012, il cui art. 19 riscriveva, anzitutto, l'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010 abrogando il rinvio operato alla l. n. 42 del 2009, in materia di individuazione in via transitoria delle funzioni fondamentali, e provvedendo ad introdurre *ex novo* una disciplina a regime⁵². In riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni in forma associata da parte dei piccoli comuni, il d.l. 95

⁵² Le funzioni fondamentali sono dunque individuate nei seguenti ambiti e materie:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

del 2012 interviene sul d.l. n. 78 del 2010, modificandone l'art. 14, commi 28, 30 e 31 e introducendo i nuovi commi 28-*bis*, 31-*bis* e 31-*ter*.

Anzitutto, in base al nuovo comma 28, l'obbligo per i comuni con popolazione fino a mille abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni è ora trasformato in mera facoltà, accanto all'obbligo confermato a carico di tutti gli enti inferiori ai 5 mila abitanti di esercitare in forma associata le sole funzioni fondamentali. In secondo luogo, le regioni sono private della possibilità di stabilire una soglia demografica differente da quella prevista dalla legge statale (fissata a 3 mila abitanti), al cui mancato raggiungimento impone l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni appartenenti o già appartenuti ad una comunità montana. In terzo luogo, rispetto all'elencazione operata dalla nuova normativa, viene eliminato l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e dei compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di servizi elettorali e statistici.

Gli strumenti per adempiere a tali obblighi rimangono, in base ai nuovi commi 28 e 28-*bis*, le unioni di comuni (art. 32 TUEL) e le convenzioni: le prime dovranno raggiungere almeno i 10 mila abitanti, a meno di previsioni differenti da parte delle regioni (commi 30 e 31), le seconde dovranno invece avere una durata minima triennale e saranno soggette a periodiche verifiche del livello di efficacia e di efficienza della gestione che - in caso di esito negativo - possono comportare l'obbligo di istituzione di una unione di comuni (co. 31-*bis*). Quanto ai tempi di attuazione, i comuni sono tenuti ad adeguarsi a tali disposizioni entro il 1° gennaio 2013, con riguardo ad almeno tre funzioni, ed entro il 1° gennaio 2014, con riguardo alle restanti funzioni di cui al nuovo comma 27, dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, pena l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del prefetto che assegnerà agli enti inadempienti un termine

perentorio entro il quale provvedere, decorso il quale trova applicazione la disciplina relativa alla sostituzione governativa (art. 31-bis)⁵³.

Nonostante la venuta meno dell'obbligo a carico dei comuni inferiori ai mille abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni ed i servizi ad essi spettanti, qualora essi decidessero liberamente di procedere in tal senso potrebbero dare vita indistintamente ad una unione di comuni o ad una convenzione: nel primo caso, tuttavia, sarebbero tenuti ad applicare una precisa disciplina speciale introdotta dal d.l. n. 95 del 2012, in luogo di quanto previsto all'art. 32 del TUEL⁵⁴.

L'unione di comuni di diritto speciale disporrà della potestà impositiva sui tributi locali, di quella patrimoniale dei comuni associati nonché delle funzioni di programmazione economico-finanziaria e gestione contabile e succede a tutti gli effetti, dal momento della sua costituzione, nei rapporti giuridici in essere inerenti le funzioni e i servizi ad essa affidati e, a decorrere dal 2014, saranno soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi la medesima popolazione.

Quanto alla loro istituzione, le unioni devono essere costituite in modo che la popolazione complessiva sia di norma superiore a 5 mila abitanti (o a 3 mila se si tratta di enti appartenenti o appartenuti ad una comunità montana), fatta salva la possibilità per la regione di introdurre limiti demografici differenti e fermo restando l'obbligo di sancire l'istituzione di tutte le unioni presenti nel territorio regionale entro il 31 dicembre 2013 (e non più 2012), sulla base delle proposte di aggregazione che i comuni devono far pervenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto n. 95 del 2012.

⁵³ Cfr. art. 14 della l. n. 131 del 2003.

⁵⁴ Tuttavia, qualora essi facciano già parte di un'unione di comuni alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95 del 2012 hanno la possibilità di optare per una delle due discipline previste.

In riferimento agli organi, il consiglio è composto dai sindaci dei singoli comuni e, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi; il presidente è eletto dal primo tra i sindaci che lo compongono; la giunta, di nomina del presidente, sempre tra i sindaci. Non si fa invece cenno in questo caso alla possibilità che la legge provveda ad introdurre l'elezione degli organi a suffragio universale e diretto, mentre all'atto dell'insediamento dei nuovi organi è prevista la decadenza delle giunte dei comuni aderenti.

3.3 Alcune riflessioni sull'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali e sulla disciplina di recente introduzione

Al termine dell'esposizione delle novità normative che hanno introdotto nell'ordinamento italiano per i piccoli comuni l'obbligo di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, è opportuno – se non necessario – svolgere alcune riflessioni a partire dalla natura giuridica delle forme associative, passando quindi al tema della titolarità della potestà legislativa in materia, terminando con alcune osservazioni di merito sugli ultimi provvedimenti illustrati.

Il primo punto da analizzare concerne la natura giuridica delle forme associative: per quanto l'art. 28 della legge n. 142 del 1990 e l'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000 definissero rispettivamente le comunità montane e le unioni di comuni come enti locali, tale qualificazione non può essere ritenuta pacifica all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della Costituzione. Se, infatti, la giurisprudenza costituzionale⁵⁵ ha persistito anche successivamente nel ritenerli tali, parte della dottrina⁵⁶ non ha condiviso tale approccio: la nuova versione dell'art. 114 della Costituzione impedirebbe,

⁵⁵ Cfr. sent. n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2007 e 237 del 2009.

⁵⁶ G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, nota Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss.

infatti, di ricondurre alla categoria degli enti locali strutture istituzionali diverse da comuni, province e città metropolitane e che fuoriescono pertanto da tale elencazione tassativa, dovendo piuttosto essere definiti come meri enti esponenziali dei piccoli comuni.

Ciò premesso, è opportuno domandarsi se il soggetto titolato a dettare la disciplina legislativa delle forme associative, in base al riparto contenuto all'art. 117 Cost., sia lo Stato o la regione. In base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁷, chiamata a più riprese a pronunciarsi sulla legittimità di alcune previsioni in materia di comunità montane e le cui conclusioni sono da sempre interpretate estensivamente anche in riferimento a tutte le altre forme associative, tali previsioni dovrebbero essere fatte rientrare nella potestà legislativa regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, fatta salva solamente la possibilità – riconosciuta in un secondo momento – per lo Stato di intervenire sul punto introducendo previsioni riconducibili ai principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica (sent. 237 del 2009⁵⁸), ledendo così tuttavia, a detta di alcuni⁵⁹, i margini della potestà legislativa residuale regionale.

Interpretare tale pronuncia come un ribaltamento delle posizioni consolidate della Consulta che riconoscevano la disciplina delle forme associative rimesse alla potestà legislativa residuale delle regioni è, tuttavia, errato oltre che fuorviante: com'è stato, infatti, autorevolmente sostenuto, si

⁵⁷ Cfr. sentenze n. 244 e n. 456 del 2006 e n. 397 del 2006.

⁵⁸ Su tale si vedano, tra gli altri, i commenti di F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 ottobre 2009; G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 785; A. STERPA, *Dai 'principi fondamentali' agli 'indicatori': nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale. Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2009.

⁵⁹ G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 1/2010.

tratta di una posizione in assoluta continuità rispetto a quanto affermato negli anni precedenti⁶⁰ per varie ragioni.

Anzitutto, infatti, la riconduzione di una materia alla potestà legislativa residuale delle regioni non ha mai comportato la definizione di tale materia come esclusiva e, tanto meno, che possa essere impedito allo Stato di adottare qualsivoglia intervento legislativo in tale ambito. Vertendo, in secondo luogo, la pronuncia contenuta nella sent. n. 237 del 2009 su un provvedimento legislativo statale (art. 2, commi 17-22 della legge n. 244 del 2007), in base al principio di corrispondenza tra *petitum* e giudicato, la Consulta non avrebbe nemmeno potuto indagare i margini della potestà legislativa regionale in materia di forme associative. In terzo e ultimo luogo, non è la prima occasione in cui la Consulta ha ricondotto il coordinamento della finanza pubblica alle cd. materie trasversali ritenendo costituzionalmente legittime le norme che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali a patto che si tratti di un «transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente» e che «non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»⁶¹.

Rimettere la disciplina delle forme associative alla potestà legislativa regionale in ragione dell'assenza degli altri enti locali nelle elencazioni di cui all'art. 117 Cost. non sarebbe, tuttavia, coerente⁶² con il modello istituzionale disegnato dal legislatore costituzionale, in cui la potestà legislativa residuale delle regioni non rappresenta un «buco nero»⁶³ in grado di attrarre tutte le materie non elencate nei commi 2° e 3° dell'art. 117 Cost.⁶⁴: il nuovo titolo V

⁶⁰ G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 2975.

⁶¹ Cfr. sentenze nn. 289 e 120 del 2008 e n. 139 del 2009.

⁶² Cfr. S. MANGIAMELI, *titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane, nota a Corte cost. n. 244 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2125.

⁶³ Cfr. S. MANGIAMELI, *titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane op.cit.*, p. 2123.

⁶⁴ Cfr. N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2 luglio 2010.

svolge, infatti, una ricostruzione del sistema delle autonomie che non ha nulla a che vedere con i modelli federali classici⁶⁵ in cui le regioni sono preposte alla disciplina dei livelli locali. Tra le declinazioni del principio di pari dignità istituzionale di tutti i livelli territoriali sancita nel novellato art. 114 Cost. si trova anche il fatto che, ferma restando la potestà dello Stato di disciplinare gli elementi essenziali caratterizzanti di ciascun ente locale⁶⁶, ampi margini di intervento devono trovare l'autonomia statutaria e l'autonomia regolamentare degli enti locali. In particolare, se nei profili istituzionali degli enti locali (di cui agli artt. 114 e 117 Cost.) possono intervenire solamente la legge statale e le fonti locali di tipo statutario e regolamentare; nei profili funzionali (di cui all'art. 118 Cost.), invece, intervengono la legge statale o quella regionale, a seconda delle rispettive competenze: ammettendo, invece, un intervento da parte della legge regionale nell'ambito degli assetti istituzionali si produrrebbe un'indebita compressione dell'autonomia statutaria di ciascun ente locale.

Il contenuto della sentenza della Corte costituzionale in esame soffre, in realtà, di un peccato genetico rappresentato dal fatto che la Consulta tralascia di valutare la coerenza generale del quadro legislativo vigente in materia di comunità montane e contenuto all'art. 27 del TUEL, in seguito all'entrata in vigore del nuovo titolo V⁶⁷: l'assenza di un'effettiva partecipazione da parte di tutti gli enti territoriali all'opera di formazione della legislazione statale e l'inerzia dello stesso ad adeguare la legislazione al nuovo disegno costituzionale hanno, infatti, reso la Corte il terminale di un costante conflitto di natura politica e istituzionale che i giudici hanno preferito non affrontare in modo

⁶⁵ È proprio in ragione di tale specificità che la riforma del titolo V della parte II della Costituzione è stata denominata come «via italiana al federalismo», soprattutto grazie a numerosi contributi di De Martin G.C., il quale tende a sottolineare come l'assetto federale italiano sia un vero e proprio *unicum* nell'ambito del diritto comparato, distinguendosi sia dai modelli duali (es. USA) sia da quelli cooperativi (es. Germania), mantenendo alla base un assetto costituzionale di tipo unitario.

⁶⁶ Cfr. art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

⁶⁷ G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 2977.

diretto, evitando qualsiasi interpretazione sistemica e limitandosi alla mera interpretazione letterale del testo normativo postole all'attenzione⁶⁸.

Nella sostanza, l'assenza nel nuovo testo costituzionale dell'espressione «altri enti locali»⁶⁹ – in precedenza utilizzata⁷⁰ – dovrebbe comportare la sopravvenuta illegittimità costituzionale di realtà amministrative quali le comunità montane per come sono attualmente configurate: è stato, infatti, sostenuto che esse potrebbero continuare ad esistere fintantoché ciascun comune, in quanto unico ente costituzionalmente garantito, non decida di riappropriarsi delle funzioni da essa esercitate facendo valere l'illegittimità sopravvenuta della legge istitutiva della comunità montana⁷¹. Infatti, eventuali limitazioni dei profili di autonomia o dei poteri e delle funzioni di un ente comunale possono essere ritenuti legittimi solo se costituzionalmente fondati.

Pertanto, alla luce del nuovo dettato costituzionale, la creazione di livelli istituzionali locali differenti da quelli costituzionalmente previsti – come le unioni di comuni o le comunità montane – potrebbe dunque avvenire solamente a patto che essi siano configurati esclusivamente come livelli puramente associativi; come proiezione istituzionale dei livelli comunali⁷²; come stabile modo di essere delle istituzioni comunali di minori dimensioni, strumentale al raggiungimento di quei livelli di adeguatezza necessari allo svolgimento della generalità delle funzioni amministrative di cui i comuni dovrebbero essere titolari, soprattutto in seguito al nuovo art. 118 Cost., a

⁶⁸ Rileva dunque a tal proposito la necessità di provvedere finalmente ad un effettivo completamento della riforma costituzionale del 2001 che, pur rappresentando una vera e propria riforma di tipo sistemico, è stata seguita esclusivamente da provvedimenti puntuali strettamente attinenti al raggio d'azione di questa che ne hanno indubbiamente indebolito la portata innovativa.

⁶⁹ Cfr. artt. 118 e 130 Cost. prima della riforma del titolo V, parte II operata dalla legge cost. n. 3 del 2001.

⁷⁰ Cfr. art. 118 Cost. nella versione antecedente alle modifiche introdotte dalla l.cost. n. 3 del 2001.

⁷¹ G. SOLA, *Le comunità montane ed isolate tra TUEL e riforma del titolo V*, in *Quaderni regionali*, 3/2006, p. 755 ss.

⁷² G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *op.cit.*, p. 2980.

partire dalle funzioni fondamentali: in questi termini sarebbe, pertanto, pienamente conforme al quadro costituzionale e per nulla lesivo del principio autonomistico⁷³ la configurazione di un modello associativo a carattere obbligatorio per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte degli enti di minori dimensioni.

I corollari di tali argomentazioni si sostanziano, anzitutto, nel fatto che ai livelli associativi dovrà, tuttavia, essere demandato esclusivamente l'esercizio delle funzioni, tenendo distinto tale profilo dalla titolarità delle funzioni che dovrà rimanere in capo ai singoli comuni, onde evitare di svuotare di uno dei suoi contenuti essenziali il principio autonomistico. In secondo luogo, all'esercizio delle funzioni amministrative svolte da parte delle forme associative non potranno che estendersi le stesse garanzie costituzionali valide per i comuni che ne fanno parte, non al fine di mettere sullo stesso piano le forme associative e i comuni aderenti, ma per l'esigenza di garantire allo stesso modo tanto l'attività di esercizio delle funzioni svolta dal comune, quanto quella svolta dall'organismo associativo: in quest'ottica, per la disciplina delle forme associative dovrebbe valere – in concorrenza con le fonti locali – la riserva di legge statale in materia di organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali, ivi incluse le modalità di formazione, lo *status* dei componenti, l'individuazione dei livelli di adeguatezza e delle funzioni fondamentali da esercitare obbligatoriamente a livello sovracomunale, riconoscendo alle regioni singole regioni⁷⁴ la possibilità di legiferare limitatamente ai profili concernenti l'ordinamento delle circoscrizioni delle forme associative e di definizione degli

⁷³ G. MELONI, *La semplificazione istituzionale-amministrativa e la riforma costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

⁷⁴ La legislazione regionale sarebbe tuttavia ancora legittimata a intervenire in materia di comunità montane per definire in particolare le zone omogenee, le misure finanziarie di sostegno e incentivazione, nonché gli interventi speciali previsti per la montagna.

ambiti territoriali ottimali, parallelamente alla competenza riconosciuta dalla costituzione in materia di circoscrizioni comunali⁷⁵.

Per quanto, in base al percorso argomentativo appena svolto, si possa ritenere che il quadro dell'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni sia coerente con il quadro costituzionale, tali previsioni sono state oggetto di numerose critiche: non è, infatti, mancato chi⁷⁶ - a partire da un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 117 Cost. - ha ritenuto che non spettasse al legislatore statale introdurre una simile disciplina e che, così facendo, si ledesse conseguentemente anche il riparto costituzionale della potestà regolamentare tra Stato e regioni⁷⁷. È stato, infatti, sostenuto⁷⁸ che una simile previsione sarebbe stata molto più efficace qualora si fosse lasciato maggiore margine di intervento al legislatore regionale di concordare con il proprio sistema delle autonomie locali i caratteri fondamentali di tale novità istituzionale, anche al fine di tener conto delle profonde differenze esistenti sotto il profilo della dimensione dei livelli comunali, pur nella consapevolezza che il nostro sistema costituzionale non riconosce la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali.

Il dibattito si è sviluppato anche riguardo ad altri molteplici profili⁷⁹, quali la generale rigidità che caratterizza il modello di gestione associata in via obbligatoria delle funzioni comunali la cui disciplina è ampiamente

⁷⁵ Cfr. art. 133, secondo comma, della Costituzione.

⁷⁶ Cfr. L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012, par. 3.

⁷⁷ Si veda quanto previsto all'art. 16, co. 2, d.l. n. 138 del 2011, come modificato da d.l. n. 95 del 2012.

⁷⁸ Cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, pp. 713 ss. Dello stesso avviso è P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, n. 16/1012, p. 4.

⁷⁹ Cfr., *ex multis*, L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazione del governo locale*, *op.cit.*, par. 3; B. BALDI - G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012, pp. 141 ss.

predeterminata per legge⁸⁰; la presunta lesione dell'autonomia statutaria e regolamentare sia dei comuni e sia delle unioni di comuni laddove il legislatore si spinge a stabilire la fascia oraria in cui dovrebbero tenersi le riunioni degli organi di governo degli enti⁸¹; la singolarità di una previsione legislativa⁸² che consentiva ad un successivo intervento legislativo di modificare le modalità di elezione degli organi dell'unione; il ruolo rilevante che all'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011 si riconosceva al Ministero dell'Interno e ai prefetti, chiamati rispettivamente ad esentare dall'obbligo di dare vita ad una forma associativa quei comuni che abbiano raggiunto «significativi livelli di efficacia ed efficienza» mediante convenzione (co. 16) e a vigilare sull'effettivo conseguimento dei risparmi disposti dalla legge di stabilità⁸³, pena il ricorso al potere sostitutivo del Governo⁸⁴.

Ciononostante, è opportuno comunque notare che tale intervento ha positivamente contribuito a semplificare, almeno parzialmente, la disciplina dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minori dimensioni, abrogando la distinzione nell'ambito dei piccoli comuni tra enti superiori e inferiori ai mille abitanti. Rimangono, invece, immutate le perplessità relative alla differenziazione delle soglie demografiche in ragione dell'appartenenza o meno ad una comunità montana, nonché quelle relative all'introduzione di una doppia disciplina istituzionale delle unioni di comuni: se, infatti, tali forme associative godranno delle garanzie costituzionali degli enti comunali che ne rappresentano la proiezioni, riteniamo che sarebbe stato maggiormente in armonia con il quadro costituzionale limitarsi ad un disciplina

⁸⁰ C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, pp. 709 ss.

⁸¹ Cfr. artt. 48, co. 1, e 79, co. 1, del TUEL, modificati dal d.l. n. 138 del 2011.

⁸² Cfr. art. 16, comma 11, del d.l. n. 138 del 2011, in seguito abrogato ad opera del d.l. n. 95 del 2012.

⁸³ Cfr. art. 2, co. 186, l. n. 191 del 2009.

⁸⁴ Cfr. art. 14, co. 31-*quater*, d.l. n. 78 del 2010, come modificato da d.l. n. 95 del 2012.

istituzionale di carattere generale adottata con legge statale, rimettendo alla potestà statutaria e regolamentare dell'unione la concreta definizione dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente, in coerenza con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Se dunque, nel complesso, non si può che essere soddisfatti per l'introduzione di una previsione che contribuisce notevolmente ad attuare il principio di sussidiarietà e, più in generale, il disegno della riforma costituzionale del 2001 mettendo i comuni nelle condizioni di poter esercitare effettivamente la generalità delle funzioni amministrative secondo quanto previsto all'art. 118 Cost., non si può tuttavia non concordare con alcune delle osservazioni avanzate come quelle che rilevavano la lesione di alcuni profili dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni e cui si aggiunge la critica nei confronti di provvedimenti normativi che non si inseriscono di certo all'interno di un disegno sistematico e coerente di riordino dell'amministrazione locale, ma in un quadro di provvedimenti dettati molto più da contingenti esigenze di bilancio e realizzati attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza, in un quadro istituzionale in cui il legislatore non ha ancora provveduto a stabilire in modo definitivo le funzioni spettanti a ciascun livello di governo territoriale.

Ad arricchire ulteriormente il dibattito sviluppatosi sul tema dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minori dimensioni, è intervenuta una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 22 del 2014) con cui la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere b), c), d) ed e), del d.l. n. 95 del 2012: sul punto meritano di essere segnalati due profili affrontati dai giudici costituzionali.

Il primo attiene alla titolarità della potestà legislativa in materia di forme associative comunali: come accennato in precedenza, infatti, la Corte costituzionale si è pronunciata in proposito analizzando il tema della comunità montane, la cui disciplina è stata rimessa alla potestà legislativa residuale delle regioni, ma le cui conclusioni sono state interpretate dal legislatore in senso estensivo anche per le altre tipologie di forme associative, come testimoniano le numerose leggi regionali intervenute sul punto. Nella sentenza del 2014, invece, la Corte costituzionale fa espressamente riferimento alla pronuncia del 2009 che rimette alla potestà legislativa residuale delle regioni la disciplina delle comunità montane, ma lo fa nell'ambito di una sentenza che riguarda la disciplina generale delle forme associative preposte al soddisfacimento dell'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni, al fine di affermare quali sino i titoli competenziali che il legislatore può far valere in via eccezionale al fine di intervenire in tale materia con norme di legge, in luogo del legislatore regionale. Per la prima volta, dunque, dal ragionamento giuridico svolto dalla Corte costituzionale si evince in modo esplicito che la potestà legislativa, non solo in materia di comunità montane, ma anche in materia di altre forme associative spetta alle regioni, non rilevando dunque - com'è stato al contrario sostenuto in questa sede - il fatto che si tratti di enti esponenziali di livelli comunali istituiti essenzialmente per l'esercizio di funzioni fondamentali e su cui, dunque, dovrebbe esercitarsi la disciplina legislativa statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. p).

Il secondo profilo che merita di essere analizzato attiene al titolo competenziale cui la Corte costituzionale fa riferimento per dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale ed ammettere - nonostante il riconoscimento della potestà legislativa residuale regionale in materia - un

intervento del legislatore statale in materia di disciplina delle forme associative. La Consulta ha, infatti, ritenuto compatibile con il testo costituzionale i contenuti del d.l. n. 95 del 2012, in quanto riconducibili ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica su cui si esercita la potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione. Analizzando attentamente i testi normativi che, già dal 2010, avevano introdotto previsioni di questo tenore, si nota come essi configurino sempre le norme adottate nell'ambito di provvedimenti i cui obiettivi prioritari sono la «stabilizzazione finanziaria»⁸⁵ e la «riduzione della spesa pubblica»⁸⁶ e, al loro interno, nell'ambito di un Capo o di un Titolo nella cui intestazione si fa riferimento al «contenimento delle spese»⁸⁷ ed alla «riduzione dei costi»⁸⁸.

Emerge, pertanto, con grande evidenza come la scelta di introdurre l'obbligo di esercizio associato di alcune funzioni da parte dei piccoli comuni sia configurata molto più come una misura di carattere finanziario in grado di consentire un consistente risparmio di risorse, piuttosto che come interventi di carattere prettamente istituzionale volti a garantire quella adeguatezza organizzativa e strutturale degli enti di minori dimensioni, indispensabili per la concretizzazione del principio di sussidiarietà che governa l'allocazione delle funzioni tra enti territoriali. La Corte costituzionale, affermando che la disciplina delle forme associative rientra nella potestà legislativa residuale regionale, per dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale avanzate non poteva far altro che ricondurre tale disciplina ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, dando così a maggior ragione

⁸⁵ L'espressione è utilizzata nel titolo del d.l. n. 78 del 2010 e nel d.l. n. 138 del 2011.

⁸⁶ L'espressione è utilizzata nel titolo del d.l. n. 95 del 2012.

⁸⁷ Il Capo III del Titolo I del d.l. n. 78 del 2010 si intitola «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza».

⁸⁸ Il Titolo IV del d.l. n. 138 del 2011 si intitola «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali». Il Titolo IV del d.l. n. 95 del 2012 si intitola «Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali».

seguito a quella costante giurisprudenza costituzionale sulle cosiddette materie trasversali che da tempo consente al legislatore statale discutibili “invasioni di campo” nelle materie regionali. Ed è sulla scorta di tali considerazioni che la riconduzione di tale disciplina alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, secondo le argomentazioni in precedenza prospettate, consentirebbe una configurazione più appropriata di tutta la disciplina.

3.4 Verso una disciplina a regime sull'associazionismo intercomunale e le fusioni tra comuni: il d.d.l. S. 1212

A questo punto della trattazione, in conclusione dell'analisi avente ad oggetto l'ordinamento italiano, è necessario fare riferimento ad alcune novità che potrebbero impattare sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative da parte dei comuni e concernenti l'associazionismo e le fusioni, qualora fosse approvato in via definitiva il d.d.l. S. 1212 – cui abbiamo già fatto riferimento nel capitolo precedente – attualmente all'esame del Senato della Repubblica nel testo approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 e allora identificato come d.d.l. C. 1542.

Per quanto concerne il tema dell'obbligo di prevedere l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minori dimensioni introdotto, in prima battuta, dal decreto legge n. 78 del 2010, si noti anzitutto che l'art. 21 del d.d.l. in esame dispone l'abrogazione delle novità apportate negli anni successivi, confermando l'eliminazione della distinzione tra comuni al di sopra e al di sotto dei mille abitanti, nonché della facoltà per i comuni fino a mille abitanti di svolgere tutte le funzioni in forma associata e la relativa disciplina speciale delle unioni di comuni⁸⁹.

⁸⁹ Si ricorda la disciplina derogatoria dell'art. 32 del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000) introdotta all'art. 16, commi 1-13, del d.l. n. 138 del 2011.

In riferimento a quest'ultimo profilo, il comma 4 dell'art. 21 ridetermina la soglia demografica minima che dovranno raggiungere tali forme associative introducendo, in alternativa alla soglia dei 10 mila abitanti, quella dei 3 mila in caso di comuni appartenenti o appartenuti a una comunità montana, prevedendo la presenza di almeno tre comuni e facendo comunque salva la possibilità di deroghe da parte delle regioni. Sempre l'art. 21 modifica l'art. 32 del TUEL, relativo alla disciplina organizzativa delle unioni di comuni, eliminando il numero massimo di consiglieri comunali che, d'ora in poi, sarà stabilito all'interno dello statuto dell'unione e dovrà garantire la rappresentanza delle minoranze e la presenza di almeno un consigliere di ciascun comune. Nel nuovo comma 4 dell'art. 32 si precisa, infine, che le modalità di funzionamento degli organi e i rispettivi rapporti sono stabiliti nello statuto che, in prima battuta, sarà approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre le eventuali modifiche sono rimesse al consiglio dell'unione.

Sempre in tema di unioni di comuni, si precisa che tutte le cariche politiche assunte sono a titolo gratuito (art. 22), si prevede che alcune importanti attività che fuoriescono dalle funzioni fondamentali possano essere gestite dall'unione di comuni⁹⁰ (art. 23); che il presidente dell'unione svolge le funzioni di autorità comunale di protezione civile e quelle di polizia locale nel caso in cui queste siano conferite all'unione.

Parallelamente, il disegno di legge in esame contiene alcune importanti previsioni in materia di fusione di comuni, con cui si modifica quanto previsto

⁹⁰ Le attività in questione coincidono con: a) le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono; b) le funzioni di responsabile per la trasparenza sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono; c) le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori; d) le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'unione stessa.

all'art. 15 del TUEL, disponendo che gli enti che intendono dare vita ad un nuovo comune possono adottare uno statuto ancor prima del completamento della procedura, mediante approvazione di un testo conforme da parte dei consigli dei singoli comuni in cui si dovranno comunque prevedere che «alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi». La legge regionale di fusione dei comuni dovrà disporre le modalità con cui si applicano le previsioni relative all'obbligo di esercizio in forma associata dalle funzioni: in ogni caso tale obbligo non varrà per comuni superiori a 3 mila o 2 mila abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane. In seguito alla fusione e in attesa delle elezioni, la gestione del comune è affidata ad un commissario coadiuvato da un comitato consultivo di cui fanno parte i sindaci dei comuni che hanno dato vita alla fusione, mentre in attesa dell'approvazione degli atti definitivi, si applicano lo statuto e il regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'ente di maggiori dimensioni demografiche.

In alternativa alla fusione, un comune potrà promuovere il procedimento di incorporazione: in tal caso il comune incorporante succede a pieno titolo in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi del comune incorporato, lo statuto dovrà prevedere adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi, il procedimento dovrà svolgersi in base a quanto previsto all'art. 133 della Costituzione e sarà altresì possibile chiedere il cambio di denominazione del comune.

Al fine di incentivare al massimo il ricorso alle forme associative o, in alternativa, alle fusioni tra comuni, l'art. 27 del disegno di legge in esame prevede che la regioni possano individuare apposite misure di incentivazione; che sia possibile mantenere per tutta la prima consiliatura conseguente alla fusione tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti

preesistenti alla fusione e che tali enti abbiano la priorità nell'accesso alle risorse del programma "6000 Campanili" finalizzato al finanziamento di interventi infrastrutturali⁹¹.

Al termine di questo breve *excursus*, si ritiene di sottolineare come le previsioni in materia di associazionismo comunale contenute nel disegno di legge ancora in discussione determinino una parziale semplificazione del quadro normativo sul tema, eliminando la disciplina speciale delle unioni di comuni comuni fino ad ora utilizzabile per da parte dei comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti e riunendo tutta la disciplina di tale forma associativa nel novellato art. 32 del TUEL. Tale innovazione comporterebbe, tuttavia, che in caso di impossibilità organizzativa all'esercizio delle funzioni spettanti ai comuni di piccolissime dimensioni e di inerzia nel demandarle all'esercizio di una forma associativa, il legislatore statale e quello regionale dovrebbero intervenire allocando le funzioni che fuoriescano da quelle fondamentali a livelli di governo territorialmente più ampi, applicando il principio di differenziazione con tutto ciò che tale decisione comporta in termini di configurazione, di un'amministrazione a macchia di leopardo e di mancata semplificazione del tessuto amministrativo. Al contempo, è stato opportunamente rilevato⁹² che nel disegno di legge manca una previsione che stabilisca una dimensione massima in termini demografici o territoriali delle unioni di comuni, onde evitare che assumano le sembianze di enti di area vasta camuffati, oltre al fatto che la configurazione degli esecutivi in modo piuttosto debole rischia di depotenziare già in partenza proprio il ruolo gestionale che dovrebbe caratterizzare tali forme di collaborazione istituzionale.

⁹¹ Il programma è previsto all'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013.

⁹² Cfr. G.C DE MARTIN, *Appunto per l'audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul d.d.l. S. 1212*, *op.cit.*, p. 6.

4. Esercizio delle funzioni e adeguatezza dei livelli amministrativi in Spagna: tra tentativi di ridefinizione della mappa territoriale locale e “provincializzazione” delle amministrazioni comunali

Tra i dibattiti più accesi che si sono avuti in Spagna in seguito allo scoppio della crisi economica, uno ha avuto ad oggetto la revisione dell'articolazione territoriale dei comuni che, allo stato attuale, si presentano mediamente di dimensioni estremamente ridotte: rapportando gli oltre 47 milioni di residenti nella penisola iberica con gli 8.117 comuni esistenti otteniamo una popolazione media di circa 5.800 abitanti per comune, che rappresenta un dato ben inferiore a quello italiano che si assesta a quasi 7.400 abitanti. Se analizziamo poi il numero di comuni al di sotto dei 5 mila abitanti – che convenzionalmente rappresenta la soglia al di sotto della quale un ente comunale è considerato di piccole dimensioni – il confronto è ancora più impietoso con ben 6.799 comuni contro i 5.652 dell'Italia: se, dunque, il tessuto comunale italiano è costituito per ben il 70 per cento da piccoli comuni, in Spagna tale percentuale raggiunge addirittura l'83 per cento. Tuttavia, per comprendere la reale conformazione del tessuto comunale spagnolo è opportuno svolgere un ulteriore confronto concentrando l'attenzione, nell'ambito dei comuni al di sotto dei 5 mila abitanti, su quelli di minori dimensioni: infatti, se in Italia i comuni con meno di mille abitanti sono 1.965, raccogliendo complessivamente 1.077.519 residenti, con Pedesina (Sondrio) come ente più piccolo, con soli 33 abitanti; in Spagna vi sono ben 4.896 comuni con meno di mille abitanti, raccogliendo ben 1.478.631 residenti e Illán de Vacas (Toledo), come comune più piccolo del Paese, con solo un abitante⁹³.

⁹³ I dati riportati sono tratti da www.comuniverso.it, elaborazione su dati ISTAT 1° gennaio 2013 per l'Italia e da www.ine.es, dati Instituto Nacional de Estadística 1° gennaio 2013.

Alla luce di tali premesse si comprende, pertanto, come l'esigenza di riforma e complessiva razionalizzazione del tessuto amministrativo spagnolo si sia spinta fino ad alimentare un dibattito piuttosto acceso circa l'opportunità o meno di provvedere alla fusione o all'accorpamento di più comuni al fine aumentarne le dimensioni e, soprattutto, la capacità di esercitare efficacemente le funzioni ad essi demandate.

Come del resto accade anche in Italia, dove l'attaccamento alla propria identità comunale non di rado raggiunge se non supera il patriottismo che si esprime a livello nazionale, il dibattito sulle prospettive di accorpamento o fusione dei comuni spagnoli è da sempre attraversato da una serie di ostacoli che, spesso, sembrano essere del tutto insuperabili⁹⁴.

Il primo è identificabile come un ostacolo di ordine prettamente emotivo e sentimentale: il luogo di nascita è, infatti, spesso assunto ad elemento caratterizzante della persona e spesso si manifesta sotto forma di uno spiccato localismo e campanilismo che si esplica in una conflittualità con le popolazioni dei comuni limitrofi, soprattutto se di maggiori dimensioni, con picchi identitari tanto più forti quanto minori sono le dimensioni dell'ente comunale.

Il secondo elemento di resistenza, conseguente al primo, si colloca prettamente sul piano politico, determinando un rifiuto da parte della popolazione nei confronti delle forze politiche che si fanno portatrici di interventi riformatori che propugnano la soppressione dei comuni di minori dimensioni.

In terzo e ultimo luogo, si oppongono le teorie riconducibili ad una sorta di «giusnaturalismo municipalista» che considera gli enti comunali come entità naturali, cogliendo elementi non solo negativi nel mantenimento dei comuni di minori dimensioni, sia per ragioni politiche sia per motivazioni sostanziali,

⁹⁴ Gli elementi illustrati sono messi bene in evidenza da L. COSCULLUELA MONTANER, *Presentación, op.cit.*, pp. 37 ss.

attinenti alla definizione dei livelli demografici e alla tutela dell'ambiente, cui invece si oppongono le idee di stampo razionalistico che, concependo l'ente comunale come un'amministrazione dedita all'esercizio di funzioni amministrative, ritengono necessario che il tessuto comunale sia costituito da enti che raggiungano una dimensione minima, generalmente espressa in termini di consistenza demografica.

Considerare i comuni di minori dimensioni solamente come elementi di debolezza del tessuto amministrativo è stato ritenuto estremamente miope: secondo il *Libro blanco para la reforma del gobierno local* elaborato dal Governo spagnolo nel 2005, infatti, nell'ambito di un Paese territorialmente vasto e in proporzione scarsamente popolato come la Spagna, possedere un così elevato numero di comuni – anche di ridotte dimensioni – significa possedere un alto numero di istituzioni con rappresentanza democratica che si possono occupare di temi come la tutela dell'ambiente o del patrimonio storico rurale. In particolare, possedere un livello di governo locale direttamente rappresentativo di realtà di così ridotte dimensioni fa sì che tali comunità si sentano responsabilizzate del governo delle “loro” istituzioni democratiche che, a dispetto di qualunque critica, potrebbero funzionare molto meglio di altre – potenzialmente più efficienti, ma di certo più artificiali – proprio per la grande coesione sociale che caratterizza e che è alla base di tali piccoli centri abitati⁹⁵. Al tempo stesso non deve essere nemmeno dimenticato che il criterio strettamente numerico di tipo demografico non può rappresentare l'unico parametro di valutazione per giungere alla conclusione circa l'esigenza di optare per una sua soppressione o meno: rispetto, infatti, a comuni di piccole dimensioni collocati in aree rurali, la cui fusione con enti limitrofi potrebbe snaturare il tessuto economico e sociale di un ente fortemente caratterizzato socialmente ed

⁹⁵ In questo senso, M. REBOLLO PUIG, *La crisi económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, in AA.VV., *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012 pp. 212-213.

economicamente in un certo senso, potrebbe essere molto più impellente provvedere ad accorpare comuni confinanti, magari di dimensioni decisamente maggiori, ma che hanno ormai raggiunto una continuità urbana pressoché assoluta e in cui l'azione di governo, a fronte di esigenze del tutto analoghe di tali territori, potrebbe svilupparsi molto più efficacemente se gestita da parte di una sola articolazione amministrativa.

Ciò premesso, resta fermo che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, di razionalizzazione dell'assetto dell'amministrazione locale e di conseguimento di maggiori livelli di efficienza nello svolgimento di funzioni ad essi demandate ha riportato alla ribalta il tema delle fusioni dei piccoli comuni su cui è opportuno a questo punto svolgere alcune considerazioni di carattere strettamente giuridico, anche confrontando il quadro normativo spagnolo⁹⁶ con quanto previsto nell'ordinamento italiano.

Il riconoscimento del principio autonomistico, fatto proprio dal costituente in Italia, tende a riconoscere le autonomie locali per come si sono affermate nel corso della storia istituzionale della penisola, rimettendo pertanto la modifica delle circoscrizioni comunali ad iniziative dei comuni interessati da approvare con legge regionale: la traduzione operativa della garanzia dell'identità territoriale degli enti locali, in cui sono ricompresi gli enti comunali, è dunque declinata nella necessaria iniziativa dell'ente interessato alla modifica del proprio territorio che esclude, pertanto, che un ente pubblico territoriale costituzionalmente garantito possa essere soppresso a discrezione assoluta del legislatore statale o regionale. In questo senso, non può essere ritenuta incoerente quella previsione del TUEL del 2000 (art. 15, co. 1) che dispone un limite demografico minimo per l'istituzione di un nuovo ente

⁹⁶ Sul tema si veda *amplius* M. REBOLLO PUIG, *op.cit.*, pp. 195 ss.; ID., *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*, in *REALA*, n. 308 settembre-dicembre 2008, p. 151 ss.

comunale, quasi ammettendo pubblicamente che sussista una soglia dimensionale di efficienza al di sotto della quale le capacità amministrative e funzionali di un ente sono messe in discussione: per il costituente, infatti, un simile ragionamento può essere effettuato solamente nei confronti dei comuni di nuova istituzione e non per quelli che rappresentano il portato di una storia, molto spesso, plurisecolare nei cui confronti i criteri di efficienza e efficacia dell'azione amministrativa devono essere considerati in modo recessivo in confronto al rispetto dell'identità istituzionale del piccolo comune.

Il sistema spagnolo, dalla sua, si differenzia notevolmente da questo quadro non presentando, anzitutto, alcuna previsione costituzionale in materia e limitandosi a garantire l'autonomia dei livelli comunali. Sulla base di tali presupposti solo un'esigua minoranza della dottrina⁹⁷ ritiene che la soppressione di uno o più comuni non possa essere disposta se non in accordo con l'ente oggetto dell'intervento e, dunque, con i cittadini che vi risiedono, mentre secondo la maggioranza⁹⁸ e lo stesso Tribunale costituzionale⁹⁹ sarà ben possibile procedere a modifiche unilaterali delle circoscrizioni comunali, dal momento che la garanzia dell'autonomia locale non si traduce nella garanzia di un determinato *status quo* organizzativo, fatta salva l'esigenza di rispettare l'obbligo di consultazione previsto a tal proposito all'art. 13 della *Ley reguladora de las bases del régimen local* n. 7 del 1985, ma senza riservare al singolo comune l'iniziativa circa l'avvio di tale procedimento che potrà legittimamente essere intrapreso d'ufficio da parte della comunità autonoma.

⁹⁷ La tesi è sostenuta da J.M. CASTELLS ARTECHE, *Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, in *Revista de Administración Pública*, nn. 100-103, vol. III, p. 2178.

⁹⁸ Cfr. L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, p. 62; A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, 1990, n. 265; C. ESCUÍN PALOP, *La alteración de los términos municipales*, in S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *op.cit.*, cap. XXXII; A. EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal*, *op.cit.*, pp. 452 ss.

⁹⁹ Cfr., su tutte, punto 13.c) della sent. n. 214 del 1989.

Tali argomentazioni non assumono, peraltro una valenza differente qualora una comunità autonoma dovesse decidere di procedere non ad un singola fusione o ad un singolo accorpamento tra più enti comunali, ma ad un'opera di ridefinizione complessiva delle circoscrizioni comunali che essa potrà legittimamente proporre ed approvare limitandosi ad acquisire esclusivamente il parere degli enti coinvolti, elemento quest'ultimo che, peraltro, rappresenta il solo requisito procedurale previsto a tal proposito da parte della stessa Carta europea delle autonomie locali¹⁰⁰, recepita anche dalla Spagna.

Passando all'analisi puntuale del procedimento di fusione, soppressione e accorpamento dei comuni, è necessario soffermarsi sull'art. 13 della *Ley reguladora de las bases del Régimen local* n. 7 del 1985 che, nel definire alcuni principi, rinvia in buona parte alla legislazione delle comunità autonome, fatta salva l'applicazione in via suppletiva del *Real Decreto Legislativo* n. 781 del 1986 recante *Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local* (artt. 3-9) e del *Real Decreto* n. 1690 del 1986 recante *Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales* (artt. 2-16). La volontà di rilanciare il ricorso a tale istituto ha indotto il legislatore statale a modificare la disciplina contenuta all'art. 13 con la *ley* n. 27 del 2013, fino ad ora scarsamente utilizzata dalle comunità autonome per modificare la mappa dei comuni esistenti nei rispettivi territori, anche in ragione delle motivazioni che sono state precedentemente illustrate.

Ad oggi, pertanto, esso prevede che sia possibile disporre la soppressione o qualunque modifica dei confini comunali con legge della comunità autonoma, senza che ciò comporti, tuttavia, la modifica dei confini provinciali, previo parere dei comuni coinvolti e del Consiglio di Stato o dell'organo consultivo del

¹⁰⁰ Cfr. art. 5 CEAL.

Governo della Comunità autonoma in questione. A ciò, in seguito alle modifiche di fine 2013, si dovrà accompagnare anche la relazione da parte della amministrazione che esercita funzioni di controllo in materia finanziaria e contabile, mentre dell'avvio di tale procedimento dovrà essere messa al corrente anche l'amministrazione statale.

Quanto all'istituzione di nuovi municipi, se nel periodo antecedente all'entrata in vigore della novella legislativa si prevedeva che essi potessero essere istituiti «solamente» a partire da nuclei che presentassero evidente differenze territoriali, purché disponessero di risorse sufficienti per l'esercizio delle funzioni municipali e tale intervento non comportasse la riduzione della qualità dei servizi prestati nel comune originario, da oggi è necessario rispettare gli ulteriori requisiti che prevedono che non possano essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti e che non presentino sufficienti garanzie sul fronte della sostenibilità finanziaria.

I paragrafi successivi dell'art. 13 (3 e ss.) dettano, invece, la disciplina relativa alle fusioni dei comuni affermando, anzitutto, che «nel rispetto delle competenze delle comunità autonome, lo Stato, in base a criteri geografici, sociali e culturali, può stabilire misure volte a sviluppare la fusione di municipi al fine di migliorare la capacità di gestione delle funzioni pubbliche locali», anche sulla base degli incentivi che sono stati disciplinati proprio di recente inserendo all'articolo in esame i nuovi paragrafi 4, 5 e 6.

Il primo prevede che comuni confinanti all'interno di una medesima provincia possano stipulare un accordo di fusione che non potrà essere sciolto prima che siano trascorsi dieci anni dalla sua conclusione. Ad esso si applicheranno alcune previsioni particolari concernenti l'esercizio delle funzioni e il governo delle aziende locali volte sia a favorire simili processi, sia a far sì che da essi non derivi un maggiore e irragionevole aggravio per le finanze pubbliche.

Da tale processo scaturirà, altresì, la fusione dei territori, delle popolazioni, delle amministrazioni e di tutte le risorse umane, materiali e finanziarie dei comuni coinvolti: in questo quadro, in seguito all'entrata in vigore delle misure concernenti la fusione che ciascun ente dovrà approvare, non potrà aversi un aumento della massa salariale.

Dal punto di vista istituzionale, in via transitoria, il consiglio sarà composto dall'insieme dei consiglieri dei comuni coinvolti nell'*iter* di fusione e, se previsto nell'accordo, ciascun comune potrà assumere le funzioni di organo di decentramento infracomunale.

Dal punto di vista finanziario, il nuovo ente che si viene a creare succederà a tutti i diritti e a tutte le obbligazioni degli enti coinvolti; qualora, tuttavia, uno dei comuni coinvolti versasse in una situazione di dissesto finanziario, tramite accordo tra gli stessi, sarà possibile prevedere la creazione di un fondo, senza personalità giuridica propria, ma con contabilità separata dal resto dell'ente, ascritto al nuovo comune che ne affiderà la gestione ad un commissario liquidatore che dovrà concludere la gestione entro cinque anni.

Il paragrafo 5 affida, inoltre, alle province la supervisione sull'integrazione dei servizi e sull'esercizio delle funzioni da parte del nuovo ente e, infine, il paragrafo 6 riduce ulteriormente - rispetto a quanto già previsto nel 2003 - il *quorum* richiesto per l'approvazione di un accordo di fusione, ora individuato nella maggioranza semplice di ciascun consiglio comunale.

Ferme restando le prerogative delle comunità autonome, che rimangono i soggetti competenti in materia, attraverso le innovazioni illustrate, il legislatore statale ha inteso modificare la normativa previgente introducendo alcune previsioni volte ad incentivare al massimo - anche sotto il profilo finanziario - il ricorso a fusioni tra comuni di piccole o piccolissime dimensioni, al fine di superare lo storico sottodimensionamento degli enti comunali e consentire un

più efficace esercizio delle funzioni ad essi spettanti: sarà, dunque, necessario monitorare la situazione negli anni a venire al fine di valutare fattivamente se le novità normative appena introdotte saranno sufficienti a superare i molteplici ostacoli di ordine culturale e politico che spesso si sono frapposti alla realizzazione di tali processi.

La decisione da parte del legislatore di introdurre alcune importanti innovazioni in materia di fusione di comuni ha rappresentato una scelta ben precisa che si colloca in alternativa ad altre due prospettive che, invece, si è deciso di non percorrere e che si sostanziano nella cd. “comarcalizzazione” dei comuni e lo sviluppo dell’associazionismo comunale.

Rispetto alla prima prospettiva¹⁰¹, com’è noto, gli statuti delle comunità autonome possono prevedere l’istituzione di *comarcas* (art. 152.3 C.E.) che rappresentano stabili forme di collaborazione tra comuni, oltre che una sorta di circoscrizioni di decentramento regionale di dimensioni generalmente inferiori alle province – sostanzialmente riconducibili a vecchi circondari italiani – che, dalla loro, come è noto, svolgono anche il ruolo di circoscrizioni di decentramento statale¹⁰². Al fine di superare lo storico sottodimensionamento degli enti comunali, il Tribunale costituzionale spagnolo, già nella sent. n. 214 del 1989, escludeva che si potesse procedere a ridisegnare la mappa degli enti comunali iberici facendone coincidere i confini con quelli delle *comarcas*: secondo i giudici, infatti, per quanto – come illustrato in precedenza – continuino a non esservi limiti invalicabili che impediscano di sopprimere un comune senza il suo consenso, l’articolazione degli enti comunali non potrebbe mai coincidere con quella della *comarca*, non potendo assumere una

¹⁰¹ Il tema è stato recentemente affrontato da M. REBOLLO PUIG, *La crisi económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, op.cit., p. 209 ss.

¹⁰² In tutta la Spagna vi sono 81 comarcas a fronte di 50 province. Fonte: Datos del registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 1° gennaio 2013.

dimensione territoriale che, per la sua vastità, condurrebbe alla sostanziale rottura del vincolo di prossimità con gli abitanti del comune.

Per quanto sia, infatti, necessario che un ente comunale assuma un'articolazione e una dimensione tali da consentirgli un'efficace esercizio delle funzioni ad esso demandate, l'esigenza di raggiungere tale obiettivo non può tradursi nella costituzione di enti del tutto artificiali o di dimensioni così vaste tali da rompere inevitabilmente quel vincolo di prossimità con i cittadini che rappresenta una delle più immediate declinazioni del principio autonomistico affermato nella Costituzione spagnola e che impone che l'ente di prossimità sia organizzato, anzitutto, sulla base dei rapporti sociali che caratterizzano una data comunità¹⁰³. Peraltro, già nel 1981 il Tribunale costituzionale (sent. n. 32) aveva affermato che l'articolazione territoriale di un comune deve comunque preservare la riconoscibilità istituzionale di tale ente, dovendo rimanere espressione di una collettività locale: in questo senso, sarebbe sufficiente notare come in Spagna, mai nessuno identificherebbe come comune un ente con i confini di una *comarca*.

Su questo tema è peraltro intervenuto l'VIII Congresso dell'Associazione spagnola dei professori di diritto amministrativo¹⁰⁴, in cui è stato anzitutto evidenziata l'esigenza di affrontare le questioni concernenti l'assetto dell'amministrazione locale evitando che il dibattito fosse totalmente condizionato dalle questioni contingenti o dalle esigenze dettate dalla congiuntura economica. Sarebbe, infatti, ben più opportuno svolgere qualunque considerazione nella consapevolezza dell'enorme differenziazione che caratterizza il territorio e il tessuto amministrativo iberico e nella

¹⁰³ Il principio è peraltro ripreso da F. SOSA WAGNER - P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid, 1987, p. 130 ss.

¹⁰⁴ Il congresso si è tenuto l'8 e il 9 febbraio 2013 presso l'Università di Alicante. Del dibattito che si è svolto in questa sede in materia di riordino del tessuto comunale è dato conto in T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2012*, Barcelona, 2013, pp. 23 ss.

condivisione del fondamentale obiettivo di consentire che tutti i livelli di governo raggiungano un livello di adeguatezza che consenta loro di esercitare efficacemente le funzioni amministrative ad essi demandate. Simili considerazioni devono indurre, anzitutto, a non ritenere adeguato il fatto di assumere come unico e fondamentale criterio di valutazione dell'efficienza di un ente comunale quello demografico; così come non è ammissibile che una simile valutazione possa essere condotta in via pressoché esclusiva e in modo uniforme da parte della legge statale, relegando solo gli elementi più puntuali e marginali alla competenza della legislazione autonoma. Gli amministrativisti spagnoli ritengono, pertanto, che il tema delle fusioni e degli accorpamenti dei comuni di minori dimensioni non sia, in realtà, il vero tema principe della riforma dell'amministrazione locale, nella convinzione che le ripercussioni negative sul fronte della perdita della rappresentatività democratica delle istituzioni locali che scaturirebbero da interventi in questo senso supererebbero di gran lunga i possibili effetti positivi in termini di maggiore efficienza del sistema. Sarebbe pertanto ben più opportuno mettere al centro del dibattito e dell'attenzione dei decisori pubblici il tema della ridefinizione delle funzioni amministrative dei comuni e, in particolare, delle relative modalità di esercizio, attraverso, ad esempio, forme di cooperazione intercomunale.

Proprio in riferimento alla possibilità di sviluppare maggiormente le forme di cooperazione e associazionismo comunale¹⁰⁵, è opportuno anzitutto rammentare che nell'ordinamento spagnolo – per quanto in atti differenti – è possibile ritrovare molteplici previsioni che disciplinano esperienze differenti.

¹⁰⁵ Per una rassegna delle forme di collaborazione intercomunale presenti nell'ordinamento spagnolo cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012, e *amplius* E. GRIGLIO, *L'associazionismo comunale in Spagna*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Europa*, Padova, 2013, p. 71 ss.

Al fine di rendere l'esposizione maggiormente chiara, è opportuno procedere all'illustrazione delle tipologie di forme di collaborazione intercomunale distinguendo anzitutto, quelle di tipo funzionale – che non comportano la creazione di una nuova struttura amministrativa – da quelle di tipo strutturato che, invece, si sostanziano nella costituzione di nuove strutture pubbliche.

Sul primo versante, troviamo i *convenios intermunicipales* (disciplinati all'art. 57 Ley n. 7 del 1985 nonché agli artt. 6 e 8 della ley n. 30 del 1992 sul Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) e la *encomienda de gestión intermunicipal* (prevista all'art. 15 del medesimo testo legislativo). I primi si sostanziano in negozi giuridici di tipo bilaterale o plurilaterale che coinvolgono due o più comuni nelle attività di esercizio di funzioni amministrative, rappresentando uno strumento estremamente duttile, agile la cui realizzazione può avvenire in tempi brevi, anche per il fatto che non comporta la strutturazione di nuovi apparati burocratici, al pari delle convenzioni previste nell'ordinamento italiano (art. 30 TUEL). Il secondo strumento di tipo funzionale – la *encomienda de gestión intermunicipal* – si sostanzia invece nella delega da parte di un municipio ad un altro dell'esercizio di una funzione amministrativa, in riferimento in particolare alle attività di tipo materiale e tecnico, eccezion fatta per gli aspetti di tipo strettamente giuridico-normativi: il presupposto del ricorso a tale strumento è rappresentato dalla necessità per l'ente delegante di raggiungere sufficienti livelli di efficienza nell'esercizio di una funzione o nella carenza di mezzi per il suo esercizio.

Passando alle forme di collaborazione a carattere strutturato, è opportuno distinguere ulteriormente quelle che determinano la nascita di enti privi di personalità giuridica e quelli che, invece, danno vita a strutture dotate di

personalità giuridica differente rispetto agli enti che le costituiscono. Tra le prime si annoverano: le *agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común de puestos de trabajo*¹⁰⁶; le *comunidades de municipios* e le *redes de cooperación territorial*. Alle prime si ricorre per la gestione in forma associata del personale comunale; le seconde, che non trovano alcuna regolazione nell'ambito della *ley basica* del 1985¹⁰⁷, possono essere istituite per la gestione comune di compiti e servizi da parte di comuni anche non confinanti, previa sottoscrizione di un apposito accordo; quanto alle ultime, il cui esempio è rintracciabile nella legislazione andalusa,¹⁰⁸ si tratta di un'esperienza piuttosto recente - e di cui, pertanto, è difficile trarre un bilancio - volta alla realizzazione di reti di cooperazione basate su strutture organizzative flessibili in forma di rete, in grado di modificarsi per far fronte alle esigenze comuni dei comuni che ne fanno parte.

Tra le forme associative di tipo strutturato con personalità giuridica di diritto privato, si deve anzitutto fare riferimento alle *mancomunidades*, previste all'art. 44 della *Ley basica* del 1985 e agli artt. 35 e 36 del *Real Decreto Legislativo* n. 781 del 1986 recante *Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local* ed estremamente diffuse in tutta la Spagna¹⁰⁹, preposte allo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi di loro competenza, secondo quanto puntualmente previsto in tal senso dalle leggi delle singole comunità autonome. Della stessa tipologia sono i *consorcios intermunicipales*¹¹⁰,

¹⁰⁶ Si tratta di una possibilità cui può ricorrere la legislazione delle comunità autonome, come peraltro previsto dal Real Decreto 1732/1994 del 29 luglio.

¹⁰⁷ Una loro regolazione è contenuta nella legislazione catalana agli artt. 123 ss. del Decreto Legislativo 2/2003, del 28 aprile di approvazione del *Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña*.

¹⁰⁸ Cfr. art. 84, *Ley de Autonomía Local de Andalucía*, n. 5/2010, dell'11 giugno.

¹⁰⁹ Al 1° gennaio 2013 ne risultano istituite 1.005 mancomunidades. Fonte: Datos del registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¹¹⁰ Cfr. artt. 57 y 87 de la *Ley Regaladora de las Bases del Régimen Local* e art. 6 *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

istituiti per la realizzazione di finalità di interesse comune e, in particolare, in materia di turismo, sviluppo economico e locale, formazione, acque, rifiuti e assistenza sociale.

Quanto alle forme di cooperazione intercomunale di tipo strutturato, ma con personalità giuridica di diritto privato, troviamo le *sociedades intermunicipales*¹¹¹ e le *fundaciones intermunicipales*: le prime si sostanziano in società commerciali il cui capitale è interamente sottoscritto da vari comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di competenza comune; le seconde sono, invece, un fenomeno molto recente in cui vari municipi destinano ad una fondazione beni o diritti affinché siano utilizzati per finalità di interesse generale comuni ad essi.

Come emerge da questa breve rassegna, per quanto le forme associative previste nell'ordinamento spagnolo, tanto dalla legislazione statale quanto da quella autonoma, siano molteplici e particolarmente diffuse, come peraltro avveniva nell'ordinamento italiano prima del 2010, la decisione di dare vita ad una forma di collaborazione intercomunale rappresenta comunque una scelta del tutto discrezionale rimessa alla libera valutazione dei singoli comuni, mancando qualunque previsione che introduca l'obbligo di esercitare in forma associata le funzioni da parte dei comuni di minori dimensioni.

Tali previsioni non sono, tuttavia, completamente estranee dall'ordinamento iberico che, prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978, presentava alcune leggi¹¹² che contenevano misure in questo senso: ciò che assume un'importanza maggiore sta nel fatto che il Tribunale costituzionale, con la sent. n. 4 del 1981, ha ritenuto non in contrasto con il testo della Carta tale previsione: per quanto, infatti, possa essere comunque considerata come

¹¹¹ Cfr. art. 6 *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

¹¹² Cfr. *Texto Articulado parcial de la ley n. 41* approvato con *Real Decreto* n. 3046 del 1977.

una restrizione dell'autonomia locale, essa è ritenuta comunque compatibile con la Costituzione, in quanto basata su precise valutazioni connesse all'esigenza di garantire l'efficacia e l'efficienza nell'esercizio delle funzioni. Com'è stato, peraltro, autorevolmente sostenuto¹¹³, sarebbe del tutto incoerente ammettere, da un lato, l'assenza di vincoli particolari - aldilà dell'obbligo di consultazione degli enti coinvolti - nel procedere alla modifica dei confini dei comuni e ritenere, al tempo stesso, incostituzionale obbligare gli enti di minori dimensioni ad esercire in forma associata le funzioni ad essi spettanti: tra le due prospettive, si ritiene infatti che quest'ultima sia decisamente da preferire alla prima, in quanto maggiormente rispettosa dei margini di autonomia.

Tra le due possibili alternative alle fusioni forzose di comuni, secondo certa dottrina¹¹⁴, la prospettiva di un potenziamento dell'associazionismo comunale sarebbe peraltro decisamente da preferire anche rispetto ad un intervento di ridefinizione della dotazione funzionale dei livelli comunali: il primo dei due interventi sarebbe realizzabile in modo decisamente più celere ed immediato rispetto al secondo che, al fine di raggiungere adeguati livelli di efficienza, dovrebbe avvenire in base ad un'attenta operazione analisi e studio, a meno di non voler aggravare le inefficienze che già caratterizzano il tessuto amministrativo locale.

Ciononostante, è in questo senso che si è mosso il legislatore iberico all'atto dell'approvazione della *ley* n. 27 del 2013: in questo paragrafo ci limiteremo ad analizzare le previsioni della legge di modificazione della *ley* n. 7 del 1985 concernenti previsioni volte a superare le inefficienze relative all'esercizio di funzioni da parte di comuni di minori dimensioni.

¹¹³ Cfr. M. REBOLLO PUIG, *La crisi económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, op.cit., p. 221 ss.

¹¹⁴ In questo senso si esprime nettamente M. ALMEIDA CERREDA, op.cit., pp. 605 ss.

A tal proposito è necessario analizzare i nuovi articoli 26 e 36 della *Ley básica sul regimen local*, in particolare nelle parti in cui modificano notevolmente il ruolo della provincia rispetto all'esercizio delle funzioni che la legge demanda obbligatoriamente ai comuni, distinti in quattro fasce in ragione della loro consistenza demografica. Per quanto l'impostazione precedente dell'art. 26 sia confermata, con alcune modifiche circa le singole funzioni demandate ai comuni ricompresi in ciascuna fascia¹¹⁵, il nuovo comma 2, interamente riscritto, prevede che nei comuni con popolazione al di sotto dei 20 mila abitanti, la provincia è tenuta a coordinare l'esercizio delle funzioni in materia di: raccolta e smaltimento dei rifiuti; approvvigionamento di acqua potabile a domicilio, nonché scarico e trattamento delle acque; pulizia stradale; accesso ai centri abitati; manutenzione stradale; illuminazione pubblica. In questi ambiti l'ente di area vasta, in accordo con i comuni coinvolti, può proporre al Ministero delle finanze e delle amministrazioni pubbliche – dovendone attendere il pronunciamento – l'esercizio diretto da parte dello stesso o l'attuazione di forme di cooperazione intercomunale. Il comune potrà sempre dimostrare alla provincia che l'esercizio dei servizi in questione in modo autonomo comporterebbe un impiego di risorse inferiore a quello che si

¹¹⁵ Questi i contenuti dell'art. 26 prima e dopo la riforma disposta dalla *Ley n. 27 del 2013*.

Tutti i comuni sono tenuti all'esercizio delle seguenti funzioni:

«*En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. Poi non più control de alimentos y bebidas*».

I comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti potevano in precedenza svolgere in aggiunta le seguenti funzioni: «*parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos*», mentre ad oggi possono farlo nelle seguenti materie: «*parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos*».

I comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti potevano in precedenza esercitare altresì le seguenti funzioni: «*protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público*», mentre ad oggi possono svolgere funzioni nelle seguenti materie: «*protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público*».

Infine, i comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, se prima potevano esercitare funzioni anche in materia di «*transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente*», ad oggi possono esercitare funzioni ulteriori solamente in materia di «*transporte colectivo urbano de viajeros*».

avrebbe esercitando tale funzioni a livello provinciale o mediante una forma associativa; in tal caso il comune potrà esercitare le funzioni solo se la provincia condividerà tali valutazioni, in caso contrario essa procederà all'esercizio delle funzioni comunali in esame addebitando al comune o ai comuni coinvolti i costi di esercizio in base al loro uso effettivo e con eventuale trasferimento automatico ad essa delle imposte riscosse dal comune.

Questa prima previsione con cui la provincia assume un ruolo estremamente rilevante nell'ambito dell'esercizio di alcune importanti funzioni comunali, potendo intervenire in modo così penetrante sulle modalità di esercizio, è particolarmente criticabile sotto due profili fondamentali: in primo luogo, è estremamente discutibile la previsione che rimette ad una valutazione di un organo politico, e non terzo ed imparziale, come il Ministero delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, la decisione sulle modalità con cui procedere all'esercizio di una determinata funzione locale, potendo in questo modo ledere significativamente il contenuto del principio autonomistico riconosciuto all'art. 137 C.E.; in secondo luogo, desta ulteriore perplessità la norma che rimette comunque alla provincia la decisione finale sulle modalità di esercizio, anche qualora un comune dovesse mostrare che un servizio possa essere esercitato in forma autonoma con un minore dispendio di risorse.

Ciò che colpisce maggiormente, è rappresentato da due elementi: anzitutto, l'art. 26 non prevede alcun criterio preciso in base al quale la provincia e il Ministero sono tenuti a giungere ad una decisione finale circa le modalità di esercizio di uno o più servizi, rischiando pertanto che la discrezionalità si trasformi in pura arbitrarietà, anche per il fatto che la decisione finale è rimessa ad organi politici; in secondo luogo è opportuno riflettere sulla portata di tale previsione: la fissazione della soglia che rimette al coordinamento della provincia l'esercizio dei servizi elencati da parte dei

comuni comporta che tale livello di governo sarà chiamato ad intervenire in ben 7.714 comuni sugli 8.117 esistenti, facendo sì che solamente 403 comuni siano estromessi da tali previsioni. Per quanto si possa ritenere fondamentale che un ente comunale sia in grado di esercitare effettivamente ed efficacemente i servizi elencati, una simile previsione ci induce a concordare con coloro¹¹⁶ che ritengono che la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali effettuata mediante una loro riallocazione frettolosa e senza le dovute valutazioni produce molti più effetti negativi che positivi, non consentendo di raggiungere realmente l'obiettivo prefissato o, anche quando, ciò avverrebbe al prezzo estremamente caro di determinare il sostanziale svuotamento di oltre il 95 per cento dei comuni spagnoli.

Anche nel successivo art. 36, a sua volta modificato dalla *ley* n. 27 del 2013 e di disciplina delle funzioni provinciali, sono contenute importanti novità circa i rapporti tra il livello di governo di area vasta e i comuni, con un notevole incremento delle competenze che le prime devono esercitare nei confronti dell'esercizio delle funzioni da parte dei secondi: nell'ambito dell'assistenza che le province devono offrire nei confronti dei comuni nell'assistenza e nella cooperazione giuridica, economica e tecnica, una nuova previsione impone che esse siano tenute a garantire nei municipi inferiori ai mille abitanti l'esercizio dei servizi di segreteria (lett. b). Le province sono, altresì, tenute ad esercitare le funzioni di smaltimento dei rifiuti e di prevenzione ed estinzione degli incendi in caso di inerzia, rispettivamente, da parte di comuni con meno di 5 mila e 20 mila abitanti (lett. c); nonché, limitatamente ai secondi, nei servizi di riscossione dei tributi e nella gestione finanziaria. Nel complesso, è possibile pertanto notare un notevole incremento del ruolo svolto dalle province nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di natura

¹¹⁶ Cfr. nota 104.

comunale che, si ritiene, vadano ben aldilà dello svolgimento del ruolo ad esse riconosciuto in via generale di «coordinamento dei servizi municipali» e di «garanzia della prestazione integrale e adeguata» degli stessi, già storicamente affidata a tali livelli di governo, a differenza di quanto storicamente configurato nell'ordinamento italiano.

Quanto previsto agli artt. 26 e 36 della *ley* n. 7 del 1985 rappresenta solo parte di ciò che il governo avrebbe voluto introdurre in riferimento al ruolo delle province rispetto all'esercizio di funzioni da parte dei comuni: come si poteva evincere nella prima versione del disegno di legge governativo poi approvato come *ley* n. 27 del 2013, da una parte si prevedeva¹¹⁷, infatti, l'introduzione dell'art. 61-bis¹¹⁸ nella *ley* n. 7 del 1985 che avrebbe dovuto

¹¹⁷ Cfr. *Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, versione del 18 febbraio 2013.

¹¹⁸ A tal proposito, si veda: «Artículo 61 bis. Intervención de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

1. Los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes que tengan en vigor un plan económico-financiero, serán intervenidos temporalmente cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

a. Se haya procedido a la disolución del órgano de gobierno de la Corporación en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

b. Superar el nivel de deuda permitido y no presentar el correspondiente plan de reducción de deuda o bien incumplir el mencionado plan, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

c. Que su necesidad de financiación, en términos de contabilidad nacional, supere el cinco por cien de sus ingresos no financieros en dos ejercicios presupuestarios consecutivos.

d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de remisión de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previstas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A estos efectos, se entenderá que existe incumplimiento reiterado cuando se haya retenido durante tres meses consecutivos su participación en los ingresos del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible o bien, se hayan incumplido las obligaciones anuales de información durante dos años consecutivos, o las obligaciones trimestrales durante dos trimestres consecutivos,

e. Cuando concurren todas las circunstancias siguientes:

i. Haber obtenido una evaluación negativa de los servicios mínimos prestados por el ayuntamiento a los que se refiere el artículo 26.

ii. Presenten en los tres años inmediatamente anteriores a la evaluación mencionada en la letra i) anterior remanentes de tesorería para gastos generales negativos.

consentire un intervento sostitutivo nei confronti degli enti con meno di 5 mila abitanti al verificarsi di alcune particolari inadempienze nella gestione finanziaria. A questo si sarebbe dovuta aggiungere la *disposición adicional sexta* che avrebbe consentito in via generale la sostituzione da parte delle province dei comuni con meno di 20 mila abitanti che non avessero garantito l'esercizio dei servizi minimi.

Come già accennato in precedenza, per quanto tali previsioni non siano state approvate, ciò che è previsto dalla nuova *ley* n. 27 del 2013 è stato oggetto di numerose critiche per una molteplicità di ragioni, tra cui meritano anzitutto di essere menzionati i dubbi avanzati dall'Associazione spagnola dei professori di diritto amministrativo, secondo i quali le province non sono sufficientemente «pronte per organizzazione, procedimento, risorse umane e materiali per il corretto esercizio diretto dei servizi pubblici di ambito municipale»¹¹⁹. Parallelamente, suscita particolari critiche il rafforzamento della dotazione funzionale degli enti di area vasta, senza che si sia previsto contestualmente il rafforzamento dei suoi organi di governo e, in particolare,

iii. Que el Municipio tengan retenido el porcentaje máximo permitido de su participación en los ingresos del Estado, de conformidad con lo dispuesto anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. El interventor del municipio o el órgano que ejerza la tutela financiera comunicará a la Diputación u órgano equivalente la concurrencia de lo previsto en el apartado primero. En el plazo máximo de un mes desde la recepción de esta comunicación, la Diputación, u órgano equivalente, adoptará por mayoría simple, previo informe del órgano que ejerza la tutela financiera, el acuerdo de intervención temporal del municipio. Transcurrido este plazo sin haberse adoptado el acuerdo se entenderá aprobado.

3. La adopción del acuerdo de intervención temporal conllevará que a partir de esa fecha los cargos electos de los órganos de gobierno del municipio dejarán de estar retribuidos y sólo la Diputación, u órgano equivalente:

a. Será la competente para modificar y ejecutar el plan económico-financiero que tenga en vigor el municipio.

b. Ejercerá todas las competencias del municipio necesarias para ejecutar el plan económico-financiero.

c. Determinará el importe a partir del cual deben serle comunicados los compromisos de gasto con carácter previo a su asunción. Transcurridos quince días desde esta comunicación se entenderá autorizado el mencionado compromiso de gasto.

d. Dará instrucciones al personal al servicio del Municipio temporalmente intervenido en ejercicio de lo previsto en este artículo.

4. El Municipio dejará de estar intervenido cuando cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública y la regla de gasto, previo informe favorable del órgano que ejerza la tutela financiera.

¹¹⁹ Cfr. T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, op.cit., p. 26.

senza che si sia modificato il sistema di elezione, consentendo una diretta investitura democratica degli organi di governo¹²⁰. In mancanza di un intervento di simile portata, la sostituzione di un comune da parte della provincia nell'esercizio di funzioni o nell'erogazione di servizi di competenza, renderebbe impossibile sottoporre tali attività a qualsivoglia controllo democratico da parte di rappresentanti della comunità di riferimento.

In conclusione, accanto all'apprezzamento nei confronti della scelta di non procedere a fusioni forzose dei comuni di minori dimensioni – per quanto si trattasse di un'operazione non in contrasto con la Carta costituzionale –, non si può giudicare altrettanto positivamente la decisione del legislatore spagnolo di attuare una decisa provincializzazione dell'esercizio delle funzioni demandate ai comuni di minori dimensioni: per quanto, infatti, in questo ordinamento la provincia abbia nella propria ragion d'essere lo svolgimento di attività di supporto dei comuni, le recenti novità normative determinano un sostanziale svuotamento – a tratti in base a criteri del tutto indefiniti e sulla base di decisioni che rischiano di essere eminentemente politiche – delle prerogative dei comuni che, difficilmente, non può essere inteso come lesivo dei principi di garanzia dell'autonomia locale¹²¹.

5. Le nuove tendenze in materia di funzioni locali: il tentativo di porre fine al fenomeno delle funzioni improprie nel sistema spagnolo

La legge di riforma della *ley* n. 7 del 1985 ha introdotto, inoltre, alcune importanti novità riguardo le funzioni amministrative spettanti ai livelli comunali: a dispetto di quanto previsto dalla legislazione italiana, l'assetto delle funzioni amministrative comunali nell'ordinamento iberico è delineato all'art.

¹²⁰ Cfr. T. FONT I LLOVET - A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, *op.cit.*, p. 6.

¹²¹ Un riferimento alle proposte di impugnazione delle novità introdotte dalla *ley* n. 27 del 2013 sarà effettuato nel cap. 4.

25 della ley n. 7 del 1985 che elenca le materie in cui i comuni potranno esercitare funzioni proprie secondo la disciplina della legislazione settoriale statale o autonoma. Dalle modifiche apportate nel 2013 si evince come l'elencazione sia decisamente più puntuale¹²² rispetto alla versione originaria¹²³,

¹²² Di seguito la nuova versione del testo: «2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i)

mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.»

¹²³ «2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a. Seguridad en lugares públicos.

b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.

c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.

d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

e. Patrimonio histórico-artístico.

f. Protección del medio ambiente.

g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

h. Protección de la salubridad pública.

i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

j. Cementerios y servicios funerarios.

k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social.

l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll. Transporte público de viajeros.

m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

vincolando molto più di quanto non avvenisse in precedenza i legislatori chiamati a disciplinare e attribuire effettivamente le funzioni ai livelli comunali.

Parallelamente, va rilevata la tendenza ad ampliare il quadro delle competenze delegate che trovano, ad oggi, una disciplina notevolmente estesa all'interno dell'art. 27 della *ley* n. 7 del 1985: va anzitutto rilevato che, se prima dell'intervento emendativo di fine 2013 si prevedeva la possibilità di ricorrere a tale eventualità, purché «si migliorasse la gestione e si favorisse una maggiore partecipazione dei cittadini», oggi tale previsione è stata sostituita con una disciplina decisamente più dettagliata, in base alla quale, anzitutto, accanto agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza, si prevede che la delega dovrà essere coerente con le esigenze di eliminazione delle sovrapposizioni tra amministrazioni e coerente con le previsioni della legislazione in materia di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria. La delega dovrà definire puntualmente la portata, il contenuto, la durata della stessa – che non potrà comunque essere inferiore ai 5 anni –, così come i controlli di efficienza spettanti all'amministrazione delegante, nonché i mezzi personali, materiali ed economici che essa fornirà alla delegata per far fronte alle esigenze connesse alla gestione; sarà altresì necessario elaborare una relazione finanziaria in cui si indichi l'impatto che la delega avrà sui costi sostenuti dalle amministrazioni, esplicitando che da essa non potranno derivare maggiori oneri per le finanze pubbliche. La delega di una competenza da parte dello Stato o di una comunità autonoma in favore di un comune potrà essere effettuata solamente nell'ambito di un elenco dettagliato di materie¹²⁴, in cui tale previsione è consentita.

n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria».

¹²⁴ Le materie previste sono le seguenti: «a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

b) Protección del medio natural.

c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

Come, peraltro, già previsto nel testo antecedente alle modifiche, si prevede altresì che la delega di competenze nei confronti di un livello comunale consenta all'amministrazione delegante di «dirigere e controllare» l'esercizio dei servizi delegati; oltre alla possibilità per la medesima di «dettare istruzioni tecniche di carattere generale», con un notevole incremento, pertanto, del carattere precettivo dell'intervento di indirizzo previsto rispetto al testo antecedente. Infine, la delega dell'esercizio di determinate funzioni deve necessariamente essere accompagnata da un adeguato stanziamento di risorse economiche per il loro esercizio, pena la nullità della decisione: l'inadempimento di obbligazioni di carattere finanziario da parte dell'amministrazione delegante può legittimamente essere causa di rinuncia all'esercizio della funzione da parte dell'amministrazione delegata.

La scelta del legislatore spagnolo di disciplinare in modo così vasto e dettagliato la delega dell'esercizio di funzioni non può, di certo, essere letta come una pura casualità, soprattutto se letta congiuntamente alle nuove previsioni in materia di funzioni proprie dei comuni: è, infatti, evidente che al primo fenomeno fa da contraltare un'elencazione molto più puntuale degli ambiti ricadenti tra le seconde. Le esigenze di contenimento della spesa

d) *Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*

e) *Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*

f) *Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*

g) *Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.a de la Constitución Española.*

h) *Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*

i) *inspeccion y sancion de establecimiento y actividades comerciales*

j) *promocion y gestion turistica*

k) *comunicacion, autorizacion, inspeccion y sancion de los espectaculos publicos*

l) *liquidaciones y recaudacion de tributos propios de la comunidad autónoma o del estado*

m) *inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*

n) *Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*

o) *Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia».*

pubblica hanno, infatti, indotto il legislatore ad ampliare maggiormente il novero delle funzioni esercitate attraverso la delega, consentendo in questo modo un maggiore ricorso a poteri di indirizzo, coordinamento e controllo da parte dei livelli statali e regionali sull'attività posta in essere dai comuni: un'evoluzione che, per quanto non possa di certo essere tacciata di illegittimità dal punto di vista costituzionale, contribuisce a svuotare ulteriormente il contenuto effettivo del principio autonomistico su cui si fonda l'ordinamento spagnolo che, al contrario, per una sua effettiva attuazione sul fronte delle funzioni comunali, dovrebbe sostanziarsi in una maggiore sviluppo del novero delle funzioni proprie.

Infine, merita di essere affrontato il tema, del tutto peculiare, delle funzioni «improprie», locuzione che nell'ordinamento spagnolo identifica attività amministrative che i comuni pongono in essere a vario titolo e che difficilmente è possibile definire secondo un'accezione univoca: tra le varie definizioni che sono state avanzate¹²⁵ troviamo quelle che identificano le cd. competenze improprie come giuridicamente inesistenti; piuttosto che sotto forma di funzioni delegate; oppure di competenze garantite, ma non attribuite per legge; o ancora come spese non obbligatorie o come funzioni libere, autoassunte dal livello comunale. Una delle interpretazione che maggiormente si è affermata¹²⁶ ritiene che le competenze improprie siano riconducibili alle funzioni esercitate in via sostitutiva, o meglio, ai costi cui fa fronte un'amministrazione comunale nel sostituirsi alle attività che dovrebbero spettare ad altri livelli di governo: l'esistenza di tale possibilità sarebbe, in particolare, testimoniata dall'esistenza di istituti come la sostituzione

¹²⁵ Per un'analisi approfondita delle differenti accezioni dell'espressione «competenze improprie» cfr. A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias improprias*, Fundación Gobierno y Democracia, Barcellona, 2012 che rappresenta, altresì, la principale e più recente analisi sul tema.

¹²⁶ Cfr. A. GALÁN GALÁN, *Crisis económica y competencias improprias de los gobiernos locales*, in AA.VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, op.cit., pp. 329 ss.

intersoggettiva, la clausola di competenza generale o la clausola di competenza complementare. Qualora invece l'attività sostitutiva fosse esercitata senza alcuna copertura giuridica, al fine di recuperare i costi sostenuti dall'amministrazione nell'esercizio delle competenze improprie si potrebbe ricorrere ad istituti tipici del diritto privato come la gestione di affari altrui senza mandato; il divieto di ingiusto arricchimento senza causa; la responsabilità patrimoniale per arricchimento ingiusto o senza causa.

Ciò premesso, al fenomeno estremamente particolare delle competenze improprie andrebbe senza dubbio ricondotto il fenomeno che vedeva spesso i comuni esercitare funzioni, teoricamente non spettanti ad essi, a fronte di una inerzia totale o parziale di un altro livello di governo con cui non di rado si concludevano accordi sugli aspetti finanziari, anche se non mancavano occasioni in cui i comuni più virtuosi o con una maggiore disponibilità di risorse economiche decidevano di esercitare tali funzioni prescindendo da tale aspetto. Lo scoppio della crisi economica e l'improvvisa mancanza di risorse da parte dei comuni hanno improvvisamente impedito agli stessi di esercitare tali competenze, nonostante le incessanti richieste da parte dei cittadini che spesso riconducevano tali competenze alle funzioni proprie dei comuni, mostrando grande insoddisfazione verso le amministrazioni inadempienti.

Nell'intento di porre fine a tale fenomeno che, per quanto abbia consentito di riuscire a soddisfare le molteplici esigenze che i cittadini avanzavano agli enti di prossimità, ha comportato un notevole aumento della complessità del sistema amministrativo e, soprattutto, dell'allocazione delle funzioni tra livelli di governo che spesso si traduceva in sovrapposizioni tra i profili di competenza di più enti, fin dal momento della presentazione dell'*Anteproyecto de ley* di riforma della *ley* n. 7 del 1985, il Governo ha tentato di intervenire per porre fine a questo fenomeno. Nel testo definitivo, all'art. 7,

comma 4, si prevede che gli enti locali nel loro complesso – e dunque non solo i comuni – potranno esercitare funzioni differenti da quelle proprie e da quelle delegate solamente qualora non si metta a rischio la stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria: per procedere, eventualmente in tal senso, sarà necessario che ciò avvenga nel rispetto delle legislazione statale e di quella della comunità autonoma e previo assenso dell'amministrazione preposta alla vigilanza finanziaria, che dovrà accertare l'assenza di sovrapposizioni con altre amministrazioni.

La possibilità di esercitare funzioni al di fuori di quelle proprie e di quelle conferite rappresenterà pertanto un'assoluta eccezione che dovrà essere espressamente consentita dall'amministrazione competente, anche al fine di non generare sovrapposizioni e inefficienze: attraverso il ricorso a questo regime autorizzatorio strettamente connesso alle esigenze di rispetto degli equilibri di bilancio si intende ridurre al minimo il fenomeno dell'esercizio di competenze improprie. È, tuttavia, difficile valutare fin da ora l'efficacia di una simile previsione: molto, infatti, dipenderà dalla disciplina legislativa puntale cui lo stesso art. 7 fa riferimento.

6. Conclusioni

A voler tirare le fila di questo capitolo, meritano di essere sviluppate alcune brevi riflessioni a partire dall'amara constatazione in base alla quale, il periodo di crisi attraversato dall'Italia, sul fronte delle funzioni amministrative, non ha purtroppo rappresentato un'occasione utile a ridefinire in modo coerente l'allocazione delle funzioni amministrative tra livelli di governo, ancora frutto di una stratificazione normativa che affonda le proprie radici nel passato e che in molte parti non è coerente con quanto previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione. Piuttosto, il legislatore ha provveduto ad intervenire in

materia di esercizio delle funzioni introducendo l'obbligo per i comuni di minori dimensioni di provvedere in forma associata, limitatamente alle funzioni fondamentali: una previsione che, per quanto possa essere criticata per la maggiore rigidità che introduce in una materia storicamente rimessa alla disciplina regionale, rappresenta un indubbio passo avanti al fine di rendere i livelli di governo comunali effettivamente in grado di esercitare in modo efficiente la molteplicità - per non dire generalità - delle funzioni ad essi demandate. Va, d'altra parte segnalato, come ciò sia avvenuto in modo incoerente, senza un chiaro disegno ispiratore, con frequenti revisioni dei provvedimenti legislativi adottati, e all'interno di provvedimenti emergenziali di carattere finanziario, secondo un'ottica esclusivamente economicistica e non di reale attenzione alle esigenze di adeguatezza degli apparati amministrativi per l'attuazione del principio di sussidiarietà.

Per quanto il problema dell'adeguatezza del tessuto istituzionale locale fosse presente anche nell'ordinamento spagnolo, la scelta del legislatore iberico di puntare su un rafforzamento del ruolo delle province nel coordinare, sostenere e giungere, eventualmente, alla sostituzione dei livelli comunali, abbandonando così la prospettiva di una fusione dei comuni di minori dimensioni o dello sviluppo di forme di collaborazione intercomunale, presta il fianco ad essere decisamente criticata per il fatto di rappresentare l'opzione che, tra tutte quelle potenzialmente in campo, assume i connotati maggiormente lesivi dell'autonomia dei livelli comunali.

Se dunque, in Italia, le province possono essere considerate come le "vittime" principali dei provvedimenti adottati durante la crisi economica, in Spagna sono i comuni gli enti i cui profili di autonomia sono maggiormente messi in discussione: per quanto, infatti, il dibattito sulle riforme amministrative in Italia ruoti essenzialmente attorno all'esigenza di adeguare la

dimensione delle amministrazioni comunali alle funzioni che tale livello di governo è chiamato ad esercitare, in Spagna – dove il comune non è l'ente cui è demandata l'attività di amministrazione generale – l'allocazione delle funzioni dovrà avvenire sulla base delle differenze che caratterizzano la maglia territoriale, tanto da prevederne potenzialmente l'assunzione a livello provinciale nel caso di comuni con popolazione inferiore ai 20 mila abitanti.

In conclusione, dunque, per quanto la crisi avrebbe potuto rappresentare un'occasione per ridisegnare complessivamente l'articolazione amministrativa dei due Paesi rendendola maggiormente efficace ed efficiente ed eliminando tutte le attuali incongruenze in materia di allocazione ed esercizio delle funzioni amministrative, è possibile affermare che, in entrambi i sistemi, si sia trattata di un'occasione mancata, o quanto meno sfruttata con l'intento di ottenere essenzialmente consistenti riduzioni della spesa pubblica e tralasciando, pertanto, qualsivoglia percorso di riforma sistematico che, invece, avrebbe richiesto un lasso di tempo decisamente più lungo. Con riferimento al tema oggetto di questo capitolo, si può pertanto affermare che sia nell'ordinamento italiano, sia in quello spagnolo, se prima dei recenti interventi normativi i livelli comunali erano particolarmente incerti circa i profili di propria competenza – nel primo caso per l'assenza di una disciplina di sistema, nel secondo per il sovente esercizio di competenze “improprie” –, oggi, paradossalmente, a tali incertezze si aggiungono anche quelle relative alle effettive modalità organizzative con cui tali funzioni sono destinate ad essere esercitate, a causa del complesso intreccio normativo in materie di forme associative, in un caso, e delle nuove prerogative assegnate alle province, nell'altro. Ancora una volta, la vittima di tale stratificazione normativa è rappresentata dalla semplificazione istituzionale e, in ultima analisi, dai cittadini italiani e spagnoli che, probabilmente, ora più che mai vivranno in una situazione di assoluta incertezza

circa l'individuazione del livello istituzionale cui è affidato l'esercizio della funzione amministrativa chiamata a soddisfarne i bisogni primari.

CRISI ECONOMICA E CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI

1. Premessa

L'ultimo profilo su cui intendiamo soffermare l'attenzione, tra l'altro oggetto di rilevanti interventi normativi da parte della legislazione anticrisi, è rappresentato dal settore dei controlli sugli atti e sull'attività degli enti locali, con particolare riferimento al tema dei controlli esterni, ovvero quella particolare tipologia di controlli svolti da soggetti esterni all'ente locale che, in seguito alle più recenti riforme, hanno mostrato la tendenza ad assumere nuovamente la fisionomia di controlli sanzionatori.

Pertanto, dopo una breve rassegna sull'evoluzione dei controlli dalle riforme degli anni '90 all'avvento del nuovo titolo V della parte II della Costituzione, saranno approfonditi i recenti interventi adottati in seguito allo scoppio della crisi economica, riflettendo sulla loro compatibilità o meno con il disegno costituzionale.

Quanto all'ordinamento spagnolo, invece, accanto a poche e limitate modifiche ai testi che disciplinano nel complesso i controlli sugli enti locali, troviamo invece importanti novità normative introdotte dalla *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* n. 2 del 2012 di attuazione del nuovo principio costituzionale sull'equilibrio di bilancio che ha introdotto alcune previsioni che presentano profili del tutto analoghi ai controlli esterni. Nella seconda parte del capitolo, pertanto, dopo aver dato brevemente conto del quadro dei controlli sugli enti locali nell'ordinamento spagnolo, soffermeremo l'attenzione sulle novità di recente introduzione e sul dibattito che da tempo si sviluppa su tali temi.

2. I controlli sugli enti locali nell'ordinamento italiano

2.1 Il sistema dei controlli locali dalle riforme degli anni '90 al nuovo titolo V

Il sistema di controlli sugli enti locali delineato dalla Costituzione repubblicana trovava il proprio fondamento all'art. 130 della Carta, in cui si prevedeva che «un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione».

Con la successiva legge n. 62 del 1953, che ha provveduto a istituire il Comitato regionale di controllo cui spettavano tali funzioni sugli atti degli enti locali previste dalla Costituzione, si implementava un sistema che sarebbe rimasto inalterato fino agli inizi anni '90 e che si caratterizzava per lo svolgimento di un'attività di controllo di legittimità sull'atto adottato dall'ente, tralasciando, invece, del tutto il parametro del buon andamento che orienta, invece, le analisi aventi ad oggetto l'attività svolta da un ente pubblico territoriale.

Un sistema delineato secondo i caratteri che abbiamo sinteticamente illustrato si esponeva ad essere oggetto di critiche¹ particolarmente fondate sia

¹ Sul tema dei controlli sugli enti locali la bibliografia è estremamente ampia: per quanto concerne la loro disciplina prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, cfr. AA.VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali: atti del 24° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla amministrazione provinciale di Como: Varenna, 21-23 settembre 1978*, Milano, 1979; S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; B. CAVALLO, *Il controllo sugli enti locali nell'ambito dell'ordinamento regionale alla luce dei principi costituzionali*, in AA.VV., *Atti del seminario regionale sul tema "I controlli"*, Napoli, 1976; R. COLTELLI (a cura di), *Rassegna ed analisi dei controlli sugli enti locali*, Roma, 1984; G. D'AURIA, *Autonomie locali e controlli*, in AA.VV., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità: atti del 40° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso dalla amministrazione provinciale di Como: Varenna, 15-17 settembre 1994*, Milano, 1995; U. DE SIERVO, *Controlli sugli enti locali minori nella regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Regioni e organizzazione amministrativa: studi per l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Firenze, 1971; G. PASTORI, *Amministrazione locale e controlli*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987;

sotto il profilo della sua compatibilità con il quadro istituzionale delineato, sia sotto quello della sua effettiva capacità di porre un argine alle potenziali degenerazioni dell'attività di governo. Sotto il primo profilo, non mancavano, infatti, notazioni da parte di chi riteneva che tale sistema fosse sostanzialmente incompatibile con quel principio autonomistico inserito tra i principi fondamentali della Repubblica e in base al quale difficilmente si poteva ritenere compatibile un controllo di legittimità esteso a tutta l'attività svolta da parte degli enti territoriali, soprattutto se effettuato in via preventiva rispetto alla loro entrata in vigore². In questi termini, infatti, non si poteva non contestare il carattere assolutamente deresponsabilizzante che un sistema di controlli come quello configurato aveva nei confronti della classe politica locale che aveva, di fatto, la possibilità di scaricare la responsabilità circa la bontà o meno di ogni provvedimento e ogni decisione sull'esito positivo o negativo che avrebbe avuto l'attività di controllo svolta da parte dell'organo istituito a livello regionale.

In secondo luogo, lo scoppio di un'importante crisi valutaria agli albori degli anni '90 del '900 – che si aggiunse ad una profonda crisi politica che ebbe l'effetto di falciare in modo netto la quasi totalità della classe politica che aveva governato il Paese dal II dopoguerra fino ad allora – pose sul tappeto

F. STADERINI, *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione: controlli tradizionali e controlli di gestione sulle amministrazioni statali, regionali e locali*, Padova, 1985; G. TARANTINI, *Le regioni e il controllo sugli enti locali*, in C. BOSSI (a cura di), *Il controllo della regione sugli enti locali*, Milano, 1973; G. VOLPE, *I comitati regionali di controllo tra Stato, regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Pisa, 1982. Per un commento organi del sistema dei controlli in seguito all'entrata in vigore del nuovo titolo V, cfr., *ex multis*, E. GIANFRANCESCO, *Abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, p. 227; P. PIRAS, *Abolizione dei controlli di legittimità ed efficienza dell'amministrazione*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 381 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 445 ss.; F. MERLONI, *Controlli sugli enti territoriali e maladministration*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, p. 847 ss.;

Per un quadro sul sistema dei controlli sugli enti locali dopo le recenti riforme, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2013, cap. X.

² Cfr. artt. 55 e 56 della l. n. 62 del 1953. La disciplina generale dei controlli sugli enti locali si estendeva fino all'art. 64 della medesima legge.

l'esigenza di ridisegnare dalle fondamenta l'amministrazione, passando da un'attività per lo più dedita al rispetto della norma - e dunque controllata rispetto a semplici parametri di legittimità - ad un modello il cui obiettivo principale avrebbe dovuto sostanziarsi nel raggiungimento di chiari e precisi risultati sulla base di obiettivi definiti nell'ambito di una precedente fase di pianificazione e programmazione. Conseguentemente, un sistema di controlli basato solamente su parametri di legalità e avente ad oggetto esclusivamente gli atti e non anche l'attività posta in essere dagli enti locali non era più coerente con i nuovi obiettivi che si ponevano: era dunque necessario individuare nuovi organi cui affidare, invece, il controllo sull'attività degli enti territoriali.

Tale prospettiva ha trovato un primo compimento in occasione delle riforme adottate nel corso degli anni '90 che hanno progressivamente ridisegnato la materia, riducendo progressivamente e, in ultima analisi, sopprimendo i controlli preventivi di legittimità; sviluppando - per quanto a tratti in modo piuttosto caotico per la stratificazione normativa cui faremo a breve riferimento - forme di controllo interno; nonché imputando forme di controllo sugli enti territoriali alla Corte dei conti, storicamente limitata nel proprio campo d'attività alle sole amministrazioni statali.

Sotto il primo profilo, sono da menzionare gli interventi operati, dapprima, da parte della legge n. 142 del 1990³ e, successivamente, dalla legge

³ Cfr. artt. 45 e 46 della l. n. 142 del 1990: «art. 45 - Deliberazioni soggette al controllo preventivo di legittimità

1. Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato.

2. Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni nei quali si vota col sistema maggioritario ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio: a) acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti; b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi; c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

n. 127 del 1997⁴: il primo intervento ha disposto la soppressione dei controlli preventivi di merito – sopravvissuti fino ad allora nella forma della richiesta di

3. Contestualmente all'affissione all'albo le delibere di cui al comma 2 sono comunicate ai capigruppo consiliari.

4. Entro gli stessi termini di cui al comma 2 possono altresì essere sottoposte al controllo le deliberazioni della giunta quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni nei quali si vota con il sistema maggioritario, con richiesta scritta e motivata, le ritengano viziato di incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio.

5. Non sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni meramente esecutive di altre deliberazioni.

art. 46 - Modalità del controllo preventivo di legittimità degli atti e del bilancio

1. Salvo quanto disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate dall'articolo 45 diventano esecutive se nel termine di venti giorni dalla ricezione delle stesse il comitato regionale di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

2. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti nonché alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

3. Il provvedimento di annullamento indica, anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico, le norme violate.

4. Il termine è interrotto per una sola volta se prima della sua scadenza il comitato regionale di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento riprende a decorrere dal momento della ricezione degli atti richiesti.

5. Le deliberazioni diventano esecutive prima del decorso del termine, se il comitato regionale di controllo dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

6. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti ha luogo entro cinque giorni dalla adozione, a pena di decadenza.

7. La legge regionale stabilisce le modalità ed i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso.

8. Il termine per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo da parte del comitato di controllo è di quaranta giorni. Il decorso del termine determina l'esecutività delle deliberazioni ai sensi del comma 1.

9. Il comitato di controllo può indicare all'ente interessato le modificazioni da apportare alle risultanze del conto consuntivo con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

10. Nel caso di mancata adozione del conto consuntivo entro il termine di legge, di mancata adozione delle modificazioni entro il termine previsto dal comma 9 o di annullamento della deliberazione di adozione del conto consuntivo da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

11. Nell'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse».

⁴ Cfr. art. 17, commi 33-34, della l. n. 127 del 1997, successivamente recepiti all'art. 126 del d.lgs. n. 267 del 2000:

«33. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali si esercita esclusivamente sugli statuti dell'ente, sui regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, sul rendiconto della gestione, secondo le disposizioni dei commi da 34 a 45.

riesame - ed ha ridotto drasticamente la portata dei controlli preventivi di legittimità, distinguendo gli atti che obbligatoriamente erano soggetti ad attività di controllo da quelli su cui si sarebbe potuto svolgere un controllo eventuale su richiesta della giunta o del consiglio; il secondo è giunto alle soglie della totale soppressione dei controlli obbligatori preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali - ormai ridotti solamente allo statuto, ai regolamenti (ad esclusione di quelli attinenti l'autonomia organizzativa e contabile), al bilancio di previsione ed alle eventuali variazioni ed al rendiconto - rispetto ai quali è possibile sollevare solamente il vizio di incompetenza e di violazione di legge per quanto concerne la forma o la procedura adottata. Parallelamente, il controllo eventuale rimesso all'iniziativa della giunta e del consiglio è trasformato in controllo rimesso al difensore civico comunale.

L'introduzione dei controlli interni si deve, invece, in prima battuta, al d.lgs. n. 29 del 1993 che prevedeva l'istituzione di «nuclei di valutazione o servizi di controllo interno che rispondono direttamente ed esclusivamente agli organi di direzione politica» ai quali si demandava lo svolgimento di attività di verifica relative alla realizzazione degli obiettivi; alla correttezza ed economicità della gestione delle risorse; all'imparzialità dell'azione amministrativa; nonché al buon andamento dell'azione amministrativa⁵. Accanto a ciò si introducono i cd. controlli di gestione nella forma della rilevazione e dell'analisi «dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative» che si attribuiscono alla competenza dei dirigenti generali e che il successivo d.lgs. n. 77 del 1995 confermerà come attività obbligatoria.

Sempre sul terreno dei controlli interni, il d.lgs. n. 286 del 1999 ne innova la disciplina contribuendo a svolgere un'utile operazione di

34. Sono altresì soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che le giunte intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato regionale di controllo».

⁵ Cfr. art. 20 d.lgs. n. 29 del 1993.

chiarificazione, suddividendo i controlli interni in quattro differenti tipologie: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo di valutazione e controllo strategico; valutazione della dirigenza: se con il secondo si intendeva far riferimento all'attività di valutazione dell'attendibilità della programmazione in termini di grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, sia rispetto alla programmazione finanziaria, sia rispetto alle linee politiche di mandato; con il terzo, si fa riferimento al controllo sul raggiungimento degli obiettivi rispetto alle risorse stanziare; con il quarto, alla verifica relativa alla capacità dei singoli dirigenti di raggiungere i risultati prefissati. Tale disciplina è stata successivamente ripresa all'art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali), in cui si precisa che le modalità operative con cui tali livelli di governo sono tenuti a svolgere le attività di controllo sono rimesse all'autonomia normativa del singolo ente, potendo lo stesso legittimamente disporre la costituzione di uffici unici tra differenti enti locali, previa stipula di una apposita convenzione.

È opportuno, a questo punto, accennare che in materia di controlli è intervenuto altresì il d.lgs. n. 150 del 2009, adottato in base alla delega contenuta nella l. n. 15 del 2009, che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento il ciclo di valutazione della performance⁶ che si sostanzia in una serie di atti concatenati che partono dalla programmazione e giungono fino alla definizione di premi e sanzioni nei confronti dei dipendenti. Tuttavia, il d.lgs. n. 150 del 2009 non si spingeva a definire precisamente in cosa consistesse il ciclo di valutazione della performance, sollevando così non pochi problemi rispetto al rapporto tra questo e le quattro tipologie di controlli interni individuati dal d.lgs. n. 286 del 1999: per quanto, infatti, nulla

⁶ Sul tema e sul rapporto tra valutazione della performance e controlli interni, cfr. G. CORSINI, *I controlli interni nella pubblica amministrazione dopo la riforma Brunetta*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 1, 2010, p. 17 ss.; C. CHIAPPINELLI, *Le innovazioni della legge "Brunetta" al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 4, 2010, p. 179 ss.

impedisca di ricostruirlo in termini di alterità, non si può fare a meno di osservare che il ciclo di valutazione della performance possiede numerosi collegamenti con le quattro differenti tipologie di controllo interno e, in particolare, con l'attività di controllo strategico, con la particolarità che il primo si effettua sulla base di precisi criteri di misurazione e determina importanti conseguenze sulla retribuzione e in termini di sviluppo di carriera del personale. Un'ulteriore distinzione tra le due differenti tipologie di controlli si ottiene considerando la valutazione della performance come l'apporto che i singoli lavoratori danno al raggiungimento dei risultati prefissati dall'ente e non come la valutazione sul raggiungimento dei risultati da parte dell'amministrazione in generale: tale considerazione sarebbe peraltro avvalorata dall'inclusione di tali norme nell'ambito della disciplina concernente il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche.

Passando al fronte dei cd. controlli esterni, stando alla lettera dell'art. 100 della Costituzione⁷, si prevede che la Corte dei conti sia chiamata ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, oltre a quello successivo sul bilancio dello Stato, non essendo, invece, menzionate analoghe attività di controllo nei confronti degli enti territoriali. Le competenze della Corte dei conti sono, tuttavia, ampliate, a seguito delle innovazioni apportate dalla legge n. 20 del 1994: in base alle nuove previsioni, in particolare, i magistrati contabili sono chiamati a svolgere attività di «controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio» di tutte le amministrazioni pubbliche e, dunque, non solamente dello Stato, «nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni,

⁷ Cfr. art. 100 Cost.: «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione» e accertando, «anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge»⁸. Tale attività di controllo si sostanzia riferendo, «almeno annualmente, al Parlamento e ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito» e inviando le relazioni elaborate anche alle amministrazioni interessate, «alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni»; in seguito le «amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate»⁹.

Mediante tali previsioni, che determinano l'estensione dell'attività di controllo esterno della Corte dei conti anche nei confronti degli enti territoriali, sono state introdotte due sostanziali novità: in primo luogo, in base alle esigenze di tenuta unitaria del sistema di finanza pubblica anche l'attività di gestione del bilancio è ricondotta alla vigilanza della Corte dei conti per quanto concerne la gestione di bilancio, andando in questo modo a sopperire ad una fondamentale carenza che caratterizza i controlli interni che non si occupano di tali aspetti; in secondo luogo, le attività della Corte dei conti si estendono allo svolgimento di un controllo di II grado sul funzionamento dei controlli interni posti in essere da ciascuna amministrazione. Entrambe tali previsioni rappresentano due differenti modalità con cui questa nuova tipologia di controllo esterno è stata declinata dal legislatore secondo un'ottica di natura collaborativa, basata su un dialogo che la Corte è tenuta ad instaurare con le amministrazioni vigilate, ma che non legittima i magistrati contabili ad irrogare eventuali sanzioni nei confronti delle amministrazioni che mostrassero di non conformarsi ai contenuti delle relazioni.

⁸ Cfr. art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994.

⁹ Cfr. art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994.

Le previsioni illustrate sono state oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale su iniziativa di alcune regioni che ne contestavano le limitazioni dei margini di autonomia che ne derivavano, nella misura in cui introducevano una nuova tipologia di controllo esterno sugli enti territoriali non prevista in Costituzione e non riconducibile alle attività di controllo di cui agli art. 125 e 130, che riguardavano esclusivamente gli atti e non anche l'attività. Con la nota sent. n. 29 del 1995 la Consulta ha rigettato le contestazioni sollevate, anzitutto, rilevando le erronee argomentazioni delle ricorrenti e sostenendo che l'individuazione delle forme di controllo sugli enti territoriali effettuato nella Costituzione non può considerarsi in senso tassativo ed esclusivo, non precludendo «al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati»¹⁰. Per quanto, infatti, l'art. 125 della Costituzione esprima implicitamente un'opzione generale in favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, «gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento»¹¹. Tali ulteriori forme di controllo trovano il loro fondamento nell'esigenza che tutte le pubbliche amministrazioni siano complessivamente tenute all'attuazione di fondamentali principi costituzionali quali il buon

¹⁰ Cfr. punto 9.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995.

¹¹ Cfr. punto 9.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995.

andamento dell'azione amministrativa (art. 97), la responsabilità del funzionari (art. 28), l'equilibrio di bilancio (art. 81), il coordinamento dell'autonomia finanziaria dei livelli governo (art. 119) da cui discende la possibilità per il legislatore di predisporre gli opportuni mezzi di controllo circa l'attuazione e il rispetto di tali principi.

In secondo luogo, i giudici costituzionali rilevano come l'attività di controllo della Corte dei conti non possa essere considerata come lesiva dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali in quanto posta in essere da un organo che le regioni consideravano strettamente di natura statale: le nuove prerogative riconosciute alla Corte dei conti in ragione dello sviluppo sempre più spinto del decentramento fanno, infatti, propendere per una sua configurazione non già di organo dello Stato-governo, bensì dello Stato-comunità, «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità»¹². Di conseguenza, l'attribuzione del controllo di gestione su tutte le amministrazioni territoriali alla Corte dei conti deve essere inquadrato nell'ambito di un'attività di controllo essenzialmente di tipo collaborativo «posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate»¹³, da cui «non può derivare alcuna sanzione nel senso proprio del termine»¹⁴.

Su tale sistema configurato nei termini predetti ha impattato la riforma del titolo V della parte II della Costituzione che ha abrogato gli articoli 125 e 130 che disciplinavano le attività di controllo preventivo di legittimità e di merito sugli atti di regioni ed enti locali, con la conseguente abolizione di tale istituto e la caducazione delle previsioni legislative che lo avevano disciplinato,

¹² Cfr. punto 9.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995.

¹³ Cfr. punto 9.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995.

¹⁴ Cfr. punto 11.4, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995.

anche in base a quanto espresso dalla giurisprudenza amministrativa¹⁵ del tempo, non dovendosi più procedere alla trasmissione degli atti al Commissario del Governo ed al Comitato regionale di controllo¹⁶.

In seguito a tali previsioni si è dibattuto circa la legittimità costituzionale di un sistema di controlli esterni esercitato dalla Corte dei conti nelle forme delineate dalla legge n. 20 del 1994, anche se la netta maggioranza della dottrina¹⁷ si è orientata nel senso di ritenere che un simile sistema sia da ritenere coerente anche con il nuovo quadro costituzionale: la pari dignità istituzionale dei livelli di governo non può, infatti, giungere a sottrarre tali livelli istituzionali ad essere oggetto di un'attività di controllo, svolta non già da un altro livello di governo, ma da un organo tecnico e imparziale quale la Corte dei conti, chiamata a vigilare sul rispetto da parte di tutti gli enti territoriali di quei principi costituzionali unitari che conformano tutte le amministrazioni della Repubblica. Come recentemente affermato dalla stessa Corte costituzionale, il principio autonomistico riconosciuto all'art. 5 della Costituzione non può essere declinato nel senso di riconoscere la «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione»: l'autonomia locale e regionale può, infatti, esistere solamente all'interno di un quadro unitario, caratterizzato anzitutto dall'esigenza di adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)»¹⁸, e di cui la Corte dei conti è espressione con particolare riferimento alla tenuta delle finanze pubbliche.

¹⁵ Cfr. TAR Sicilia Catania, sez. I, 22 gennaio 2002, n. 79; TAR Campania Napoli, sez. I, 28 maggio 2003, n. 6064; TAR Abruzzo Pescara, 22 Marzo 2002, n. 336; TAR Abruzzo Pescara, 6 marzo 2003, n. 302, Consiglio di Stato, sez. V, 8 Agosto 2003, n. 4598.

¹⁶ La rinnovata configurazione degli enti territoriali si riscontra, peraltro, nei contenuti dell'Intesa inter-istituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

¹⁷ Sul punto, un'efficace ricostruzione si deve a A.L. TARASCO, *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, 2012, pp. 164-190.

¹⁸ Cfr. punto 14.4, *Considerato in diritto*, sent. 219 del 2013.

Un primo tentativo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 risale alla legge n. 131 del 2003 che ha introdotto alcune previsioni anche in materia di controlli sugli enti territoriali, con particolare riferimento alla sfera dei controlli interni, anche in considerazione dell'esigenza di provvedere ad una loro sistematizzazione a seguito dell'abolizione dei controlli preventivi di legittimità, rispetto ai quali erano ritenuti essere esclusivamente di supporto. All'art. 2 si prevedeva, infatti, in materia una delega al Governo al fine di attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno e di garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Nella medesima legge, ulteriori previsioni in materia di controlli si ritrovano all'art. 7 che, in riferimento ai controlli esterni svolti dalla Corte dei conti, ne precisa meglio gli elementi fondamentali e i contenuti: in primo luogo, l'attività di controllo svolta dai magistrati contabili è ricondotta alle finalità di coordinamento della finanza pubblica ed è volta alla verifica degli equilibri di bilancio di tutti gli enti territoriali di cui sarà informato il Parlamento, mentre le sezioni regionali, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo»¹⁹, verificano la sana gestione finanziaria informando esclusivamente i consigli degli enti controllati. In secondo luogo, si attribuisce alla Corte un'inedita funzione consultiva, affatto riconducibile ad un'attività di controllo, nella forma di ulteriori modalità di collaborazione da parte delle sezioni regionali ai fini della regolare gestione finanziaria. In terzo e ultimo luogo, si sancisce la natura di organo dello Stato-comunità della Corte dei conti mediante l'integrazione nelle stesse di componenti designati a livello territoriale.

Ulteriore tappa nel percorso di progressivo rafforzamento dei poteri di controllo della Corte dei conti tra gli interventi del 2003 e quelli del 2012 che

¹⁹ Cfr. art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003.

ci accingiamo ad illustrare è contenuto all'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005, laddove si prevedeva che le sezioni regionali di controllo, una volta accertate le irregolarità nella gestione, «adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno»²⁰.

Complessivamente, ad oltre vent'anni di distanza dall'avvio delle riforme sul sistema dei controlli, i ripetuti squilibri finanziari e i dissesti che hanno riguardato gli enti territoriali hanno indotto all'apertura di una riflessione sull'efficacia del sistema di controlli esterni, essenzialmente di natura collaborativa, che concerne gli enti territoriali: la trasmissione agli organi di governo delle risultanze dell'attività di controllo contenute nelle relazioni della Corte dei conti, infatti, assai di rado determina l'adozione di provvedimenti da parte degli organi destinatari delle risultanze degli stessi e, tanto meno, è fatta valere sul fronte della responsabilità politica, stante la forma di governo locale in cui ad un'eventuale mozione di sfiducia nei confronti del sindaco e della giunta con esito favorevole in consiglio, conseguirebbe anche lo scioglimento di quest'ultimo. Pertanto, la sovrapposizione di tali valutazioni alla contingenza determinate dalla crisi economica che hanno posto l'esigenza di vigilare sull'esigenza che tutti i livelli di governo contribuiscano all'equilibrio di bilancio, ha indotto il legislatore a ritenere sostanzialmente falliti i controlli collaborativi, se non pressoché incapaci di raggiungere i risultati sperati e dunque a dover intervenire in materia modificandone significativamente la disciplina.

²⁰ Sul tema si segnala un commento di M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, Relazione al 59° Convegno di Studi amministrativi su "Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione", Varenna, 19-21 settembre 2013.

2.2 Il nuovo sistema dei controlli sugli enti locali del d.l. n. 174 del 2012 e i dubbi di compatibilità con il quadro costituzionale vigente

L'approvazione del decreto legge n. 174 del 2012 e la sua successiva conversione da parte della legge n. 213 del 2012 hanno rappresentato una netta inversione di tendenza rispetto al quadro normativo che aveva assunto la disciplina dei controlli fino ad allora: la sua adozione si deve, essenzialmente, alla diffusione delle notizie riguardanti le indagini che nel 2012 la magistratura aveva avviato riguardo l'utilizzo dei fondi a disposizione dei gruppi consiliari a livello regionale e che avevano raggiunto un particolare livello di risonanza nell'opinione pubblica.

Il provvedimento in esame contiene disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali e, nella sua impostazione generale, - soprattutto nella sua versione originaria, antecedente alle modifiche apportate dalla legge di conversione - si presentava connotato da una forte impostazione centralista in cui gli organi di governo dello Stato assumevano nuove (o antiche, a seconda del punto di vista) penetranti funzioni di controllo nei confronti dell'attività posta in essere da tutti gli enti territoriali, tralasciando quasi totalmente la previsione costituzionale contenuta all'art. 114, in base alla quale sussiste un rapporto di pari dignità istituzionale tra tutti i livelli di governo.

Grazie all'intervento operato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, sono state abrogate alcune previsioni iniziali relative alle nuove funzioni di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti dei livelli regionali; alla trasmissione di indirizzi ai responsabili dei servizi finanziari degli enti locali da parte della Ragioneria Generale dello Stato; alla necessità di ottenere un parere obbligatorio da parte del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la revoca di questi ultimi; alla

nomina del presidente del collegio dei revisori nelle province, nelle città metropolitane, nei comuni capoluogo e in tutti quelli con popolazione superiore ai 60 mila abitanti, da parte del prefetto, tra i dipendenti dei Ministeri dell'Interno e dell'Economia e, infine, la mancata riduzione dei costi degli apparati politici regionali non è più ritenuta condizione necessaria per procedere all'erogazione del 5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Ciò premesso, concentreremo anzitutto l'attenzione nell'analisi delle nuove norme in materia di controlli interni, passando successivamente all'esame della disciplina dei controlli esterni; in coerenza con l'impostazione generale di questa indagine, non saranno invece affrontate le previsioni, pur importanti, concernenti le amministrazioni regionali²¹.

2.2.1 La nuova disciplina dei controlli interni: verso una compressione dell'autonomia normativa locale?

In riferimento alla materia dei controlli interni, balza anzitutto agli occhi dell'interprete il consistente incremento della normativa in materia, prima

²¹ A tal proposito è opportuno limitarsi a segnalare la previsione contenuta all'art. 1, in base alla quale, a fronte dei controlli svolti dalla Corte dei conti sui livelli regionali, in caso di accertato squilibrio economico-finanziario essi hanno sessanta giorni di tempo per adottare «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», pena la preclusione all'attuazione di programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa stabilità finanziaria. L'art. 2 del decreto prevede, invece, a vincolare l'80 per cento dei trasferimenti erariali in favore delle regioni (diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale) all'adozione di una serie di modifiche normative e statutarie concernenti i costi degli apparati politici regionali: in caso di mancato intervento entro un termine perentorio di 90 giorni, l'inadempimento è configurato quale «grave violazione di legge» (ex art. 126 Cost.) da cui può discendere lo scioglimento del Consiglio regionale. In questi termini, la previsione si pone come assolutamente inedita e, specificatamente, in contrasto con tutte le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali che hanno da sempre inteso ritenere possa insorgere tale fattispecie solo di fronte ad una ripetuta violazione di una norma statale e, soprattutto, senza che il legislatore statale ne possa dilatare autonomamente l'accezione. Sul punto, cfr. sent. n. 219 del 2013. Per una sua interpretazione si segnala, E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.

ricompresa nel solo art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000 ed ora ampliata in ben cinque articoli, in base alle modifiche apportate dal decreto legge del 2012.

Accanto ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa ed al controllo sull'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e dei programmi, si introducono il «controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica»; il controllo sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente; nonché il controllo della qualità dei servizi erogati; mentre non viene ripreso il controllo volto a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Ciò premesso, per quanto il comma 4 del rinnovato art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000 rimetta all'autonomia normativa e organizzativa degli enti locali la disciplina dei controlli interni, all'interno dei nuovi articoli da 147-*bis* a 147-*quinquies* introdotti dal decreto legge n. 174 si ritrovano previsioni piuttosto dettagliate che pongono alcuni dubbi di legittimità costituzionale rispetto alla lesione dei margini di autonomia normativa che l'art. 117, sesto comma, riconosce agli enti locali costituzionalmente necessari «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Ciò vale, in particolare, per i controlli di regolarità amministrativa e contabile che, secondo i puntuali dettami dell'art. 147-*bis*, dovrà svolgersi in via preventiva da parte di ciascun responsabile di servizio e, a seguito di un preciso campionamento, in via successiva su alcune tipologie di atti individuati dalla legge, anche se non manca chi ritiene, invece, che le previsioni ivi contenute mantengano un sufficiente livello di genericità, preservando l'autonomia

normativa degli enti locali²². Meno puntuali sono, invece, le previsioni contenute all'art. 147-*quater* relative ai controlli sulle società partecipate non quotate, demandati alle strutture dell'ente locale che ne sono responsabili, sulla base della definizione preventiva degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata che sarà oggetto di analisi rispetto agli eventuali scostamenti dagli obiettivi e da cui potrebbero scaturire indicazioni sulle possibili azioni correttive.

Di carattere ancor più generale e, pertanto, maggiormente rispettoso dell'autonomia normativa degli enti locali è la disciplina del controllo strategico finalizzato alla valutazione del raggiungimento di obiettivi prefissati dall'amministrazione e delineato all'art. 147-*ter* del TUEL.

L'art. 147-*quinquies* delinea, infine, i nuovi controlli sugli equilibri finanziari che trovano il loro fondamento – seppur implicito – nella legge cost. n. 1 del 2012 che ha introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio nonché, mediante la modifica dell'art. 97 Cost., la previsione in base alla quale tutte le pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Per quanto fondata, anche tale tipologia di controllo sembra essere disciplinata in modo piuttosto dettagliato, soprattutto per quanto concerne il profilo dei soggetti coinvolti in tale attività, lasciando invece maggiori margini di autonomia circa le modalità con cui procedere all'attività di controllo che sono sostanzialmente rimesse alla libera scelta da parte dell'ente, secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità.

Complessivamente, nel generale rafforzamento del sistema dei controlli interni che deriva dalle recenti novità normative, la grande puntualità di tali

²² Cfr. T. TESSARO, *I rapporti con i controlli esterni, le responsabilità e le sanzioni*, in AA.VV. *Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012*, n. 174, Bologna, 2013, p. 42

previsioni che limita notevolmente la potestà normativa degli enti locali, oltre a rappresentare una compressione dei margini di autonomia degli stessi, è a sua volta rivelatrice della notevole sfiducia che caratterizza Governo e Parlamento nei confronti dell'autonomia locale.

2.2.2 La nuova disciplina dei controlli esterni: verso un modello di tipo sanzionatorio?

Nell'affrontare il tema dei controlli esterni è opportuno premettere che l'assenza di sanzioni nel sistema previgente ha prodotto alcune valutazioni sfavorevoli sia in generale nei confronti dell'autonomia locale e regionale, sia in riferimento ad un sistema di controlli delineati in chiave collaborativa che, nonostante le osservazioni della Corte di conti, non vedeva gli organi di governo fare seguito alle osservazioni trasmesse.

Passando all'analisi delle novità normative in tema di controlli esterni e, specificatamente, delle modalità con cui negli ultimi anni si è proceduto ad un loro sostanziale rafforzamento, è opportuno anzitutto far riferimento ad una previsione contenuta all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 che già gettava le basi per un ampliamento delle prerogative della Corte dei conti nei confronti delle amministrazioni statali, riconoscendo ad essa competenze in materia di controlli sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, al fine di segnalare «irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo»²³ e da cui potrebbe conseguire la sospensione dei programmi coinvolti (su decisione del ministro competente) o, in alternativa, la comunicazione alla Corte dei conti delle ragioni che determinano l'impossibilità di ottemperare ai rilievi sollevati. Ciò

²³ Cfr. art. 11, comma 2, legge n. 15 del 2009.

che rileva maggiormente in questa sede, tuttavia, è rappresentato dal fatto che il successivo comma 3 prevede che tali previsioni possano essere applicate da parte della sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti delle amministrazioni locali (oltre che regionali) e che i poteri spettanti al ministro nell'ambito delle attività di controllo sulle amministrazioni statali, sono in questo caso demandati agli organi di governo degli enti locali.

Attraverso tali previsioni, per quanto non si possa ancora affermare che siano reintrodotti nel nostro ordinamento controlli di tipo sanzionatorio, va invece rilevato il ripristino di controlli aventi ad oggetto essenzialmente gli atti adottati da un livello di governo e non più l'attività posta in essere dallo stesso nel suo complesso.

Come menzionato in apertura di questo lavoro, l'introduzione di nuovi vincoli per la finanza pubblica, anche di derivazione europea, ha dato sostanzialmente la stura a tutti i provvedimenti di modifica in senso rafforzativo del sistema controlli esterni con un cambio di approccio che, sotto molti punti di vista, lascia non pochi dubbi circa la sua incompatibilità con il dettato costituzionale.

In prima battuta, già il d.lgs. n. 149 del 2011 di attuazione di parte della legge delega n. 42 del 2009 in materia di cd. federalismo fiscale, aveva previsto all'art. 5 che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato potesse attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile qualora un ente si fosse reso responsabile di ripetuti utilizzi dell'anticipazione di tesoreria; disequilibri consolidati della parte corrente del bilancio; anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi. Inizialmente si prevedeva che le modalità operative di tale tipologia di controllo fossero disciplinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e che si dovessero esercitare anzitutto sui comuni capoluogo di provincia. In seguito

alle modifiche apportate dal d.l. n. 174 che ha abrogato quest'ultima previsione, è stata introdotta la possibilità che il Ministero dell'economia e delle finanze comunichi gli eventuali squilibri degli enti locali alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio²⁴.

Tuttavia, le vere novità in materia di controlli esterni sono determinate dalla completa riscrittura dell'art. 148 del TUEL – che in precedenza riconduceva le attività di controllo esterno svolte dalla Corte dei conti essenzialmente al controllo sulla gestione, rinviando alla legge n. 20 del 1994 – e dall'inserimento *ex novo* dell'art. 148-bis, relativo al rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Tra i due, è all'art. 148-bis che sono contenute le previsioni che maggiormente rientravano già nelle prerogative della Corte dei conti, venendo in questo caso sostanzialmente trasposti i contenuti dell'abrogato art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005, relativo alle competenze della magistratura contabile in materia di rispetto del patto di stabilità interno. In base alle nuove previsioni, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate ad analizzare i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali con cadenza annuale per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità (co. 1), avendo altresì riguardo che i rendiconti tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate cui è affidata la gestione di servizi pubblici (co. 2). In caso di accertamento di squilibri economico-finanziari, di mancata copertura delle spese, di irregolarità nella gestione finanziaria, gli enti interessati hanno l'obbligo di adottare, entro 60 giorni, i provvedimenti conseguenti al fine di sanare le irregolarità e ristabilire l'equilibrio: in caso contrario o qualora i

²⁴ Con la sent. n. 219 del 2013 è stata dichiarata, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011. Maggiori osservazioni sul punto saranno svolte nella parte conclusiva di questo paragrafo.

provvedimenti adottati non dovessero essere ritenuti soddisfacenti da parte della sezione regionale della Corte dei conti che è tenuta a valutarli entro 30 giorni, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria»²⁵.

Al novellato art. 148 troviamo, invece, una nuova tipologia di controllo esterno concernente il funzionamento dei controlli interni e la regolarità della gestione che si effettua, con cadenza semestrale, sulle province e sui comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, previa trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti da parte del vertice dell'ente – eventualmente coadiuvato dal direttore generale, ove presente o dal segretario – di un referto, redatto in base alle linee guida deliberate dalla sezione autonomie della Corte stessa. L'eventuale rilevata assenza o inadeguatezza dei controlli interni o l'irregolarità delle gestioni certificate dalle sezioni di controllo determinano l'adozione di una sanzione che, in questo caso, si connota in modo del tutto particolare, essendo comminata non dalla stessa sezione di controllo, bensì dalla sezione giurisdizionale regionale, rivolta agli stessi amministratori responsabili e consistente in una condanna ad una sanzione pecuniaria di entità da cinque a venti volte la retribuzione mensile lorda della retribuzione percepita al momento della commissione della violazione.

Come è possibile notare, il *trait d'union* delle norme contenute nei due articoli appena illustrati è rappresentato dall'introduzione di un modello di controllo esterno sugli enti locali che assume natura sanzionatoria, introdotto sulla scorta della imperante sfiducia che ha caratterizzato i controlli di tipo collaborativo e in vista dell'esigenza di vigilare maggiormente sul rispetto degli equilibri finanziari da parte degli enti.

²⁵ Cfr. art. 148-bis del TUEL, comma 3, ultimo periodo.

In particolare, se nell'ambito dell'art. 148-bis i nuovi controlli sanzionatori sugli enti locali si sviluppano totalmente al di fuori dal circuito del controllo politico e riguardano strettamente l'attività posta in essere dall'amministrazione, con eventuale preclusione dei programmi di spesa privi di copertura o insostenibili dal punto di vista finanziario, l'art. 148 introduce un sistema di controlli i cui esiti si riverberano in sanzioni comminate dalle sezioni giurisdizionali nei confronti degli amministratori responsabili. Se, dunque, nel primo caso si riconosce alla Corte dei conti un potente strumento interdittivo, nel secondo, un'attività svolta da sezioni di controllo rappresenta il presupposto giuridico che legittima in via automatica l'irrogazione di una sanzione da parte delle sezioni giurisdizionali nei confronti degli amministratori coinvolti, ponendo in questo modo nuovamente all'attenzione il tema del complesso rapporto tra titolarità contestuale di funzioni di controllo e di funzioni giurisdizionali da parte della Corte dei conti.

Una simile inversione di tendenza in materia di controlli esterni desta non poche perplessità sia sotto il profilo del merito sia sotto il profilo della legittimità costituzionale. Dal primo punto di vista, le recenti novità legislative rappresentano la diretta conseguenza della grande debolezza e delle sfiducia con cui sono percepiti i controlli di tipo collaborativo, troppo spesso incapaci di produrre conseguenze concrete, anche in ragione del fatto che gli esiti si sviluppano esclusivamente sul fronte politico, producendo assai di rado effetti concreti. Abbracciare completamente una simile tesi sarebbe, peraltro, tanto errato quanto semplicistico: è, infatti, assolutamente possibile che sistemi di controlli esterni sanzionatori si possano rivelare del tutto inefficaci, mentre sistemi di controlli collaborativi potrebbero realmente essere in grado di raggiungere gli obiettivi per i quali sono introdotti: un simile punto di partenza non dovrebbe, pertanto, essere ignorato da un legislatore che opera nell'ambito

di un quadro istituzionale fortemente orientato allo sviluppo ed alla tutela dell'autonomia politica degli enti territoriali. Il piano politico su cui si sviluppano i controlli di natura collaborativa impone, infatti, che gli organi destinatari delle risultanze di tale attività siano portatori di un interesse concreto ad adottare misure conseguenti a carattere sanzionatorio nei confronti dell'organo esecutivo dell'ente, interesse che viene in parte meno laddove, come nel nostro sistema, la sfiducia nei confronti della giunta determina l'automatico scioglimento del consiglio.

Nella piena consapevolezza della particolarità che caratterizza il sistema politico italiano, il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* rappresenta probabilmente una clausola efficace nel garantire la stabilità dei governi locali e regionali che, prima della sua introduzione, erano spesso di breve se non di brevissima durata. In questo quadro, per quanto la stabilità degli organi di governo non possa essere considerata automaticamente come sinonimo di buon governo, si ritiene che l'inefficacia dei controlli esterni collaborativi sia da attribuire anche a problemi attinenti la cultura politica del nostro Paese, tendente ancora a concepire tale attività secondo l'accezione francese del *contrôle*, volto alla verifica della regolarità della funzione, piuttosto che quella inglese del *control*, come guida e direzione dell'azione amministrativa. Solamente in seguito ad una trasformazione culturale di questo tipo, molte delle opposizioni politiche presenti nei consigli degli enti territoriali realizzerebbero di avere a propria disposizione un'importante strumento di controllo dell'operato della giunta in grado di sviluppare un positivo circolo virtuoso tutto a beneficio del buon andamento dell'azione amministrativa e, conseguentemente, dei cittadini.

Sotto un secondo profilo, l'introduzione di una tipologia di controllo sugli enti locali di tipo sanzionatorio determina evidenti problemi di compatibilità

costituzionale, nonostante la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia ammesso che la Corte dei conti possa svolgere controlli esterni nei confronti degli enti territoriali proprio perché configurati come controlli di natura collaborativa, legittimati dalla portata unitaria dei principi contenuti agli artt. 81 e 97 della Costituzione²⁶. Di recente, la Consulta ha avuto diverse occasioni per pronunciarsi sui contenuti del d.l. n. 174 appena illustrato: si pensi, in questo senso alla sent. n. 60 del 2013 che ha preso in esame il novellato art. 148-bis del TUEL, alla sent. n. 23 del 2014 sull'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 e, da ultima, la recentissima sent. n. 39 del 2014 che ha indagato in modo più ampio il sistema di controlli su regioni ed enti locali introdotto nel 2012: vertendo, la seconda pronuncia, su aspetti strettamente attinenti all'ordinamento regionale, essa non sarà presa in esame in questa sede, rinviando la sua trattazione generale alle conclusioni, dove si tenterà di tirare le file dei principali orientamenti giurisprudenziali emersi sui provvedimenti che il legislatore statale ha adottato nei confronti degli enti territoriali in seguito allo scoppio della crisi economica.

Nella sent. n. 60 del 2013, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su un conflitto di attribuzione presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano e avente ad oggetto la deliberazione concernente l'approvazione del programma di controlli e delle analisi di della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, adottata dalla Corte dei conti – sezione di controllo per la Regione Trentino–Alto Adige. La Consulta rigetta la questione rammentando come la tipologia di controllo contestato fosse già stata prevista all'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005, e che già in precedenti pronunce era stato valutato compatibile con il quadro costituzionale, in quanto «finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della

²⁶ Cfr. punto 11.4, *Considerato in diritto*, sent. n. 29 del 1995,

Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea»²⁷, che valgano anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, rispetto al quale queste non posso opporre alcuna competenza legislativa esclusiva.

Successivamente la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi su profili ben più ampi del d.l. n. 174 del 2012, in virtù di due ricorsi presentati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia²⁸ e dalla Regione Sardegna²⁹ che hanno portato all'adozione delle sentenze n. 23 del 2014, su cui rinviemo all'ultimo capitolo³⁰, e n. 39 del 2014, propugnata quest'ultima anche dal ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento³¹. Passando, dunque, all'esame di quest'ultima, nell'ambito dei numerosi profili contestati³², ci limiteremo ad analizzare quelle parti di tale pronuncia in cui è stata analizzata la nuova disciplina dei controlli sugli enti locali introdotta nel 2012 mediante la modifica dell'art. 148 del TUEL e l'inserimento dell'art. 148-bis, previste all'art. 3 del decreto legge.

Procedendo con ordine, la Corte si pronuncia anzitutto per la illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 2, del TUEL che prevedeva che il Ministero dell'economia il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato potesse attivare verifiche sulla regolarità della

²⁷ Cfr. punto 4.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 60 del 2013. Il concetto è altresì espresso nelle sent. n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006.

²⁸ Cfr. Ricorso per legittimità costituzionale dell'8 febbraio 2013, n. 17 del Registro dei ricorsi.

²⁹ Cfr. Ricorso per legittimità costituzionale del 15 febbraio 2013, n. 20 del Registro dei ricorsi.

³⁰ Cfr. cap. 4, par. 3.2.

³¹ Cfr. Ricorso per legittimità costituzionale del 12 febbraio 2013, n. 18 del Registro dei ricorsi.

³² Complessivamente i ricorsi contestano la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, dell'art. 3, comma 1, lettera e), dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012.

gestione amministrativo-contabile³³, qualora un ente evidenziasse situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori, nella misura in cui tale previsione affida ad un organo statale e non magistratuale di carattere terzo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo così alla potestà normativa di carattere primario delle regioni speciali ricorrenti. Conseguentemente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche del comma 3 dell'art. 148 del TUEL, nella misura in cui esso prevedeva che la Corte dei conti potesse attivare le procedure di cui al comma 2, non valendo in questo senso l'argomento per cui tali previsioni sarebbero volte a rafforzare le prerogative dei magistrati contabili. Rispetto a questo primo profilo, stupisce anzitutto che la Corte costituzionale abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate limitatamente alle sole regioni che hanno impugnato tali previsioni (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) e non per tutte le regioni a statuto speciale.

Da tale prima declaratoria derivano due dei tre fattori che potrebbero comportare l'insorgere di gravi squilibri istituzionali rispetto al quadro costituzionale vigente in materia di enti territoriali: il primo di questi concerne il rapporto tra gli enti locali delle regioni speciali che hanno proposto il ricorso - ottenendo la conseguente declaratoria - e gli enti locali delle regioni che non hanno contestato la legittimità costituzionale di tali previsioni (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sicilia) e rispetto alle quali tali tipologie di controlli continuerebbero ad applicarsi, differenziando enormemente lo *status* degli enti locali nell'ambito delle regioni speciali. A ben guardare, tuttavia, una simile prospettiva non sarebbe coerente con quanto sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 230 del 2001, in materia di istituzione delle nuove province sarde, in cui è stato riconosciuto che la legge costituzionale n. 2 del 1993

³³ Previste all'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e negli altri casi in cui la legge dispone in tal senso.

attribuisce potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali a tutte le regioni a statuto speciale «al fine dichiarato non solo di “rimuovere l’originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali” (sent. n. 415 del 1994), ma anche di equiparare, sul punto in questione, la loro autonomia a quella già riconosciuta alla Regione siciliana», sicché «l’ampiezza della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale diverse dalla Sicilia in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” debba essere ricostruita in conformità a quella che caratterizza la potestà legislativa di quest’ultima regione»³⁴. Pertanto, la ricostruzione effettuata dalla Corte costituzionale nel 2001 che conduce ad interpretare la potestà legislativa primaria delle regioni speciali in materia di enti locali in chiave del tutto unitaria, escludendo dunque profili di differenziazione tra una regione e l’altra, avrebbe dovuto condurre i giudici a dichiarare incostituzionali le previsioni impugnate per tutte e cinque le regioni ad autonomia speciale, non sussistendo reali profili di differenziazione.

Sia a fronte delle conclusioni della sent. n. 39 del 2014, ma anche qualora la Corte fosse giunta ad una declaratoria di incostituzionalità per gli enti locali di tutte le regioni speciali, si prospetta un secondo elemento di squilibrio rappresentato dalla differenza che – a questo punto – sussiste nella disciplina dei controlli esterni tra enti locali delle regioni speciali ed enti locali delle regioni ordinarie, cui continua ad applicarsi le previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 148 del TUEL. Tuttavia, tale squilibrio, discende da un elemento di tipo strettamente procedurale, nella misura in cui la Corte costituzionale – chiamata ad attenersi al rispetto del principio di coincidenza tra chiesto e giudicato – non avrebbe avuto margini per potersi spingere ad una declaratoria di incostituzionalità anche a favore degli enti locali delle regioni ordinarie e,

³⁴ Le espressioni riportate sono tratta dal punto 3.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 230 del 2001.

badando alle argomentazioni riportate, non si può di certo escludere che non si possa pervenire un domani ad una pronuncia in tal senso. La Consulta giunge a tali conclusioni richiamando il precedente della sent. n. 219 del 2013 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, laddove prevedeva analoghi poteri di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti territoriali, in sfregio a quanto previsto anche dalla sent. n. 29 del 1995 che considerava legittimi i controlli di natura collaborativa attribuiti alla Corte dei conti, in quanto «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico».

Proseguendo nell'analisi della sent. n. 39 del 2014, si segnala come la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 148, comma 4, relativo alle sanzioni nei confronti degli amministratori in caso di mancata applicazione degli strumenti e delle metodologie di controllo introdotte per gli enti locali, è stata ritenuta inammissibile per genericità dei motivi, rinviando dunque ad una futura pronuncia l'esame di uno dei punti più critici del d.l. n. 172 del 2012. Invece, la questione concernente l'art. 148, comma 1, relativo alle verifiche da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio con invio dei referti al presidente del consiglio comunale o provinciale, è stata ritenuta non fondata in quanto riconosciuta come semplice procedura di raccordo tra controlli interni e controlli esterni non lesiva dei parametri invocati.

In ultima analisi, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148-bis del TUEL in materia di esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti degli enti locali da parte della Corte dei conti, con eventuale preclusione all'attuazione dei programmi di spesa in caso di mancata copertura o insussistenza della copertura finanziaria,

trattandosi di controlli volti alla «tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» ed alla «verifica della sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (inclusi quelli dotati di autonomia speciale), ponendosi conseguentemente su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti “speciali” di autonomia»³⁵.

Da quest'ultimo punto discende l'ultimo dei tre elementi di squilibrio istituzionale che, a nostro modesto avviso, tale pronuncia della Corte costituzionale introdurrebbe nel sistema: nella medesima sentenza, infatti, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della previsione analoga che riguarda le amministrazioni regionali ed è contenuta all'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, nella misura in cui le pronunce della Corte dei conti avrebbero l'effetto di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, o di inibirne l'efficacia, giungendo a svolgere un controllo di costituzionalità surrettizio che la Costituzione riserva espressamente alla sola Corte costituzionale: per i parametri invocati, tale declaratoria produce effetti sia per le regioni a statuto ordinario, sia per le regioni a statuto speciale e le province autonome.

È piuttosto evidente, a questo punto, che la medesima tipologia di controllo esterno previsto nei confronti degli enti locali non potrà più essere esercitata nei confronti delle regioni, esclusivamente per il fatto che i programmi di spesa delle regioni sono adottati con legge, mentre ciò ovviamente non avviene per gli enti locali. In questo modo, tuttavia, la Corte costituzionale, in aperto contrasto con il dettato del titolo V, giunge nei fatti a riconoscere alle regioni un grado di autonomia superiore rispetto agli enti locali, in quanto non dotati questi ultimi di potestà legislativa. La diversità di poteri che sono nella disponibilità di ciascun livello di governo territoriale

³⁵ Cfr. Punto 7.5.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 39 del 2014 che richiama le sent. n. 60 del 2013, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006.

dovrebbe corrispondere e riflettere, infatti, la diversità di funzioni che essi sono chiamati ad esercitare, con ciò tuttavia non determinando il riconoscimento di un maggior grado di autonomia nei confronti del livello regionale rispetto a quello locale, tutti egualmente titolari della medesima dignità istituzionale, secondo quanto sancito all'art. 114 della Costituzione.

Nonostante la pronuncia della Corte, non si può non ritenere che il modello di controllo sanzionatorio - come quello delineato agli articoli 148 e 148-bis del TUEL - sia pienamente compatibile con il nostro quadro costituzionale: la portata unitaria di principi concernenti l'attività amministrativa e gli equilibri di bilancio non possono, infatti, essere tali da rappresentare il fondamento di previsioni che finiscono per travolgere i profili fondamentali dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, trasformando quello che da sempre si caratterizzava come un dialogo di tipo politico tra enti territoriali e Corte dei conti - finalizzato ad innescare un controllo di tipo democratico da parte delle assemblee sulle giunte -, in dialogo di tipo strettamente giuridico e contabile tra controllore e controllato finalizzato essenzialmente ad evitare l'adozione di un provvedimento sanzionatorio.

Dalle previsioni illustrate che rafforzano decisamente il sistema dei controlli esterni sugli enti territoriali sembrerebbe, dunque, emergere una sorta di paternalismo dello Stato nei confronti di tali enti, nella convinzione che gli apparati centrali siano in grado di vigilare più e meglio di quanto non siano in grado di fare i singoli enti su loro stessi, dimenticando probabilmente che nemmeno il tessuto di controlli preventivi vigenti prima del 2001 era stato in grado di evitare l'esplosione e la degenerazione della spesa pubblica e la conseguente esplosione del debito pubblico.

3. I controlli sugli enti locali nel sistema spagnolo: tra novità normative e dibattito dottrinario

La disciplina dei controlli sugli enti locali nell'ordinamento spagnolo è stata oggetto negli ultimi anni di interventi normativi limitati e puntuali, di portata decisamente inferiore rispetto a quanto avvenuto in quello italiano. Ciò non toglie, tuttavia, che il tema non smetta di essere costantemente oggetto di dibattito e confronto tra gli interpreti, soprattutto in riferimento all'esigenza di pervenire o meno alla configurazione di un nuovo modello di controlli sugli enti locali. Tuttavia, prima di analizzare questi aspetti, è opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sull'evoluzione storica del sistema dei controlli sugli enti locali e sulla sua attuale disciplina a livello statale.

La configurazione dei controlli sugli enti locali nell'ordinamento spagnolo ha subito numerosi mutamenti, in coerenza con la differente configurazione che l'ordinamento effettuava del sistema degli enti locali: in un primo periodo, coincidente con la seconda metà del XIX secolo, gli enti locali erano infatti soggetti alla tutela amministrativa dello Stato – che si esplicava in poteri di annullamento, approvazione e sospensione degli atti³⁶ –, essendo gli stessi privi di qualsivoglia garanzia costituzionale.

Il secondo periodo, che si sviluppa nel corso del XX secolo, si può suddividere in tre fasi differenti: se nella prima iniziava ad affermarsi la preoccupazione per un maggiore rispetto dell'autonomia locale, con conseguente riduzione dei controlli sugli enti locali attraverso la limitazione del potere di sospensione degli atti e la soppressione dell'obbligo di approvazione statale delle ordinanze³⁷; la seconda, coincidente con il periodo del regime franchista, è stata caratterizzata da un notevole incremento dei controlli in

³⁶ Tali poteri erano previsti nella *Ley Orgánica Municipal* e nella *Ley Orgánica Provincial* del 2 ottobre 1877.

³⁷ Cfr. *Ley Municipal* del 31 ottobre 1935.

conseguenza della declinazione dell'amministrazione in ottica fortemente centralistica ed alla configurazione degli enti locali come parte integrante dell'amministrazione periferica dello Stato³⁸; la terza ed ultima fase, invece, che si è aperta con la svolta democratica e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 che sanciva il riconoscimento del principio di autonomia locale (artt. 137, 140 e 141 C.E.), ha portato ad un netto arretramento dei controlli sugli enti locali inaugurato dalla *Ley n. 47 del 1978* e seguita dal *Real decreto n. 1710 del 1979* e dal *Real Decreto-Ley n. 3 del 1981*.

All'interno del testo costituzionale del 1978 non vi è alcun riferimento espresso alla disciplina dei controlli sugli atti e sull'attività degli enti locali, se non nella parte in cui si demanda al *Tribunal de cuentas* (art. 136) la vigilanza sulla gestione contabile non solamente dello Stato, ma di tutto il settore pubblico, ivi inclusi pertanto gli enti locali.

In seguito all'entrata in vigore della nuova Costituzione democratica, sul tema dei controlli sugli enti locali è peraltro intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 4 del 1981 che ha ritenuto non del tutto incompatibili i controlli di tipo amministrativo sugli atti degli enti locali svolti da altri livelli di governo, a patto che si verificchino tre condizioni: siano controlli concreti e puntuali e non generici; limitatamente al controllo di legalità, abbiano ad oggetto atti che incidono su interessi che travalicano quelli strettamente connessi all'ente locale; limitatamente al controllo di merito, sia possibile rintracciare un fondamento costituzionale nei principi relativi all'esercizio della funzione amministrativa.

Ciò premesso, la nuova disciplina generale dei controlli sugli enti locali è contenuta nella *Ley reguladora de las bases del régimen local n. 7 del 1985*, in particolare nei capitoli II e III del titolo V, rispettivamente intitolati *Relaciones interadministrativas* e *Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones* in cui si

³⁸ Cfr. *Ley de Bases de Régimen Local* del 17 luglio 1945 e s.m.i. e il Decreto 16 dicembre 1950 con cui si adottava il *Texto articulado de la Ley de Administración Local*.

prevede che l'amministrazione statale o quella regionale possono impugnare un provvedimento di un ente locale in caso di lesione delle competenze di tali livelli di governo o interferenza nell'esercizio delle loro prerogative.

Parallelamente, la *Ley* n. 7 del 1985 disciplina due casi particolari di controllo amministrativo che lo Stato e le comunità autonome possono esercitare sugli atti e sull'attività degli enti locali: si tratta della possibilità di procedere alla sostituzione dell'ente locale in caso di inadempimento nello svolgimento di attività obbligatorie per legge di cui è prevista la copertura finanziaria (art. 60), nonché della possibilità per il *Delegado del Gobierno* (corrispondente al Prefetto nell'ordinamento italiano) di sospendere un atto o un accordo di un ente locale che «attenti gravemente all'interesse generale» della nazione, dopo averne richiesto infruttuosamente l'annullamento, rimettendolo alla giurisdizione amministrativa (art. 67).

Il quadro della disciplina dei controlli nel sistema spagnolo si completa facendo riferimento agli articoli 213-223 del *Real decreto legislativo* 5 marzo 2004, n. 5 con cui si è approvata la nuova *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, recentemente modificato proprio in riferimento alla disciplina dei controlli interni da parte dell'art. 2 della *Ley* n. 27 del 2013, già ampiamente presentata nei capitoli precedenti e in cui si ritrova la distinzione, precedentemente accennata, tra controlli interni e controlli esterni. Con tali espressioni si identificano, da un lato, l'attività di controllo posta in essere dal personale degli enti locali al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, assicurare la correttezza della gestione contabile, nonché garantire la coerenza tra gli obiettivi prefissati e i risultati delle politiche attuate e, dall'altro, le attività di controllo poste in essere da soggetti esterni alle amministrazioni vigilate quali il *Tribunal de cuentas* o gli organi di controllo esterno istituiti dalle comunità

autonome che agiscono in chiave collaborativa inviando alle Cortes o alle assemblee regionali relazioni sulla gestione finanziaria degli enti controllati.

In riferimento al primo profilo, relativo alle attività di controllo interno, si ritiene che la sua finalità ultima risieda nell'esigenza di garantire che l'attività dell'ente locale sia conforme ai principi di legalità, economicità, efficienza ed efficacia con l'obiettivo di incrementare al massimo possibile la trasparenza della gestione contabile dell'ente nei confronti della cittadinanza. In particolare, le tipologie di controllo interno previste sono tre: un'attività di sorveglianza, un'attività di controllo finanziario e un'attività di controllo di efficacia e si sviluppano rispetto a tre differenti parametri: di legalità; di correttezza delle operazioni contabili; di sana gestione finanziaria.

Le modifiche del 2013 hanno anzitutto provveduto a novellare l'inquadramento generale dei controlli interni (art. 213) precisando, rispetto a quanto già previsto nel 2004, che nell'attività di controllo finanziario si riconducono altresì l'attività di revisione contabile degli enti individuati dalla legge e che su proposta del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, il Governo è chiamato a stabilire le modalità con cui si sviluppa il procedimento di controllo, le modalità operative di attuazione, diritti e doveri del personale preposto a tali attività nonché i destinatari delle relazioni elaborate. Infine, i revisori degli enti locali sono tenuti a trasmettere annualmente all'organo di vigilanza del Ministero delle finanze (*Intervención General de la Administración del Estado*) un rapporto sullo svolgimento delle attività di controllo esterno svolte nel corso dell'esercizio finanziario.

Quanto all'attività di sorveglianza, che rappresenta la prima modalità con cui si esplica il controllo interno, si deve fare riferimento alla disciplina contenuta agli articoli 214-219 della *ley* in precedenza richiamata, le cui finalità si sostanziano nell'esame e nell'analisi di tutti gli atti degli enti locali che

comportano obbligazioni o impegni di spesa, entrate o uscite, o che riguardano la gestione di risorse pubbliche, al fine di garantire il rispetto della disciplina applicabile a ciascuna attività. A tal fine, i responsabili del controllo interno potranno svolgere la valutazione preventiva di qualunque atto suscettibile di produrre diritti o obbligazioni di contenuto economico; della gestione dei pagamenti; nonché degli investimenti e delle sovvenzioni.

Qualora da tale attività di controllo dovessero emergere difetti di copertura finanziaria o di rispetto della normativa, dovranno essere proposte per iscritto le opportune correzioni che, in alcuni casi particolari³⁹, produrranno l'effetto di sospendere l'*iter* del provvedimento fino alla sua correzione.

In aggiunta a ciò, l'organo di sorveglianza è chiamato a trasmettere al consiglio dell'ente locale tutte le misure adottate dal presidente dell'ente locale contrarie alle correzioni suggerite, nonché delle eventuali anomalie registrate in materia di entrate. Tale previsione, contenuta all'art. 218, è stata integrata da parte della *Ley n. 27 del 2013* che ha previsto, anzitutto, che tale rapporto non debba affrontare in alcun modo aspetti di convenienza o di opportunità della misure adottate che saranno analizzate come punto separato dell'ordine del giorno di una seduta del consiglio e su cui il vertice dell'ente locale potrà giustificare le ragioni per cui la propria azione non si è svolta coerentemente con il rapporto dell'organo di sorveglianza. Lo stesso organo di sorveglianza è, infine, tenuto a rimettere annualmente al *Tribunal de cuentas* tutti i provvedimenti adottati dal vertice dell'ente locale e dal consiglio contrari ai rapporti presentati dall'organo di sorveglianza, nonché le eventuali anomalie concernenti le entrate, creando in questo modo un importante e – fino ad ora –

³⁹ Si tratta, in particolare, dei casi in cui si dovesse riscontrare la mancanza di copertura finanziaria; non vi sia stato il controllo sugli atti che hanno dato origine agli ordini di pagamento; mancanza degli elementi essenziali del provvedimento; provenienza degli obblighi di spesa da forniture di opere e servizi o somministrazioni.

inedito collegamento tra la disciplina dei controlli interni e quella dei controlli esterni.

La seconda modalità con cui si esplicano i controlli interni è rappresentata dall'attività di revisione contabile disciplinata all'art. 220 del *Real decreto legislativo* n. 2 del 2004 e volta alla valutazione del funzionamento sotto il profilo economico-finanziario dei servizi degli enti locali e delle società da essi dipendenti, al fine di valutare l'adeguatezza nella trasmissione delle informazioni contabili, il rispetto delle norme e delle direttive, il livello di conseguimento degli obiettivi previsti, nonché il grado di rispetto del bilancio di previsione in vigore. Il risultato dell'attività di revisione è rappresentato da una relazione contenente le osservazioni e le conclusioni ottenute dall'esame svolto che sarà inviata al consiglio affinché sia esaminata.

L'ultima tipologia di controllo interno si sostanzia, infine, nel controllo di efficacia (art. 222) con cui si dà conto del grado di raggiungimento degli obiettivi, nonché dell'analisi dei costi di funzionamento e di rendimento dei servizi e degli investimenti effettuati.

La disciplina dei controlli esterni svolti da soggetti istituzionali differenti dagli enti locali è invece contenuta all'art. 223 che rimette al *Tribunal de cuentas* il controllo sui conti contabili e sulla gestione economica degli enti locali nonché degli organismi e delle società da essi dipendenti, sulla base dei bilanci trasmessi annualmente dai tali soggetti da cui sortirà eventualmente una proposta di correzione delle anomalie eventualmente registrate. L'attività di controllo del *Tribunal de cuentas* avrà altresì ad oggetto la valutazione del buon funzionamento dei controlli interni predisposti dall'ente locale sulla base della disciplina appena illustrata.

Le attività di controllo esterno sugli enti locali sono demandate al *Tribunal de cuentas*, anche in base all'art. II della *ley orgánica* n. 2 del 1982 di istituzione

dello stesso ed all'art. 27 della *ley orgánica* n. 7 del 1988 di disciplina delle sue funzioni, tuttavia il medesimo *real decreto legislativo* n. 2 del 2004 fa espressamente salve le prerogative riconosciute alle comunità autonome dai rispettivi statuti in materia (art. 223.4): accanto ad esso, infatti, le comunità autonome sono legittimate ad istituire appositi organi di controllo esterno chiamati a svolgere a livello regionale l'attività di controllo sui bilanci degli enti locali. In base all'art. 29 della *ley orgánica* n. 7 del 1988 questi organi sono tenuti a raccordarsi con il *Tribunal de cuentas*, stabilendo criteri e tecniche comuni di controllo che garantiscano la maggior efficacia nei risultati ed evitino duplicazioni nelle procedure di controllo: in questo senso il *Tribunal de Cuentas* y la *Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana*, la *Audiencia de Cuentas de Canarias*, la *Cámara de Cuentas de Madrid*, la *Sindicatura de Comptes de les Illes Balears*, il *Consejo de Cuentas de Castilla-León*, la *Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias*, la *Cámara de Cuentas de Andalucía*, la *Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha*, la *Sindicatura de Comptes de Catalunya*, la *Cámara de Cuentas de Aragón*, il *Consello de Contas de Galicia* hanno siglato un accordo di collaborazione (denominato *Convenios de Colaboración para la implantación de medidas de coordinación de la rendición telemática de las Cuentas Generales de las Entidades locales*) in base al quale si dà compimento all'obbligo di presentare o al *Tribunal de Cuentas* o all'organo di controllo esterno istituito a livello regionale (e non più ad entrambi) i bilanci di quegli enti locali soggetti alla giurisdizione di ambedue gli organi.

Per quanto il sistema dei controlli sugli enti locali abbia mantenuto nel corso degli ultimi anni una sostanziale stabilità, non bisogna dimenticare il dibattito⁴⁰ che da anni si sviluppa circa la configurazione che dovrebbero

⁴⁰ Tra i più ampi approfondimenti sul tema cfr., *ex multis*, M. ALMEIDA CERREDA, *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*, in *REAF*, n. 6/2008, pp. 187 ss.

assumere i controlli esterni, al fine di renderli – al contempo – effettivamente in grado di raggiungere pienamente l'obiettivo di garanzia della legalità e dell'efficacia dell'azione amministrativa e del rispetto degli interessi sovracomunali per cui sono stati predisposti e rispettosi dei margini di autonomia costituzionalmente garantiti ai livelli locali.

Delle tre differenti alternative ipotizzabili, a fronte di un sistema di tipo esclusivamente giurisdizionale o di uno esclusivamente amministrativo, si ritiene decisamente più coerente con il sistema istituzionale spagnolo e maggiormente in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati un sistema di tipo misto, basato sulla contemporanea sussistenza di controlli di tipo sia giurisdizionale, sia amministrativo. Se, infatti, un sistema di controlli esclusivamente di tipo giurisdizionale non sembra essere in grado di garantire l'efficacia dell'azione amministrativa e la sua coerenza con gli interessi sovracomunali in caso di esercizio da parte dell'ente locale di funzioni che trascendono dal livello strettamente comunale, d'altra parte, un sistema di controlli puramente di tipo amministrativo (esercitato da altri livelli di governo e non da un organo giurisdizionale) non sarebbe, del pari, adeguato per lo svolgimento di controlli di legalità sugli atti degli enti locali, nonostante molte siano le pressioni – soprattutto in tale periodo di crisi economica – nel senso di giungere ad una predominanza di controlli esterni di carattere amministrativo, decisamente più in grado di vigilare in modo penetrante sull'attività posta in essere dai livelli locali. Non mancano, infatti, coloro⁴¹ che sostengono che tale sistema di controlli esterni andrebbe migliorato, ampliando le possibilità per i livelli di governo sovracomunali di impugnare dinanzi al giudice atti degli enti comunali e prevedendo nuove forme di controllo sul piano amministrativo da parte delle comunità autonome nell'ambito dei rispettivi ambiti di competenza.

⁴¹ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*, op.cit., p 218.

3.1 Le novità della Ley orgánica n. 2 del 2012: se i controlli esterni non sono più qualificati come tali

Aldilà del dibattito sulle prospettive e sulle eventuali esigenze di modificare la configurazione del sistema dei controlli nell'ordinamento spagnolo, non si può non fare riferimento anche ad alcune novità normative concernenti gli enti locali introdotte al momento dell'approvazione della *Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* n. 2 del 2012, modificata dalla *Ley orgánica* n. 9 del 2013, in cui si introducono alcune previsioni che in tutto e per tutto sono riconducibili ad un'attività di controllo pur non essendo definite come tali. A tal proposito va, anzitutto, notato che all'art. 11.3 della *Ley orgánica* in esame si prevede che il principio dell'equilibrio di bilancio sia vincolante anche per gli enti locali che, in caso violazione dello stesso, saranno tenuti ad elaborare un piano di riequilibrio che consenta di rispettare tale principio entro l'anno successivo a quello in cui esso viene adottato (art. 22).

Per quanto concerne gli enti locali, in particolare, il piano economico-finanziario dovrà essere approvato dall'organo consiliare: solo per alcuni particolari enti locali⁴² sarà necessario trasmettere tali piani al Ministero delle finanze e delle amministrazioni pubbliche per la sua approvazione definitiva e per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio sulla sua attuazione, a meno che la comunità autonoma di riferimento non svolga, in base a quanto sancito nello statuto, la tutela finanziaria nei confronti degli enti in questione (art. 23). Il Ministero o la comunità autonoma elaboreranno con cadenza semestrale rapporti relativi al grado di attuazione dei piani presentati (art. 24) e, in caso di scostamento, trovano applicazione le «misure coercitive» previste all'art. 25 che impongono il blocco dei crediti; la costituzione di un deposito pari al 2,8 per

⁴² Si fa, in particolare riferimento, ai capoluoghi di provincia o di comunità autonoma; ai comuni superiori a 75 mila abitanti; alle province, oltre alle comunità autonome uniprovinciali.

cento del PIL dell'ente in questione, destinato a diventare infruttifero se dopo tre mesi non si attuerà ancora il piano finanziario e a trasformarsi in sanzione pecuniaria in caso di ulteriore inerzia per altri sei mesi; l'invio di una commissione di esperti diretta dal Ministero delle finanze con cui gli amministratori sono tenuti a collaborare e che elaborerà proposte vincolanti per il riequilibrio finanziario. In caso di persistente inadempimento nell'adozione dei provvedimenti previsti in caso di mancato rispetto del piano finanziario, sarà in *extrema ratio* possibile qualificare tali violazioni come attività gravemente dannosa per l'interesse generale e, conseguentemente, legittimare lo scioglimento degli organi dell'ente responsabile⁴³.

Parallelamente, la Prima disposizione addizionale della *Ley orgánica* n. 2 del 2012 disciplina due ulteriori tipologie controllo di cui una rilevante ai fini della nostra analisi: specificatamente si prevede che qualora alcuni enti locali richiedano di accedere ai mezzi straordinari di sostegno alla liquidità sono tenuti a concordare con il Ministero delle finanze un piano di adeguamento che garantisca il raggiungimento degli obiettivi di stabilità di bilancio; l'ammissione a tale meccanismo sarà consentita solamente qualora gli enti coinvolti rispettino particolari condizioni relative al rilevamento ed alla remissione di informazioni nonché le altre condizioni previste dalle disposizioni e dagli accordi relative a tali meccanismi. In caso di mancata trasmissione, di valutazioni negative da parte dell'amministrazione statale o di mancata attuazione del piano da parte dell'ente locale, troveranno applicazione le misure coercitive precedentemente illustrate. Nell'attività di controllo finalizzata al rimborso delle somme concesse a titolo di indebitamento concertato, è previsto il coinvolgimento della *Intervención General de la Administración del Estado*, nonché di soggetti privati che saranno tenuti ad agire in base alla disciplina vigente in materia.

⁴³ Tale possibilità è prevista all'art. 61 della *ley* n. 7 del 1985.

4. Conclusioni

Al termine dell'analisi che abbiamo condotto, è opportuno svolgere alcune considerazioni finali sulle recenti evoluzioni del sistema dei controlli sugli atti e sull'attività degli enti locali nei due ordinamenti: se, in Italia, le recenti evoluzioni della normativa in materia hanno comportato un notevole incremento dei controlli esterni e il passaggio ad una disciplina di carattere decisamente più puntuale del sistema dei controlli interni, a scapito dell'autonomia regolamentare degli enti locali; nell'ordinamento spagnolo le novità sono decisamente più contenute e, almeno stando all'analisi dei testi legislativi contenenti la disciplina generale di sistema, limitate ai controlli interni: in particolare, paragonando la disciplina di questi ultimi prima degli interventi legislativi adottati in periodo di crisi economica, è possibile notare come il grado di dettaglio della normativa nell'ordinamento spagnolo superi notevolmente quello che si riscontra nell'ordinamento italiano. Tale elemento non deve, tuttavia, essere valutato erroneamente, essendo inserito all'interno di un ordinamento che non riconosce espressamente agli enti locali un margine di autonomia normativa costituzionalmente garantita.

In seguito agli interventi normativi analizzati, tuttavia, l'ordinamento spagnolo in materia di controlli vede incrementare notevolmente la propria farraginosità, essendo state introdotte alcune previsioni in tutto e per tutto riconducibili al novero dei controlli sugli atti e sull'attività, ma all'interno di atti normativi non espressamente preposti alla disciplina di tali aspetti, quali gli atti relativi alla disciplina concreta delle modalità con cui si intende garantire il rispetto dell'obiettivo del mantenimento dell'equilibrio di bilancio che, se paragonato all'Italia, disciplina misure e procedimenti notevolmente più dettagliati e puntuali, arrivando a prevedere, senza qualificarli mai come tali, nuove tipologie di controlli esterni.

Un elemento che contraddistingue tanto le misure introdotte in Italia quanto quelle adottate in Spagna è rappresentato dal notevole incremento degli esiti sanzionatori delle attività di controllo che, se anche nell'ordinamento spagnolo – com'è stato illustrato – sono interpretati come una minaccia per l'autonomia comunale, a maggior ragione possono essere considerati come tali nell'ordinamento italiano, in cui il principio di autonomia locale e la pari dignità istituzionale di tutti i livelli di governo dovrebbero impedire che uno di questi possa vigilare e sanzionare un altro ente territoriale e su cui la recente giurisprudenza costituzionale non è stata in grado – non solamente per sua colpa – di fornire una risposta adeguata. La recente pronuncia n. 39 del 2014, pur censurando correttamente alcune previsioni del d.l. n. 174 del 2012, nel giungere a tali conclusioni rischia di produrre ulteriori gravi squilibri istituzionali nel sistema degli enti territoriali che richiederebbero di essere sanati quanto prima al fine di donare nuovamente coerenza all'ordinamento nel suo complesso. Quanto al controllo svolto dal Ministero delle Finanze spagnolo, colpisce l'analogia del ruolo svolto da questo con quello riconosciuto alla Commissione europea sugli Stati membri: si ritiene, peraltro, in conclusione che tali previsioni non possano essere considerate uno strumento idoneo per la realizzazione di un efficiente controllo delle irregolarità contabili o di bilancio che dovrebbero rappresentare prerogative tipiche del *Tribunal de cuentas* che, paradossalmente, nell'ambito di tali nuove previsioni, non è minimamente chiamato in causa, al contrario di quanto avvenuto in Italia dove le funzioni dei magistrati contabili si sono notevolmente ampliate⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Controles de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales*, E-prints complutense, 2013, p. 31.

**L'AUTONOMIA LOCALE DA PRINCIPIO
FONDAMENTALE A "PRIVILEGIO" DA TAGLIARE:
QUALI LIMITI PER IL LEGISLATORE STATALE?
ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

1. Premesse

In apertura a questo lavoro di ricerca, si è partiti dalla considerazione secondo cui, in seguito all'esplosione delle crisi economica avvenuta nel 2008, il sistema delle autonomie locali del nostro Paese è stato oggetto di numerosi provvedimenti che ne hanno modificato la disciplina e il quadro istituzionale. In ragione delle numerose analogie che si riscontrano dal punto di vista costituzionale, economico e sociale con l'Italia, si è deciso di svolgere un'analisi in ottica comparata delle novità introdotte di recente dal legislatore italiano e spagnolo e che hanno impattato sui livelli di governo locali rispetto a tre differenti profili che abbiamo considerato rilevanti rispetto all'impatto sulla loro configurazione istituzionale.

Nel primo capitolo, sono stati analizzati e raffrontati i provvedimenti legislativi che hanno avuto ad oggetto l'identità istituzionale e gli organi di governo degli enti locali, mettendo in evidenza il dibattito e le innovazioni che in entrambi gli ordinamenti hanno coinvolto le province, le circoscrizioni di decentramento comunale e gli organi di governo degli enti locali. Nel secondo capitolo sono state oggetto d'analisi l'allocazione e le modalità di esercizio delle funzioni da parte degli enti locali, con particolare attenzione alle differenti tipologie di soluzioni individuate per consentire ai livelli locali di essere organizzativamente e strutturalmente in grado di esercitare in modo efficace le

funzioni ad essi spettanti. Nel terzo capitolo è stato, invece, oggetto d'analisi il sistema dei controlli sugli atti e sull'attività degli enti locali, con particolare attenzione a quelli svolti da soggetti istituzionali esterni.

A questo punto, è giunto il momento di mettere a sistema quanto è già stato, in parte, accennato in sede di trattazione di ciascun provvedimento e di conclusione di ogni capitolo, al fine spingersi oltre, nel tentativo di elaborare risposte soddisfacenti ad alcuni interrogativi che, nello sviluppo di tale ricerca, sono progressivamente sorti.

A conclusione dell'analisi dei provvedimenti normativi di impatto per gli enti locali adottati in periodo di crisi economica, è opportuno anzitutto domandarsi quali siano state le esigenze contingenti che ne hanno rappresentato il fondamento: se, nell'introduzione a questo lavoro, ci siamo limitati ad illustrare brevemente i provvedimenti di livello europeo e nazionale – limitatamente ai Paesi che hanno rappresentato l'oggetto della nostra analisi – adottati in risposta alla crisi economica, è necessario a questo punto indagare in modo più puntuale quali fossero le esigenze contingenti contenute in tali interventi legislativi che hanno legittimato le novità illustrate nei capitoli precedenti. Al termine di questo paragrafo si tenterà, inoltre, di illustrare brevemente le analogie e le differenze registrate nelle novità introdotte in Italia e in Spagna, con particolare attenzione anche agli strumenti normativi utilizzati.

In secondo luogo, è opportuno chiedersi se la serie di provvedimenti analizzati sia dovuta esclusivamente alle esigenze contingenti illustrate o se siano, piuttosto, rintracciabili ulteriori fattori – in particolare di carattere politico, istituzionale e culturale – che ne hanno reso possibile l'adozione: in questo senso, ci si soffermerà ad analizzare quegli importanti squilibri istituzionali e quei fattori di instabilità politica che hanno rappresentato, a

nostro avviso, la premessa indispensabile per l'adozione di simili interventi che sono potenzialmente in grado di produrre conseguenze durature e irreversibili sulla configurazione istituzionale degli enti locali.

Un ultimo quesito cui si tenterà di elaborare una risposta attiene alla generale coerenza tra lo spirito dei provvedimenti adottati e il quadro costituzionale italiano e spagnolo, con particolare attenzione al tema della sussistenza o meno di limiti – anche di natura internazionale – all'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di ordinamento degli enti locali, anche in periodi di grave crisi economica. In particolare, si indagherà se la Carta europea dell'autonomia locale – ratificata sia dall'Italia che dalla Spagna – può rappresentare un atto in grado di integrare il parametro costituzionale, laddove esso fosse carente nel garantire una tutela effettiva dell'autonomia locale, dando altresì conto del grande attivismo che, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa, sia nell'ambito dell'Unione europea, caratterizza alcuni organi nell'analisi dell'impatto della crisi sui livelli locali.

Al termine di queste conclusioni, saranno svolte alcune riflessioni sul ciò che ragionevolmente ci si può aspettare nel futuro circa la configurazione del sistema delle autonomie locali e su ciò che, invece, sarebbe maggiormente auspicabile.

2. Le esigenze alla base degli interventi normativi sugli enti locali in Italia e Spagna: tra coordinamento di finanza pubblica, legge cost. n. 1 del 2012 e *Ley orgánica* n. 2 del 2012

Il periodo di crisi economica che tutt'ora sta investendo la gran parte dell'economia mondiale, non ha avuto eguali dalla fine della II guerra mondiale ad oggi: in particolari in nessuno dei periodi di stagnazione o recessione economica che in passato ha colpito l'Italia insieme agli altri Paesi

maggiormente industrializzati ha avuto un impatto analogo al quello scaturito dall'attuale crisi economica per quanto concerne i mutamenti istituzionali che ne sono conseguiti: né durante il periodo coincidente con il cosiddetto *shock* petrolifero nel corso degli anni '70, né in occasione dei rallentamenti economici degli inizi degli anni '80 e dei primi anni '90 si sono avute conseguenze paragonabili a quanto avvenuto dal 2008 ad oggi.

Ciò è dovuto a varie ragioni tra cui, anzitutto, la gravità e la diffusione dei comportamenti che sono stati alla base dello scoppio della crisi finanziaria e rappresentati da una gestione senza scrupoli della finanza internazionale, nella convinzione che anche la moneta – e non solo l'economia reale – fosse in grado di generare altra moneta; la durata particolarmente lunga di questo periodo di arretramento delle economie nazionali; l'esistenza, per la prima volta in un periodo di così grave crisi, dell'Unione economica e monetaria nell'ambito dell'ordinamento europeo, titolare esclusiva della politica monetaria per conto dei Paesi aderenti all'euro.

Come abbiamo brevemente illustrato nell'introduzione a questo lavoro di ricerca, la reazione a livello europeo alla crisi è avvenuta in modo tardivo e, per di più, attraverso strumenti normativi sviluppati al di fuori dall'egida dei trattati europei e puramente attinenti al diritto internazionale, primo tra tutti il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria, che ha imposto agli Stati colpiti dalla crisi e appartenenti all'eurozona l'adozione di provvedimenti non solo di carattere strettamente economico e finanziario, ma anche di carattere istituzionali. Tali misure, entro cui sono riconducibili tutti i provvedimenti analizzati nei capitoli precedenti, rappresentano la risposta ad esigenze strettamente contingenti di avviare negli Stati membri una progressiva quanto consistente riduzione della spesa pubblica e di introdurre misure che garantiscano nel lungo periodo il mantenimento

dell'equilibrio di bilancio. Tali esigenze contingenti rappresentavano la prima ed immediata conseguenza del notevole irrigidimento dei parametri di bilancio posti dall'Unione europea nei confronti degli Stati aderenti all'euro, fissati quasi un ventennio prima, nel 1992, con il Trattato di Maastricht che gettava le basi dell'Unione monetaria.

L'esigenza di mostrare all'Unione europea di aver intrapreso seriamente un percorso di risanamento dei conti pubblici, anche per rassicurare i mercati finanziari che iniziavano a temere seriamente un rischio di insolvenza di alcuni Paesi europei, ivi inclusi Italia e Spagna, si è tradotto, *in primis*, nell'introduzione nelle Carte costituzionali dell'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e, conseguentemente, nell'adozione di provvedimenti volti a garantire nel medio periodo l'effettivo raggiungimento di tale risultato.

Sotto il profilo strettamente giuridico, se i legislatori statali italiano e spagnolo sono intervenuti senza particolari remore nell'introdurre mutamenti istituzionali dei livelli locali che, come abbiamo osservato nei capitoli precedenti, mostravano evidenti elementi di incostituzionalità, ciò è potuto avvenire solamente invocando a fondamento di simili provvedimenti una concezione particolarmente estensiva di alcuni principi costituzionali.

Anzitutto, per quanto concerne l'ordinamento italiano, il principale fondamento costituzionale all'attuazione di provvedimenti anticrisi è rappresentato dalla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nel cui ambito il legislatore statale è chiamato a dettare i principi generali della materia. Come è stato molto efficacemente illustrato in dottrina¹, la ragione dell'introduzione nel testo

¹ Per un recente approfondimento in materia si veda, *ex multis*, l'opera collettanea L. CAVALLINI CAEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica. Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute)*, Napoli, 2012; G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto*

costituzionale di una simile materia era da ricercare nell'esigenza di garantire l'autonomia finanziaria degli enti territoriali che, com'è stato precisato, rappresenta la premessa dell'esercizio di un potere di coordinamento² che a sua volta è finalizzato a garantire l'unitarietà dell'ordinamento e del sistema di finanza pubblica anche rispetto agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Come era prevedibile, tale principio ha rappresentato uno dei principali terreni di scontro tra il Governo e le regioni che, spesso, hanno rimesso alla Corte costituzionale il giudizio su leggi regionali o su provvedimenti legislativi dello Stato contestandone, rispettivamente, il mancato rispetto dei principi fondamentali della materia, spesso contenuti in provvedimenti che assumevano il profilo di norme interposte³, o l'eccessiva invasività di quanto previsto a livello statale.

Un elemento dirompente che ha contribuito sia a ridefinire nel complesso il riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni, nonché la nozione e l'ampiezza del concetto stesso di coordinamento della finanza pubblica è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2009, in cui si è attribuita un'accezione di tipo strettamente teleologico a tale principio che, pertanto, poteva finanche consentire che una previsione legislativa regionale giungesse ad «incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della regioni o sua altre materie di potestà legislativa regionale residuale»⁴. Tale declinazione del criterio del coordinamento di finanza pubblica determina una sostanziale irrilevanza della materia nella quale può essere ricondotta la previsione

costituzionale delle competenze?, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra la giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V*, Milano, 2013.

² In questo senso Rivosecchi richiama quanto sostenuto in Cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 631 ss.

³ L'esempio più importante, in questo senso, è rappresentato dal d.l. n. 78 del 2010 che contiene numerose previsioni di contenimento della spesa pubblica valevoli anche per gli enti territoriali. Cfr. G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, par. 4.

⁴ Cfr. da ultima sent. n. 237 del 2009. Sul punto in G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, si richiamano altresì le sentenze n. 2 del 2004; n. 274 del 2003; n. 188 del 2007; n. 159 del 2008.

legislativa statale, assumendo a tal punto il carattere di trasversalità tanto da poter sovvertire pressoché totalmente le elencazioni svolte all'art. 117 della Costituzione e, a maggior ragione, le riserve di potestà regolamentare concernenti la disciplina dell'esercizio delle funzioni e l'organizzazione e il funzionamento dei livelli locali.

Accanto ad un'interpretazione di una previsione costituzionale già di per sé in grado di dare la stura ad interventi legislativi di matrice fortemente centralista, si segnalano le ulteriori previsioni introdotte, anzitutto, dalla legge cost. n. 1 del 2012 che, come accennato in apertura, introduce nella Carta costituzionale l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di garantire il mantenimento o il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio – con annesso obbligo di autorizzazione parlamentare in caso di operazioni in *deficit* – e, successivamente, dalla legge di attuazione dei nuovi obblighi costituzionali prevista all'art. 81, sesto comma, della Carta che arrivano in sostanza ad ampliare i margini di intervento statale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Analizzando i due testi normativi, si nota come l'art. 5 rimandi alla legge di cui all'art. 81 alcune importanti prerogative che avranno ricadute importanti sugli enti territoriali come: la definizione delle situazioni in cui le amministrazioni pubbliche – ivi incluse le autonomie territoriali – possono ricorrere all'indebitamento (co. 1, lett. d); le regole sulla spesa valevoli per i bilanci di tutti i livelli di governo che consentano di «salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo» (co. 1, lett. e); nonché – quella che con tutta probabilità è la previsione potenzialmente più invasiva – le modalità con cui tutti gli enti territoriali sono tenuti a concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni (co. 2, lett. c).

Tali previsioni sono state prontamente attuate dalla legge n. 243 del 2012 di cui si segnala, specificatamente, l'art. 9 che sembra porre le premesse per un'ulteriore erosione dei margini di autonomia – in particolare di tipo finanziario – degli enti territoriali, declinando il coordinamento di finanza pubblica sempre più in senso coercitivo: si pensi, ad esempio, a quanto previsto all'art. 1, laddove si disciplina l'obbligo di non avere saldi negativi nei bilanci (co. 1); la definizione di sanzioni da parte della legge statale in caso di inadempimento nel conseguimento dell'equilibrio gestionale; nonché la possibilità da parte della legge statale di prevedere «ulteriori obblighi a carico degli enti», finalizzati al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

All'attento osservatore non sfuggiranno, di certo, le potenzialità di cui sono portatrici le previsioni appena menzionate e, in particolare, le ultime due: come non leggere, nello specifico, in quanto previsto al comma 4 il fondamento (per quanto esplicitato in via postuma alla sua entrata in vigore) delle sanzioni introdotte mediante il d.l. n. 174 del 2012? Il fatto che tale norma sia contenuta nell'unico testo normativo cui il nostro ordinamento riconosce una posizione sovraordinata alla semplice legge ordinaria non può, tuttavia, sgomberare completamente il campo da possibili critiche nei confronti di quanto illustrato nel capitolo 3 che, a nostro avviso, non ritrova alcun fondamento nel testo costituzionale per come modificato nel 2001.

Analoghe esigenze contingenti, che hanno dato la stura all'approvazione di provvedimenti legislativi dall'impatto non meno lesivo sull'autonomia locale, si sono affermate in Spagna con forza paragonabile – se non superiore – a quanto avvenuto in Italia, considerata anche la maggiore gravità con cui la crisi economica ha impattato in questo Paese. L'esigenza di provvedere alla concreta realizzazione dei nuovi principi introdotti si è sviluppata, anche in questo contesto, ricorrendo ad alcuni precisi fondamenti giuridici – peraltro suscettibili

di essere interpretati con margini piuttosto ampi – che hanno rappresentato il fondamento – quanto meno formale – della compatibilità costituzionale dei provvedimenti che sono stati illustrati nei capitoli precedenti.

La prassi, in uso dal legislatore iberico, di far precedere un preambolo ai testi normativi approvati dal *Congreso de los Diputados* consentono di cogliere in modo esplicito gli obiettivi che si intendeva perseguire: tanto nella *Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* n. 2 del 2012, quanto nella *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* n. 27 del 2013 si richiamano le esigenze di recepire nell'ordinamento spagnolo la disciplina di bilancio introdotta a livello europeo; di introdurre le innovazioni istituzionali e ordinamentali richieste; di rendere omogenee per tutti i livelli di governo le regole che sovrintendono alla modalità di formazione del bilancio e al controllo della spesa pubblica; di prevedere sanzioni in caso di mancato rispetto di tali previsioni; di apportare le necessarie innovazioni e semplificazioni istituzionali – soprattutto nel governo degli enti locali – che consentano di ottenere i più alti risparmi di spesa, garantiti da adeguati meccanismi di vigilanza e sanzionatori.

L'invasività e il carattere centralistico dei provvedimenti adottati dal legislatore spagnolo si devono parimenti ad alcuni elementi che caratterizzano l'assetto istituzionale e costituzionale spagnolo: come accennato in apertura, una prima disciplina legislativa concernente gli equilibri di bilancio era stata adottata con *Ley general de estabilidad presupuestaria* n. 18 del 2001, fortemente contestata dai livelli territoriali e, per questo, oggetto di una pronuncia da parte del *Tribunal constitucional* (sent. n. 134 del 2011⁵) che ne ha sancito la sua piena coerenza con il quadro costituzionale. Nello specifico, il giudice delle leggi ha

⁵ Per un breve commento sulla sentenza, cfr. S. RAGONE, *Tribunal constitucional de España*, n. 134/2011. *Un significativo chiarimento sulla legittimità della disciplina statale relativa alla stabilità finanziaria delle Comunità autonome e degli enti locali*, in www.dirittiregionali.org, 2011.

riconosciuto che l'autonomia finanziaria delle comunità autonome che si desume agli artt. 2 e 137 della Costituzione spagnola attiene anche ad un profilo economico, pur tuttavia non assumendo in questa ottica i caratteri di assolutezza e indipendenza, dovendosi invece contemperare con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «direzione dell'attività economica generale» (sancita all'art. 149.1.13 C.E.) e con il principio di coordinamento con le finanze dello Stato (di cui all'art. 156.1 C.E.), entro cui si possono legittimamente ricondurre le decisioni del legislatore statale in ambito finanziario volte al mantenimento dell'equilibrio di bilancio, nonché l'esercizio del potere di vigilanza, purché non determini l'instaurazione di un'ordinamento gerarchico tra il livello statale e quello regionale. La definizione delle risorse, che non si deve spingere fino alle modalità di impiego delle stesse, così come l'obbligo di esercitare la vigilanza di carattere finanziario sugli enti locali non possono essere considerati lesivi dei margini di autonomia costituzionalmente garantiti alle comunità autonome.

Un altro “appiglio” giuridico di tipo elastico che consente di giustificare eventuali provvedimenti legislativi statali particolarmente intrusivi per i livelli locali è rappresentato dal riconoscimento in capo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della disciplina delle «basi del regime giuridico della amministrazioni pubbliche» (art. 149.1.18 C.E.): è evidente che la generalità che caratterizza tale espressione – e la suscettibilità ad essere variamente interpretata – può consentire un maggiore o minore margine di intervento ai livelli statali, in ragione della estensione – di recente sempre più ampia⁶ – che si attribuisce al termine «bases». Negli ultimi tempi, la nota sent. n. 31 del 2010, relativa al nuovo Statuto autonomo della Catalogna ha contestato le nuove previsioni in materia di competenze della comunità autonoma sulla disciplina degli enti

⁶ L'osservazione è peraltro sostenuta in F. MERLONI, *Inattuazione del titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2011, p. 70.

locali: in particolare, la Corte ha contestato la nuova formulazione che si spinge ben oltre quella contenuta nello Statuto del 1979, secondo cui alla Catalogna spettava la «competenza esclusiva in materia di disciplina degli enti locali, ma senza pregiudizio di quanto previsto all'art. 149.1.18 della Costituzione». In mancanza di una simile espressione – per quanto incerta – si delinea una competenza esclusiva che si pone pertanto come una violazione del testo costituzionale.

Forte anche di tale recente pronuncia, il legislatore iberico ha avuto buon gioco nello sfruttare a pieno – e forse anche oltre – le prerogative ad esso riconosciute dalla Costituzione: la flessibilità e la genericità dei vincoli costituzionali in materia di disciplina degli enti locali – decisamente più concentrati sugli aspetti strettamente di tipo istituzionale e inerenti la configurazione degli organi di governo che non sull'assetto funzionale –, nell'ambito di un contesto in cui si richiedevano importanti interventi normativi, ha rappresentato un utile fondamento con cui riuscire a giustificare anche i provvedimenti più invasivi. E non è un caso se si trova chi, con riferimento particolare alle previsioni che hanno introdotto in Costituzione l'obbligo di prevedere l'equilibrio di bilancio e i relativi procedimenti volti a garantirne il rispetto, ha interpretato tale passaggio, non tanto come la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, ma come la costituzionalizzazione della crisi economica, nella misura in cui il novellato art. 135 C.E. si giunge fino alla disciplina piuttosto puntuale delle procedure e degli interventi tipici dei periodi di arretramento del sistema economico⁷.

Sulla base dei fondamenti giuridici appena illustrati e dell'elasticità di molte previsioni costituzionali, in Italia e in Spagna si sono adottati provvedimenti normativi del tenore di quelli illustrati nei capitoli precedenti e

⁷ La tesi è sostenuta nella monografia di A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, *op.cit.*

di cui cercheremo, a questo punto, di mettere in evidenza i tratti caratterizzanti e gli elementi comuni.

Quanto agli strumenti ed alle modalità di intervento, si nota anzitutto una notevole differenza tra quanto avvenuto nell'ordinamento italiano e quanto accaduto in Spagna: nel primo, infatti, il legislatore statale ha prediletto, senza dubbio alcuno, lo strumento del provvedimento legislativo d'urgenza – quale il decreto legge – che la Costituzione mette nella disponibilità del Governo e cui si è ricorso non solo per la correzione tempestiva dell'andamento dei conti pubblici, ma anche per l'introduzione di previsioni di carattere istituzionale. Così, le misure che hanno messo in discussione l'identità istituzionale delle province, quelle di riduzione del numero dei componenti degli organi di governo locali, la previsione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte di piccoli comuni e, finanche, l'individuazione stessa delle funzioni fondamentali degli enti locali e le novità in materia di controlli sugli enti locali sono state tutte introdotte mediante il discutibile ricorso allo strumento del decreto legge. Parallelamente, si noti la tendenza, in taluni casi, all'introduzione di previsioni strettamente di carattere istituzionale all'interno delle leggi finanziarie, ora denominate leggi di stabilità⁸. La prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare si rileva anche confrontando quanto previsto nei provvedimenti illustrati nei capitoli precedenti con i documenti elaborati dal Parlamento: su tutti, basti fare riferimento al Documento XVII n. 9 approvato dalla V Commissione permanente della Camera dei deputati a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulla finanza locale (28 settembre 2010), laddove, in riferimento ai controlli degli enti locali, si afferma il sostanziale apprezzamento nei confronti della transizione ad un sistema di controlli interni, anziché esterni e, in particolare il mantenimento di

⁸ Cfr. legge n. 244 del 2007.

questi ultimi sotto forma di controlli i natura collaborativa, anche se si sollecita l'introduzione di previsioni che consentano di dare maggior seguito alle irregolarità volte a sanzionare l'ente inadempiente.

Per quanto nell'ordinamento spagnolo le recenti previsioni non siano da ritenere meno lesive dell'autonomia locale rispetto a quelle introdotte in Italia, un notevole differenza si registra sul fronte degli strumenti normativi adoperati: ferma restando la costante iniziativa governativa, non si può non apprezzare una maggiore razionalità e sistematicità dei provvedimenti sempre delineati come leggi di modifica dei testi legislativi contenenti l'intera disciplina di una particolare materia. L'unica eccezione è rappresentata da alcune previsioni contenute nella *Ley Orgánica* n. 2 del 2012, laddove si disciplinano le modalità di controllo – essenzialmente di natura esterna – e le connesse misure coercitive sanzionatorie, al di fuori dai testi normativi che ne ospitano la disciplina generale, quasi a voler introdurre “sotto mentite spoglie” misure di vigilanza sugli enti locali, senza tuttavia che si faccia menzione del termine controllo e senza, peraltro, che si coinvolga il *Tribunal de cuentas* in tali attività.

3. Il contesto istituzionale e culturale dei provvedimenti anticrisi: tra squilibri e problematiche di lungo corso

Avendo, nel paragrafo precedente, tentato di fornire una risposta al primo interrogativo posto in apertura a queste considerazioni conclusive, si passa ora ad analizzare il contesto istituzionale e culturale che, a nostro modesto avviso, ha rappresentato un fattore determinante nel consentire che venissero adottati provvedimenti anticrisi del tenore di quelli presentati: facciamo con ciò riferimento ad un retroterra giuridico e culturale fatto di squilibri istituzionali e tendenze culturali che hanno consentito che un principio fondamentale come quello della tutela dell'autonomia locale fosse considerato come recessivo a

fronte di contingenti esigenze di riduzione della spesa pubblica e di stabilizzazione dell'intero sistema dei conti pubblici nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

Con riferimento al contesto italiano, non si possono non richiamare in questa sede le difficoltà attuative che ha incontrato il disegno costituzionale in materia di enti territoriali che si è sostanziato nel ritardo nell'istituzione delle regioni, nella tendenza da parte di queste a porsi come enti con vocazione prettamente amministrativa⁹ e non preposte ad attività di legiferazione e programmazione¹⁰ (con la conseguente drammatica proliferazione di enti regionali cui si demandava l'esercizio delle funzioni), nell'incoerenza del quadro legislativo in materia di enti locali – addirittura risalente al periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione – con il disegno costituzionale contenente il riconoscimento del principio autonomistico, nel mancato riconoscimento della possibilità per gli enti locali di accedere direttamente alla Corte costituzionale per contestare la legittimità costituzionale di un provvedimento legislativo dello Stato o della regione.

Del pari, in Spagna si registra una notevole complessità nell'articolazione e nei rapporti che intercorrono tra i livelli di governo territoriali: si pensi, come già richiamato in precedenza, al tema della frequente sovrapposizione di competenze tra livelli di governo, all'annoso tema delle funzioni improprie, ai marcati sentimenti nazionalisti – con tratti di separatismo – che caratterizzano

⁹ Cfr., *ex multis*, G.C. DE MARTIN, *Il regionalismo tra titolo V e prospettiva federalista*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2010; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 711 ss.; L. VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2012, p. 201 ss.; nonché più precisamente sui rapporti tra regioni ed enti locali cfr. A GENTILINI, *Regioni ed enti territoriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, 2012, p. 275 ss.

¹⁰ Alcune difficoltà delle regioni ad interpretare il ruolo legislativo sono evidenziate in M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in www.astrid-online.it, aprile 2012.

alcune aree del Paese che determinano un approccio al tema degli enti locali molto spesso di tipo strettamente ideologico, anziché orientato alla configurazione di un sistema coerente ed efficace, alla scarsità di previsioni costituzionali concernenti gli aspetti funzionali degli enti locali, come il principio di sussidiarietà delineato nei termini dell'art. 118 della Costituzione italiana.

Ad avvalorare ulteriormente la scelta di comparare i due ordinamenti, si può osservare come sia in Italia sia in Spagna il tessuto comunale presenta un livello piuttosto elevato di inadeguatezza sotto profilo strutturale ed organizzativo, essendo mediamente di dimensioni estremamente ridotte ed essendo, pertanto, assai spesso incapace di garantire un efficace esercizio delle funzioni comunali che, nel caso dell'ordinamento italiano, dovrebbero coincidere con la totalità delle funzioni amministrative. Quanto all'esistenza di una sede istituzionale che consenta ai livelli territoriali di intervenire nell'ambito del procedimento legislativo statale, si segnala che, accanto all'assenza di un Senato delle autonomie nell'ordinamento italiano¹¹, nemmeno nell'ordinamento spagnolo, in cui formalmente il Senato è configurato come «Camera di rappresentanza territoriale»¹², si può ritenere che la seconda camera sia realmente espressiva delle istanze che si sviluppano nei livelli di governo territoriali, essendo per lo più eletto a suffragio universale - nel numero di 4

¹¹ La previsione di cui all'art. 57 Cost., secondo cui «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale» non garantisce, di certo, che la seconda Camera sia rappresentativa dei livelli di governo territoriali. In seguito all'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte II della Costituzione - che all'art. 11 faceva riferimento, seppur implicitamente, ad una riforma nella composizione del Senato -, nonostante la mole di progetti presentati, non si è mai giunti all'approvazione di una riforma del Senato (se non in occasione della riforma costituzionale del 2005, poi bocciata dal referendum confermativo del 2006) che, ad oggi, è tornato ad essere al centro del dibattito politico: in particolare, secondo la proposta presentata di recente dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, si ipotizzerebbe una composizione formata dai 108 sindaci dei comuni capoluogo di provincia, dai 21 presidenti di regione e di province autonome e da 21 esponenti della società civile nominati dal Presidente della Repubblica. Per approfondire il tema, cfr. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010.

¹² Cfr. art. 69 C.E.

senatori per le 50 province (208 in totale¹³) – e solamente integrato da un numero di componenti designati dalle comunità autonome per ogni milione di abitanti in ciascuna di essa (58 in totale).

A questi elementi che spiegano piuttosto facilmente come l'articolazione dei livelli di governo territoriali in Italia e Spagna si caratterizzi per numerosi elementi di instabilità e squilibrio istituzionale, si aggiungono importanti elementi culturali e politici che, oltre a non aver ostacolato l'adozione di interventi normativi caratterizzati da un marcato centralismo, ne hanno per certi versi incentivato l'approvazione.

In primo luogo, è necessario segnalare che la storia dello sviluppo delle autonomie territoriali nell'Italia repubblicana è stata da sempre dettata da valutazioni ed esigenze politiche contingenti, piuttosto che sulla base di un disegno sistematico di carattere generale: se, infatti, il ritardo nell'attivazione delle regioni si dovette ai timori della Democrazia cristiana di avere nell'Italia centrale un consistente blocco di amministrazioni governate dal Partito comunista italiano, la riforma del titolo V, approvata nel 2001 in tempi rapidissimi, rappresentava la speranza per il centrosinistra, a conclusione di cinque travagliati anni di governo, di sottrarre parte del bacino elettorale della Lega Nord e, più in generale, del centrodestra che aveva fatto del federalismo – peraltro declinato in modo piuttosto vago – una delle parole d'ordine dell'imminente campagna elettorale. Nella legislatura successiva, con il centrodestra maggioranza in Parlamento, la riforma del titolo V fu pressoché abbandonata a se stessa¹⁴ per puntare sull'idea di *devolution*, peraltro recepita dalla riforma costituzionale del 2005, bocciata con referendum nel 2006. Nel corso della XVI legislatura, nuovamente con un Parlamento a maggioranza di

¹³ Il totale è superiore al prodotto tra il numero di province e il numero di senatori spettanti a ciascuna, in ragione della differente configurazione delle circoscrizioni elettorali nelle isole.

¹⁴ Fatta salva l'approvazione della cd. Legge La Loggia n. 131 del 2003 che ne disegnava un, seppur vago, percorso di attuazione.

centrodestra, inoltre, si decise di configurare come priorità politica l'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, prescindendo da una configurazione definitiva e sistematica della titolarità delle funzioni amministrative e della loro distribuzione tra livelli di governo.

Il susseguirsi – pressoché continuo – di riforme mancate e di riforme fallite ha contribuito alla diffusione di un generale scontento circa l'attuale configurazione istituzionale dei livelli di governo territoriali che, non di rado, è sfociata in una sorta di «pentitismo»¹⁵ che ha colpito esponenti politici e finanche alcuni giuristi e commentatori. Tra questi ultimi¹⁶, non è mancato chi si è spinto a ritenere che con la riforma del titolo V si sia passati dal «troppo poco» al «troppo e basta»¹⁷ o chi ha affermato che il principio in base a cui il potere sarebbe tanto più democratico quanto più è esercitato vicino ai cittadini sarebbe un puro e semplice «luogo comune»¹⁸, frutto di una sorta di «sbornia federalista»¹⁹ che avrebbe provocato non pochi guasti.

Tra gli elementi politici, non si può che segnalare, anzitutto, la marginalità – ai limiti dell'irrilevanza – che tali temi hanno avuto nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche svoltesi nel 2013, cui si aggiunge un diffuso sentimento di delusione per le conseguenze di un così ampio riconoscimento dell'autonomia locale. Giova, a tal proposito, rammentare come all'indomani dell'esplosione delle indagini che la magistratura aveva avviato nei confronti di numerosi consiglieri regionali di varie regioni del Paese, i presidenti delle regioni, anziché intraprendere autonome iniziative, si siano appellati al Governo

¹⁵ L'espressione è utilizzata da G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2014.

¹⁶ Un particolare attenzione alle critiche emerse in dottrina sono rilevate da G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, pp. 9-11.

¹⁷ M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012.

¹⁸ M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l'Unità*, 26 settembre 2012.

¹⁹ L'espressione è utilizzata da G. GARDINI, *op.cit.*, p. 9.

affinché adottasse un decreto legge finalizzato, anzitutto, alla riduzione dei costi degli apparati politici dei livelli regionali, peraltro impegnandosi a non ricorrere dinanzi alla Corte costituzionale e giungendo, in questo modo, a creare una sorta di «zona franca» dalla giurisdizione costituzionale frutto di una sorta di «contrattazione di legittimità»²⁰ tra Governo e regioni. A questo si è aggiunta la forte ondata di antipolitica²¹ generatasi nell'opinione pubblica che, anche sulla scorta di informazioni non sempre corrette riportate dai mezzi di informazione, ha dato la stura a sentimenti di avversione nei confronti del sistema delle autonomie territoriali, complessivamente considerato come una zavorra in grado di complicare e rallentare qualunque processo decisionale voluto dal centro, inducendo le forze politiche ad assecondarne le posizioni in chiave prettamente elettoralistica e giungendo finanche a sposare posizioni quali la «furia iconoclasta»²² che si è sviluppata nei confronti delle province.

Anche nell'ordinamento spagnolo non sono mancate posizioni politiche che hanno pienamente legittimato l'adozione di misure sulla scorta di quelle analizzate nei capitoli precedenti, alla luce dell'inerzia che caratterizzava il sistema politico nel riformare in modo deciso le incongruenze che da tempo presenta il sistema istituzionale locale spagnolo. Sono in particolare due gli avvenimenti politici che hanno inciso enormemente nel senso appena esposto: in primo luogo la schiacciante affermazione elettorale del *Partido popular* in occasione delle elezioni politiche del 2011, che ha consentito a tale formazione politica – da sempre piuttosto timida sui temi della valorizzazione dell'autonomia locale e delle identità regionali – di raggiungere autonomamente

²⁰ Le due espressioni virgolettate sono utilizzate da S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, in www.federalismi.it, 2012, p. 20 e richiamate da G. GARDINI, *op.cit.*, p. 8.

²¹ Sul tema, cfr. R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, in cui l'autore esprime una tesi in base alla quale i diffusi sentimenti di antipolitica rischiano di comportare solamente nuovi oneri per le finanze pubbliche, in ragione della frettezza e dell'approssimazione con cui si giungerebbe all'approvazione di alcuni provvedimenti di riforma.

²² L'espressione è utilizzata da G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, *op.cit.*, p. 5.

la maggioranza dei seggi nel *Congreso de los diputados* e, pertanto, di governare senza essere chiamata a contrattare il contenuto dei singoli provvedimenti con i partiti regionalisti e nazionalisti, cui invece erano dovuti ricorrere i governi a guida socialista tra il 2004 e il 2011. Parallelamente, nel 2007, si deve registrare la nascita di una nuova formazione politica di carattere nazionale denominata *Union progreso y democracia* avente tra i propri punti programmatici caratterizzanti il superamento definitivo del modello autonomico, lo spostamento di alcune competenze dal livello regionale a livello statale (con il contestuale inserimento del divieto di delega), la revisione degli statuti delle comunità autonome in modo da ricondurli ad uniformità e l'eliminazione gli elementi o di privilegio, la soppressione delle disposizioni costituzionali speciali per i territori titolari di diritti storici e del termine «*nacionalidades*» dal testo costituzionale, nonché la riforma della legge generale sugli enti locali²³.

Nel complesso, pertanto, sia nell'ordinamento italiano sia in quello spagnolo si è assistito ad progressivo incremento del sentimento di sfiducia e delusione nei confronti delle istituzioni locali che, sommato agli elementi di instabilità istituzionale cui la politica non è riuscita a rispondere nel corso degli ultimi anni, ha determinato l'insorgere di un circolo vizioso che ha comportato lo sviluppo di un sentimento di astio sempre più marcato nei confronti dell'autonomia locale, colpevole, a detta di molti, di non essere in grado di incidere tempestivamente ed efficacemente in una realtà colpita dalla crisi e che richiedeva sempre l'adozione di risposte tempestive.

²³ Tali iniziative sono espresse nel *Manifiesto* e nel *Programa Electoral UPyD Elecciones Generales 2011*, entrambi pubblicati in www.upyd.es.

4. Rassegnati ad un declino inesorabile? Idee e prospettive per la tutela dell'autonomia locale a livello statale ed europeo

4.1 La tutela dell'autonomia locale a livello statale: il ruolo dei giuridici costituzionali

Giunti a questo punto delle riflessioni conclusive, è opportuno tentare di elaborare una risposta anche al terzo interrogativo posto in apertura e concernete le prospettive effettive di tutela - in particolare di tipo giurisdizionale - dell'autonomia locale, in seguito all'adozione dei provvedimenti che sono stati illustrati in precedenza. Nel tentare di elaborare una risposta soddisfacente, è opportuno distinguere due piani: quello statale e quello europeo.

Rispetto al primo profilo, com'è ben noto, a fronte della possibilità da parte degli enti locali nell'ordinamento spagnolo di adire direttamente il *Tribunal constitucional* per chiedere che sia riconosciuta l'illegittimità costituzionale di una norma legislativa statale o autonoma (cd. *conflicto en defensa de la autonomía local*²⁴), nell'ordinamento italiano non si riconosce una simile previsione, se non la possibilità per il Consiglio delle autonomie locali di una regione di chiedere a questa l'impugnativa di una norma statale o per la Conferenza Stato-città e autonomie locali di chiedere al Governo di proporre il ricorso avverso una norma legislativa regionale, senza peraltro alcun vincolo in capo allo Stato o alla regione.

Nello specifico dell'ordinamento italiano, la Corte costituzionale - anche da ultimo nella sent. n. 220 del 2013, in materia di riforma delle province - ha riconosciuto in capo alle regioni la legittimazione «a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla

²⁴ Cfr. *Ley orgánica* n. 7 del 1999.

prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale»²⁵, ma ha tempo parimenti escluso qualsivoglia possibilità di legittimazione all'accesso diretto da parte degli enti locali sulla base di interpretazioni estensive conseguenti alla modifica del titolo V della Costituzione²⁶.

La possibilità per gli enti locali di vedere tutelati i propri margini di autonomia costituzionalmente garantiti è, pertanto, rimessa alla discrezionalità delle regioni che decidono in totale libertà se procedere o meno all'instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale che rappresenta, nella sostanza, un atto di natura politica alla cui adozione una regione non può essere vincolata dalla richiesta di un soggetto terzo. Se a questo si aggiunge che, rispetto ad uno degli atti contenenti le previsioni tra le più rilevanti per l'impatto sull'autonomia locale, come quelle contenute nel d.l. n. 174 del 2012, le regioni hanno preso l'impegno di non procedere all'impugnazione dinanzi alla Corte²⁷, le speranze che il giudice delle leggi possa soddisfare le richieste degli enti locali si riducono ulteriormente: in questo modo si mostra, con ciò, in tutta la sua evidenza, la farraginosità di un sistema costituzionale che riconosce e valorizza in modo particolarmente ampio l'autonomia di tutti i livelli territoriali, salvo poi non offrire loro concreti strumenti di tutela giurisdizionale, che mai potrebbero essere efficacemente tutelati mediante l'iniziativa delle regioni con cui, non di rado, si sono consumati accessi scontri istituzionali e da cui deriva la tendenza dei livelli locali a rapportarsi direttamente con il Governo al fine di ottenere una tutela nei confronti di possibili ingerenze da parte delle regioni.

²⁵ Il principio era peraltro già stato ripetutamente affermato nelle sent. n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004.

²⁶ Cfr. punto 33, *Considerato in diritto*, sent. n. 303 del 2003.

²⁷ Come ricordato in precedenza, fanno eccezione tre ricorsi presentati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Sardegna, decisi con le sent. n. 23 e n. 39 del 2014. Cfr. Cap. 3, par. 2.2.2.

Le speranze, in questo quadro, diminuiscono ulteriormente se si analizza la giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata in seguito allo scoppio della crisi economica: in questo senso, da un primo versante, infatti, non sono mancate pronunce²⁸ in cui la Corte non ha mostrato particolari remore nel sancire l'illegittimità costituzionale di leggi statali ritenute eccessivamente puntuali nel definire modalità di attuazione di misure volte al contenimento della spesa pubblica, ritenendo – ad esempio – che non possano essere ricondotte ai principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica le previsioni che fissano limiti puntuali di spesa²⁹, dovendosi invece limitare il legislatore statale a definire generali obiettivi di riequilibrio, ma senza prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il loro perseguimento³⁰.

Merita tuttavia di essere analizzato un secondo profilo su cui la Corte costituzionale si è pronunciata – seppur con ritardo³¹ –, nel 2012, a fronte di una reiterata tendenza da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a difendere provvedimenti statali sospettati di ledere i margini di autonomia legislativa regionale avanzando l'argomento per cui si tratterebbe di previsioni che «troverebbero giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae*³² e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole

²⁸ Un'ampia analisi è effettuata da G. RIVOSACCHI, *op.cit.*, par. 4.

²⁹ Cfr. sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005

³⁰ Cfr. sentenze n. 88 del 2006; n. 169 e n. 412 del 2007; n. 120 e n. 289 del 2008; n. 139, n. 237 e n. 297 del 2009; n. 207 e n. 326 del 2010; n. 182 e n. 232 del 2011; n. 151 del 2012; n. 236 del 2013, n. 22 del 2014. Maggior rilievo hanno tra tutte le sent. n. 148 e n. 193 del 2012, rispettivamente vertenti sul d.l. n. 78 del 2010 e sul d.l. n. 98 del 2011.

³¹ Si rammentano sul punto le ordinanze n. 3, n. 4 e n. 136 del 2012 in cui la Corte non risponde all'argomentazione dalla *salus rei publicae* in ragione della dichiarazione di estinzione del processo.

³² Prima che in tale contesto, l'argomento della *salus rei publicae* era stato sollevato pochi anni prima nell'ambito di giudizi di legittimità costituzionale vertenti sul tema della discrezionalità con cui il Presidente del Consiglio può porre il segreto di Stato su determinati atti. Cfr. sent. n. 230 del 2008 e n. 106 del 2009 e, successivamente, n. 40 del 2012; n. 69 del 2013; n. 244 del 2013 e n. 24 del 2014.

costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e regioni»³³. La gravità della situazione economica consentirebbe, pertanto, al legislatore statale di «intervenire legislativamente in ogni materia, in ottemperanza ai doveri espressi dalla Costituzione ed in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost., dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.)»³⁴. In entrambe le sentenze menzionate, la Corte ha replicato ritenendo di non poter condividere tale assunto, nella misura in cui nessuna norma della Costituzione attribuisce allo Stato - «neppure in situazioni eccezionali»³⁵ - il potere di derogare al riparto di competenze fissato dal titolo V della parte II della Costituzione. La Carta esclude, pertanto, che uno stato di necessità «possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali»³⁶ e costringe, pertanto, il legislatore statale ad agire mediante rimedi che siano compatibili con il riparto svolto all'art. 117 della Costituzione.

Nonostante l'insistenza dell'Avvocatura dello Stato ad argomentare la difesa di provvedimenti legislativi statali - anche dopo le pronunce illustrate - sulla base dell'eccezionale crisi economica attraversata dal Paese³⁷, finanche menzionando espressamente la nota lettera della Banca centrale europea cui si è

³³ Cfr. punto 3, *Considerato in diritto*, sent. n. 148 del 2012.

³⁴ Cfr. punto 4, *Considerato in diritto*, sent. n. 151 del 2012.

³⁵ Cfr. punto 4, *Considerato in diritto*, sent. n. 151 del 2012.

³⁶ Cfr. punto 3, *Considerato in diritto*, sent. n. 148 del 2012.

³⁷ L'ultimo esempio di questo tipo è rappresentato dalla sent. n. 36 del 2014, cfr. punto 4, *Ritenuto in fatto*.

fatto riferimento in apertura³⁸, la Corte, in una pronuncia successiva, dichiara non fondata una questione di legittimità costituzionale di norme in materia di rinnovo della cosiddetta *social card* (d.l. n. 5 del 2012) che, seppur rientranti a prima vista nell'ambito della potestà legislativa residuale regionale in materia di assistenza e servizi sociali, risulta «ammissibile quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese»³⁹. Com'è stato autorevolmente sostenuto a riguardo⁴⁰, pertanto, la situazione di crisi economica, pur non rappresentando una fonte autonoma di legittimazione di discipline legislative altrimenti incostituzionali, né un elemento di alterazione del riparto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e regioni, si sostanzia comunque in un «fatto esterno all'ordinamento giuridico» che induce a modificare la riconduzione di una determinata disciplina legislativa ad una materia – tendenzialmente accordata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente – anziché ad un'altra – quale, ad esempio, la potestà residuale regionale, dovendo pertanto ricorrere ad argomentazione che, a nostro modesto avviso, assumo le sembianze di vere e proprie forzature costituzionali al

³⁸ Cfr. punto 2, *Ritenuto in fatto*, sent. n. 223 del 2012.

³⁹ Sul punto, la Corte fa per altro riferimento alla sent. n. 10 del 2010 conseguente ad una questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla prima disciplina di introduzione della *social card* (d.l. n. 112 del 2008) che i giudici riconducono ad una competenza trasversale che legittimamente consente allo Stato di intervenire anche nell'ambito di una disciplina regionale disciplinando ed erogando direttamente una particolare prestazione, al fine di assicurare il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela che, in questo caso, si sostanzia nella garanzia di un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali. Sul tema si vedano A. RUGGERI, «Livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010; C. PANZERA, I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010; A. ANZON DEMMING, Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2010, p. 155 ss.; E. LONGO, I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2010, p. 164 ss.; F. SAIITTO, Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2010, p. 182 ss.

⁴⁰ Cfr. M. BENVENUTI, Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2013, p. 937 ss.

fine di dichiarare non fondati i ricorsi ricevuti. In questo senso, si pensi alla sentenza n. 62 del 2013 che riconduce la normativa in materia di *social card* alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anziché in materia di assistenza e servizi sociali, rimessa alla potestà residuale regionale o la summenzionata sentenza (n. 22 del 2014) sull'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte di comuni al di sotto dei 5 mila abitanti che è fatto rientrare tra i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, anziché alla – seppur discussa – potestà legislativa residuale regionale in materia di associazionismo comunale.

Su quella che è stata definita una «supplenza non richiesta e non gradita»⁴¹ da parte della Consulta rispetto alle difficoltà interpretative presenti nel titolo V e non risolte dal legislatore che, in queste ultime pronunce, assume i connotati di una vera e propria «chiamata in tempi di crisi»⁴² che è stata ritenuta costituzionalmente compatibile, ci permettiamo di avanzare alcuni dubbi, anche in ragione della mancata definizione da parte della Corte di quali siano precisamente gli argini entro cui il legislatore statale è legittimato ad operare e che non può oltrepassare. Ad alimentare, in particolare, tali dubbi la giurisprudenza della Corte costituzionale che fa riferimento ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica⁴³ e, specificatamente, quelle pronunce in cui il richiamo a tale principio rappresenta il fondamento per dichiarare non fondate questioni di legittimità costituzionale, altrimenti

⁴¹ L'espressione è utilizzata da G. ZAGREBELSKY, *Conferenza stampa*, in www.cortecostituzionale.it, 2006, p. 6.

⁴² L'espressione è utilizzata in M. BENVENUTI, *op.cit.*, p. 979.

⁴³ Si pensi, in tal senso, anche alla sent. n. 198 del 2012 che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale presentata da varie regioni in riferimento alle previsioni del d.l. n. 138 del 2011 relative alla riduzione del numero dei consiglieri regionali - teoricamente rimesso all'autonomia statutaria del singolo ente - in quanto volto a garantire il contenuto dell'art. 51 Cost. relativo alle condizioni di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive che, seppur dettato per le elezioni dei deputati e dei senatori, secondo la Corte, non potrebbe non valere anche per l'accesso alla carica di consigliere regionale.

destinate ad essere accolte⁴⁴: tra le più recenti, meritano senza dubbio di essere affrontate svolte alcune considerazioni di carattere generale a partire dalle sentenze – già in parte affrontate nel corso della trattazione – n. 22, n. 23 e n. 39 del 2014, vertenti, la prima, sull’art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, illustrato nel capitolo 2, mentre la seconda sul d.l. n. 174 del 2012 oggetto di analisi nel capitolo 3.

Se, nella prima, i giudici costituzionali dichiarano il ricorso non fondato ritenendo che l’obiettivo prioritario del raggiungimento di risparmi di spesa che persegue l’introduzione dell’obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali possa essere ricondotto, appunto, ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, nella seconda l’argomentazione della Consulta si spinge ulteriormente in avanti in esternazioni che, a nostro modesto avviso, non possono non apparire problematiche. Sul punto, la Corte ha affermato che la nuova disciplina in materia di controlli sia parimenti riconducibile al coordinamento di finanza pubblica, sulla base di una particolare interpretazione che viene offerta alla nozione di principi che lo Stato può dettare nell’esercizio della potestà legislativa concorrente, entro cui rientra il coordinamento della finanza pubblica: secondo i giudici, infatti, – richiamando la sent. n. 16 del 2010 – la nozione di principio «non può essere cristallizzata nell’ambito di una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia»⁴⁵. Conseguentemente, il fatto che alcune prescrizioni si caratterizzino per una certa specificità, di per sé non esclude che si possa trattare comunque di principi, nella misura in cui sussista comunque un rapporto di coesenzialità e

⁴⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, Milano, 2013, p. 132 s.

⁴⁵ Cfr. punto 8, *Considerato in diritto*, sent. n. 23 del 2014.

di integrazione rispetto al principio stesso. La necessità per le regioni di doversi adeguare ad una serie di previsioni che evidentemente attengono all'organizzazione interna, pena una consistente riduzione dei trasferimenti erariali, non può essere considerata come una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale: ciò che la legge statale impone non può essere qualificato come un obbligo, ma semplicemente come un onere e, pertanto, non lesivo delle prerogative costituzionali delle regioni.

Per quanto tali pronunce attengano strettamente al riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni, per le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, esse assumono una notevole rilevanza anche *pro futuro* rispetto alla definizione dei margini che il legislatore statale è chiamato a rispettare al fine di non ledere i profili di autonomia costituzionalmente garantiti di tutti gli enti territoriali. Se, infatti, è stato riconosciuto che la crisi economica non può rappresentare una deroga al riparto delle competenze, la «chiamata in tempi di crisi» cui si faceva cenno in precedenza o, ancora di più, la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica di previsioni istituzionali puntuali sui livelli di governo territoriali in ragione della loro coesistenzialità al raggiungimento di un obiettivo di finanziario, per come illustrata dalla Corte, consente al legislatore statale di incidere in modo estremamente penetrante sui livelli territoriali, ben aldilà di quanto previsto dalla Costituzione e senza definire alcun argine che in concreto ne limiti le possibilità di intervento. Così facendo, la Corte sembra quasi mettere su due piani distinti le norme costituzionali di tipo finanziario e quelle di tipo istituzionale, affermando quasi che le prime sono in grado di condizionare e plasmare le seconde o, in altri termini, che il rispetto delle seconde rappresenta una funzione della misura in cui sono attuate e garantite le prime, proprio in un momento in cui gli squilibri istituzionali che naturalmente una situazione di crisi comporta andrebbero

prevenuti e non acuiti, sancendo in modo piuttosto agevole la legittimità istituzionale di previsioni legislative dall'evidente tendenza centralizzatrice.

A questo punto, è quanto mai opportuno dare conto di una linea di tendenza che sta recentemente emergendo nell'ambito della giurisprudenza della Corte costituzionale ed attiene, anch'essa, al tema dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica ed alla loro portata, non già, nella definizione di vincoli generali di spesa a carico degli enti territoriali, bensì alle previsioni di carattere istituzionale e finalizzate ad un contenimento della spesa pubblica che, sotto tale scorta, sono adottate dal legislatore statale. Tale linea di tendenza emerge in modo particolarmente evidente confrontando la sent. n. 237 del 2009, in materia di disciplina di riordino delle comunità montane (adottata, non a caso, nell'ambito delle legge finanziaria per il 2008 - l. n. 244 del 2007), con la recentissima sent. n. 22 del 2014, in materia di obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni. Nella prima pronuncia, ammettendo eccezionalmente la possibilità per il legislatore statale di "invadere" il campo della potestà legislativa residuale regionale in materia di disciplina delle comunità montane definendo norme riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, la Consulta giunge ad accogliere alcuni profili di illegittimità costituzionale in riferimento ad alcune previsioni con cui il legislatore statale definiva gli effetti⁴⁶ e le modalità⁴⁷ con cui essi si sarebbero prodotti in caso di mancato riordino delle comunità montane, in quanto previsioni lesive dei margini di autonomia legislativa regionale nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

Nella seconda, la sent. n. 22 del 2014, con cui si prende in esame una disciplina analoga, non si giunge tuttavia ad un'analoga declaratoria di

⁴⁶ Cfr. art. 2, comma 20, l. n. 244 del 2007, analizzata al punto 26.1, *Considerato in diritto*, sent. n. 237 del 2009.

⁴⁷ Cfr. art. 2, comma 21, l. n. 244 del 2007, analizzata ai punti 27-28, *Considerato in diritto*, sent. n. 237 del 2009.

illegittimità costituzionale e ciò non di certo poiché la disciplina oggetto del giudizio – analogamente ricondotta al coordinamento delle finanze pubbliche – fosse meno dettagliata di quella del 2007: si pensi, a tal proposito, a quanto disposto all’art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 in riferimento alle concrete modalità di esercizio delle funzioni in forma associata, alla ridefinizione della disciplina delle unioni di comuni, o alle modalità con cui ricorrere alla stipula di convenzioni. In questo senso è piuttosto paradossale che nella medesima pronuncia con cui la Consulta afferma – in modo ancora più perentorio di quanto fatto cinque anni prima – la riconduzione della disciplina delle forme associative alla potestà legislativa residuale regionale, si affermi che le nuove e puntuali previsioni sulle unioni di comuni contenute nel decreto siano costituzionalmente legittime in quanto «orientat[e] finalisticamente al contenimento della spesa pubblica» e che «si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio»⁴⁸.

A un’attenta valutazione, non sembra che le previsioni censurate nel 2009 potessero essere ritenute meno orientate finalisticamente al contenimento della spesa pubblica rispetto a quelle oggetto del giudizio nel 2014; ciò che invece muta radicalmente è rappresentato dal fatto che, nella sentenza del 2009, la Corte – pur legittimando le previsioni contestate, riconducendole al coordinamento delle finanze pubbliche – è particolarmente accorta nel valutare che le previsioni statali si limitino esclusivamente ai principi fondamentali e non si spingano alla disciplina del dettaglio. Nella pronuncia del 2014, invece, la Corte si avvicina alla questione in modo differente, effettuando una valutazione delle previsioni di dettaglio in chiave essenzialmente finalistica rispetto all’esigenza prioritaria di garantire un contenimento della spesa pubblica che può legittimare il legislatore statale ad introdursi nel terreno che la

⁴⁸ Cfr. punto 4.3.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 22 del 2014.

potestà legislativa concorrente demanderebbe alla disciplina di dettaglio regionale. A ciò si aggiunge una differenza che emerge chiaramente confrontando la disciplina del 2007 con quella del 2012: se, infatti, il riordino delle comunità montane viene espressamente collegato e ricondotto ad espresse previsioni di carattere finanziario⁴⁹ volte al contenimento dei poteri di spesa degli enti locali, le più recenti novità in materia di associazionismo comunale sono introdotte dal d.l. n. 95 del 2012 senza un loro esplicito collegamento a vincoli di natura finanziaria che, pur presenti all'art. 16, non fanno espressamente riferimento all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni. Da questo elemento discende, pertanto, un'ulteriore mutazione dell'accezione della materia del coordinamento delle finanze pubbliche, potendo legittimamente rientrare in essa anche previsioni di carattere istituzionale concernenti i livelli di governo locali che solo potenzialmente si configurano come astrattamente idonee a produrre risparmi di spesa e, soprattutto, che sono fatte rientrare in tale materia solamente a seguito di un'autoqualificazione in tal senso da parte dello stesso legislatore statale.

Pertanto, se già mediante la riconduzione di una previsione legislativa statale alla materia del coordinamento delle finanze pubbliche – qualificata come materia trasversale – i margini di autonomia legislativa regionale possono essere drasticamente limitati e ridotti, in seguito alla sent. n. 22 del 2014, che consente al legislatore statale di agire quasi fosse titolare di una potestà legislativa di carattere esclusivo, tali margini giungono quasi ad azzerarsi e la torsione centralistica dell'intero sistema istituzionale si completa

⁴⁹ Sul punto si veda l'art. 2, comma 16, della l. n. 244 del 2007 che disciplina la riduzione del fondo ordinario di finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e comunali di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992. Fondo che, per espressa previsione del comma 4 dell'art. 34, è utilizzato per il finanziamento delle comunità montane, insieme al fondo consolidato. L'art. 2, comma 17, della l. n. 244 del 2007 prevede che dalla procedura di riordino debba derivare un risparmio pari ad un terzo della quota del fondo ordinario destinata alle comunità montane.

definitivamente. Da tale fenomeno degenerativo, in cui i vincoli giuridici sugli aspetti di carattere finanziario rappresentano sempre di più il filtro attraverso cui analizzare e interpretare le misure istituzionali ad esso connesse, deriverebbero conseguenze negative anche nei confronti delle autonomie locali che potrebbero, ad esempio, assistere ad un'incremento delle previsioni legislative concernenti gli aspetti istituzionali, organizzativi e funzionali, il tutto a scapito dell'autonomia normativa e della previsione costituzionale che li riconosce come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»⁵⁰ e non secondo quanto previsto dalla legge statale.

Un'ultima notazione è possibile trarla a partire dalla sentenza n. 39 del 2014, già illustrata nel capitolo precedente: dalle argomentazioni illustrate emerge come la Corte, pronunciandosi nel rispetto del principio tra *petitum* e giudicato, giunga a dichiarare costituzionalmente illegittime una serie di previsioni contenute nel d.l. n. 174 del 2012, determinando – a nostro modesto avviso – una serie di rilevanti conseguenze in termini di squilibri istituzionali tra enti locali delle regioni ricorrenti ed enti locali delle altre regioni speciali; tra enti locali delle regioni speciali nel loro complesso ed enti locali delle regioni ordinarie; nonché tra enti locali e regioni. Tale pronuncia mostra, ancora una volta, in modo piuttosto chiaro come lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale in via diretta mal si presti alla realizzazione all'effettiva tutela dell'autonomia locale, la cui effettiva garanzia si può avere solamente introducendo la possibilità anche per gli enti locali di adire in via principale la Corte costituzionale, seppur con i dovuti meccanismi di filtro.

Se a ciò si aggiunge, come abbiamo potuto notare, la tendenza da parte della Corte a dichiarare non fondati i ricorsi su previsioni anche di carattere

⁵⁰ Cfr. art. 114, 2° comma, della Costituzione.

istituzionale concernenti i livelli locali in quanto riconducibili o coesenziali a previsioni legislative relative ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, come si è visto anche in caso di assenza di precise disposizioni di carattere finanziario connesse, non si può che constatare una sempre più rilevante tendenza di tipo centralistico e volta a comprimere i margini di autonomia degli enti locali che, in assenza di propri strumenti di tutela, non possono che assistere pressoché inerti all'evolversi degli eventi.

Analoghi problemi non si riscontrano, invece, nell'ordinamento spagnolo che, per quanto si caratterizzi per una disciplina costituzionale in materia di autonomie locali in parte differente dalla nostra e in cui non sussistono principi riconducibili alla pari dignità istituzionale ed al principio di sussidiarietà verticale, le autonomie locali possono contare su un accesso diretto alla giustizia costituzionale. Di queste intenzioni sarebbero tanto i deputati e senatori, quanto gli amministratori locali⁵¹ aderenti al *Partido socialista obrero español*, rispettivamente intenzionati raccogliere le 50 firme richieste ed a raggiungere il *quorum* previsto dalla *ley* n. 7 del 1999 che prevede l'accordo di un settimo dei comuni spagnoli (ad oggi circa 1.120) per presentare direttamente i ricorsi al *Tribunal constitucional* e di cui sarà molto interessante analizzare le pronunce e le conclusioni nel senso di una lesione o meno dei principi costituzionali in materia di autonomia locale.

4.2 L'Europa: da problema a speranza per la tutela dell'autonomia locale

Se sul fronte degli strumenti giurisdizionali di tutela dell'autonomia locale che gli ordinamenti nazionali possono offrire ai livelli locali si è riscontrata una notevole disparità tra quanto i rispettivi ordinamenti mettono a disposizione degli enti locali italiani e spagnoli, è dunque necessario indagare se vi sia o

⁵¹ La notizia è stata riportata da www.desdesoria.es.

meno una prospettiva di tutela giurisdizionale sulla base dei degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento internazionale e da quello dell'Unione europea, oltre ad analizzare se e in che modo le istituzioni europee si siano interessate all'impatto della crisi economica sulle autonomie locali, mantenendo invece sullo sfondo il tema generale della configurazione a livello europeo dell'autonomia locale⁵² che non è opportuno trattare in queste conclusioni.

Il primo strumento, in questo caso, che si ritiene di poter invocare è rappresentato dalla Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) che rappresenta un trattato internazionale proposto dal Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa successivamente rimesso alla ratifica degli Stati membri: la Spagna ha ratificato la Carta nel 1988, mentre l'Italia lo ha fatto nel 1990 sulla base della legge di autorizzazione n. 439 del 1989. Attraverso tale strumento di diritto internazionale, il Consiglio d'Europa intendeva promuovere il concreto sviluppo dell'autonomia locale nell'ambito dei Paesi ad esso aderenti che, all'atto della ratifica, si obbligavano all'attuazione di quanto in essa contenuto. Il controllo sul rispetto delle sue previsioni si svolge, tuttavia, da parte del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa stesso su un piano strettamente politico, mediante un'attività di *monitoring* che si sostanzia nell'effettuazione di visite nei Paesi membri e nella successiva redazione di un rapporto che può rappresentare la base per l'adozione di una risoluzione o di una raccomandazione: in caso di reiterato mancato rispetto delle previsioni della CEAL si potrebbe eventualmente verificare la sospensione del Paese in questione dall'organizzazione internazionale (circostanza, peraltro, mai verificatasi).

⁵² Sul punto si rinvia a V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012; M. BALDUCCI - P. DRAGONE (a cura di), *C'è posto per l'ente locale in Europa?*, Roma, 2011; T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

Di recente, nell'ordinamento italiano, la Carta europea dell'autonomia locale ha riscosso un rinnovato interesse in ragione del fatto che l'inserimento al primo comma dell'art. 117 Cost. dell'obbligo di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, potrebbe consentire la tutela giurisdizionale a livello nazionale dei principi contenuti nella Carta stessa, mediante il suo utilizzo come parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale.

Per quanto la CEAL nasca per produrre esclusivamente effetti obbligatori nell'ambito degli ordinamenti nazionali, la sua valenza giuridica si è notevolmente differenziata da Stato a Stato al momento delle ratifiche che hanno determinato il verificarsi di situazioni differenti, classificabili in quattro tipologie differenti: per quanto di nostro interesse, in particolare, se in Italia - Paese tradizionalmente dualista - la CEAL produce esclusivamente effetti obbligatori, pur entrando come fonte del diritto interno in seguito al suo recepimento; in Spagna, invece, Paese di ordinamento monista, la CEAL è fonte diretta di diritto interno, vera e propria obbligazione giuridica in capo alle amministrazioni, seppur non invocabile dinanzi ad un giudice.⁵³

Come accennato, per quanto concerne l'Italia, la modifica costituzionale dell'art. 117 avvenuta nel 2001 ha messo in discussione la natura di fonte di rango analogo a quello della legge ordinaria, anche in considerazione di quanto sancito dalla Corte costituzionale nelle cd. sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007, relative alla valenza giuridica della Convenzione europea dei diritti

⁵³ Aldilà delle valenze che la CEAL possiede nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo, si segnala che in altri ordinamenti essa ne potrebbe assumere due ulteriori: ad un livello ancora inferiore rispetto all'Italia troviamo alcuni Paesi in cui la ratifica, oltre a conferire alla CEAL solamente effetti obbligatori, non comporta nemmeno la possibilità di qualificarla come fonte di diritto interno; ad un livello superiore alla Spagna troviamo invece quei Paesi in cui la CEAL, oltre a possedere effetti diretti, può essere fatta valere in giudizio. Per un approfondito esame della portata del recepimento della CEAL negli Stati membri del Consiglio d'Europa, cfr. F. MERLONI - J.M. WOEHLING - B. EHRENZELLER, *Report on the reception of the European Charter of Local Self-Government in the legal systems of ratifying countries and on the judicial protection of local self-government*, The Congress of Local and Regional Authorities, 2010.

dell'uomo che è stata espressamente ritenuta non più limitata a quella di mera fonte legislativa di rango ordinario, potendo legittimamente prevalere su eventuali previsioni interne in caso di contrasto con queste, ed essendo invece del tutto escluso un effetto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione europea, in ragione dell'assenza di un'analogia cessione di sovranità dell'Italia nei confronti del Consiglio d'Europa. Potenzialmente, simili conclusioni potrebbero legittimamente essere estese anche alla CEAL – avendo la Consulta sviluppato un'argomentazione di carattere generale – che, collocandosi ad un livello superiore alla legge ordinaria, non avrà più solamente effetti obbligatori, giungendo a vincolare un giudice ordinario o un'amministrazione alla sua applicazione⁵⁴, pur non potendo comunque esplicare effetti diretti.

A distanza di pochi anni, tale prospettiva è stata peraltro smentita⁵⁵ dalla Corte costituzionale che, con la sent. n. 325 del 2010, ha affermato che gli «articoli della Carta europea dell'autonomia locale [invocati dinanzi alla Corte⁵⁶] non hanno uno specifico contenuto precettivo», essendo meramente «definitivi, programmatici e, comunque, generici»⁵⁷. Tale posizione è stata, tuttavia, contestata da chi⁵⁸ ritiene che la pronuncia della Corte si riferisca ai soli articoli sottoposti all'attenzione del giudice costituzionale nel caso in questione e non possa, ad esempio essere riferito, al tanto di recente invocato art. 3 della CEAL che prevede l'obbligo di elezione diretta di almeno un organo di governo degli enti locali. Ci sentiamo pertanto di condividere in questa sede che, qualora fosse proposto un ricorso avverso la norma che prevede l'elezione di secondo

⁵⁴ La tesi è sostenuta da F. MERLONI, *La Carta europea dell'autonomia locale e il suo recepimento in Italia e in Spagna*, in corso di pubblicazione.

⁵⁵ Di tale avviso è anche E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Rassegna Astrid*, n. 19/2013, p. 6.

⁵⁶ Si contestava, in particolare, la violazione degli articoli 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4.

⁵⁷ Cfr. par. 6.2, *Considerato in diritto*, sent. n. 325 del 2010.

⁵⁸ Cfr. O. CHESSA, *op.cit.*, p. 20.

livello degli organi delle province⁵⁹ – secondo quanto previsto anche dal d.d.l. S. 1212 in approvazione – invocando come parametro interposto l’art. 3 della CEAL, la Consulta dovrebbe ritenere il ricorso ammissibile oltre che fondato.

Un ulteriore argomentazione a sostegno della tesi della vincolatività delle previsioni della CEAL – o quanto meno di alcune sue previsioni – tale da consentire una sua invocazione quale norma interposta in un giudizio di legittimità costituzionale prende le mosse da una sostanziale differenza che sussiste tra gli ordinamenti italiano e spagnolo e attiene alle modalità di ratifica della Carta: se, infatti, la l’Italia ha provveduto recependo integralmente le previsioni ivi contenute, la Spagna, nel cui ordinamento sussiste un livello di governo privo di organi eletti direttamente (le *Diputaciones*), ha affermato di non vincolarsi alla previsione contenuta all’art 3 della CEAL, secondo quanto consentito dalla Carta stessa. È, a tal proposito piuttosto evidente che se il legislatore spagnolo non avesse ritenuto di non introdurre nel proprio ordinamento una norma di carattere vincolate cui doversi conformare, di certo non avrebbe sentito alcuna esigenza di effettuare una simile precisazione.

La possibilità, pertanto, di ricorrere alla Corte costituzionale invocando come norma interposta una previsione della CELA rappresenterebbe, pertanto, l’unica modalità – peraltro ancora del tutto di scuola e non confortata dalla giurisprudenza – con cui dall’ordinamento internazionale può derivare un supporto di tipo giurisdizionale alla tutela dell’autonomia locale, ferma restando l’impossibilità per gli stessi di accedere in via diretta alla Corte costituzionale al fine di instaurare un giudizio di legittimità.

Rimanendo nel campo del diritto internazionale, è possibile notare come negli ultimi anni non siano mancati interventi sia da parte del Consiglio d’Europa sia da parte dell’Unione europea che hanno avvertito l’esigenza di

⁵⁹ Una approfondita analisi della conformità della riforma delle province adottata con i decreti legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, si trova in G. BOGGERO, *op.cit.*, 2012.

intervenire a commentare le novità normative introdotte a livello statale durante la crisi economica in materia di autonomie locali, nel tentativo di indurre interventi correttivi o condizionare provvedimenti futuri.

Iniziando dal Consiglio d'Europa, si segnalano due importanti raccomandazioni adottate, entrambe, dal Congresso dei poteri regionali e locali e rivolte all'Italia ed alla Spagna e redatte al termine delle attività di *monitoring* svolte in tali Paesi: nella prima (n. 337 del 2013), accanto ad alcuni apprezzamenti dovuti, tra gli altri, al «profondo radicamento nella Costituzione italiana del principio fondamentale dell'autonomia locale» e all'adozione delle legge attuativa delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, si accompagna il «rammarico» per il «mancato rispetto del diritto degli enti locali di amministrare sotto la loro responsabilità una parte importante degli affari pubblici»; per la messa in discussione del principio dell'elezione diretta degli organi provinciali; per l'inadeguatezza delle risorse finanziarie a disposizione e per il fatto che solo le regioni possano accedere in via diretta alla Corte costituzionale. Si raccomanda quindi, tra le varie previsioni, di completare l'attuazione delle previsioni costituzionali contenute nel titolo V; di ribadire il valore dell'elezione diretta degli organi locali; di «accertarsi che le misure di austerità siano attuate [...] con la dovuta prudenza, prevenendo in tal modo gli effetti antidemocratici dei “tagli lineari”».

Quanto alla Spagna, analogamente, la raccomandazione n. 336 del 2013 apprezza «con soddisfazione» il rispetto degli obblighi derivanti dalla Carta e la sua inclusione nel diritto interno, notando «con rammarico» situazioni quali la vaghezza generale che caratterizza le previsioni inerenti la delega di competenze agli enti locali e regionali; la sovrapposizione di competenze tra livelli di governo; le proposte di razionalizzazione del tessuto comunale. Tra le raccomandazioni finali troviamo, pertanto, l'invito a provvedere

all'eliminazione delle sovrapposizioni tra livelli di governo, il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei comuni, il sostegno a comuni e province nell'attuazione del programma di riforme, nonché la riforma del Senato al fine di renderlo effettivamente un organo di rappresentanza territoriale.

Sempre nell'ambito del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa, all'incirca un anno prima dell'adozione delle due raccomandazioni appena illustrate, nella consapevolezza che il livelli di governo intermedi rappresentassero quelli maggiormente colpiti dal punto di vista istituzionale dalle riforme imposte per uscire dalla fase di crisi economica, è stata adottata la risoluzione n. 351 del 2012 dal titolo «Il secondo livello del governo locale - i poteri locali intermedi in Europa». Condividendo lo spirito del Manifesto di Salerno - adottato in occasione dell'Assemblea generale dell'associazione Arco latino - in cui si auspicava che i governi locali intermedi in Europa continuassero ad essere considerati come attori a pieno titolo della buona governance locale, si afferma la «preoccupazione» per le proposte elaborate di riordino dell'amministrazione locale, in particolare per quelle che si spingono ad eliminare l'elettività degli organi di governo e si rammenta come il «numero di numero dei livelli di autorità decentralizzate in uno Stato membro debba essere proporzionale alla sua estensione geografica». Si «invitano», dunque le associazioni degli enti locali a fare le adeguate pressioni sui governi nazionali nella speranza che qualunque riforma sia elaborata nel pieno rispetto della CEAL e, in particolare, garantisca il carattere democratico di tali enti, mantenendo l'elezione diretta da parte dei cittadini degli organi di governo.

Sempre risalente al 2012 è la risoluzione n. 1884, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e intitolata «Misure d'austerità - un pericolo per la democrazia e i diritti sociali» in cui si critica il rischio per le istituzioni democratiche derivanti dal fatto che la gran parte delle misure di

austerità sostenute dall'Unione europea e adottate dagli Stati nazionali provengono da istituzioni internazionali prive di qualunque controllo e di legittimazione democratica quali il Fondo monetario internazionale, la Banca centrale europea e la Commissione europea.

L'ultimo atto adottato in materia è rappresentato dalla risoluzione n. 357 del 2013, dal titolo «Risposte degli enti locali e regionali alla crisi economica», e in cui il Congresso dei poteri regionali e locali si dice «preoccupato» per l'impatto della crisi sugli enti territoriali in Europa e, in particolare, sull'autonomia finanziaria e su «certe tendenze miranti a condurre un processo di ricentralizzazione delle competenze locali e regionali, a imporre fusioni di comuni e di regioni, misure di austerità e drastiche regole di consolidamento dei bilanci e a rallentare i processi di decentramento e di regionalizzazione in risposta alla crisi», auspicando che nei provvedimenti di riforma i livelli locali siano considerati come partner essenziali degli interventi per uscire dalla crisi, procedendo ad un maggior decentramento delle competenze. Si invitano quindi i Paesi membri «a raggiungere un livello equilibrato di centralizzazione delle competenze, e porre fine all'attuale processo di ricentralizzazione delle competenze verso le autorità centrali e al rallentamento dei processi di decentramento e di regionalizzazione».

A conclusione di tale rassegna sui provvedimenti⁶⁰ adottati dal Consiglio d'Europa, non si può anzitutto non apprezzare la costanza degli interventi, l'elevato livello di attenzione che gli organi di tale organizzazione internazionali impiegano nel monitorare gli equilibri istituzionali dei livelli locali dei Paesi membri, la profondità e l'efficacia delle riflessioni proposte elaborate sulla base di uno sguardo sistemico che, soprattutto in periodo di crisi economica, non è

⁶⁰ A questi si potrebbe peraltro aggiungere anche al risoluzione n. 1886 del 2012, dal titolo «L'impatto della crisi economica sugli regionali e locali in Europa», adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ed incentrato sull'impatto sugli enti locali in termini funzionali e finanziari.

frequente rintracciare e che non trovano eguali, quanto meno all'interno di atti di organi istituzionali dei due ordinamenti analizzati. Tali apprezzamenti non possono che essere accompagnati dal rammarico del fatto di avere a che fare in tutti i casi con atti giuridici aventi natura non vincolante e, pertanto, destinati il più delle volte a rimanere lettera morta. L'espressione di un semplice «rammarico», l'accertamento di «conseguenze negative» di alcune previsioni, l'«invito» o la «raccomandazione» ad adottare un certo tipo di atto o a porre in essere una determinata azione rappresentano in tutta la loro evidenza l'assoluta impotenza che caratterizza l'azione del Consiglio d'Europa, la cui incidenza concreta è rimessa alla buona volontà dei destinatari di tali documenti, non essendo al momento in grado di rappresentare un'istanza di livello sovranazionale cui i livelli locali possono rivolgersi per chiedere ed ottenere il rispetto dei propri margini di autonomia costituzionalmente garantiti e sanciti nella CEAL. È per tali ragioni che non mancano iniziative tendenti a modificare la stessa Carta europea dell'autonomia locale, trasformandola in una convenzione le cui disposizioni abbiano un'applicazione diretta⁶¹: le difficoltà che riducono le possibilità di una simile prospettiva ai limiti dell'impossibilità sono peraltro rappresentate, oltre che dalla prevedibile riluttanza da parte di molti Paesi a sostenere una simile trasformazione, da oggettive difficoltà di ordine costituzionale che impedirebbero ad alcuni di aderire ad un simile strumento.

A conclusione di questa analisi di respiro europeistico, è necessario effettuare un breve cenno su quanto avvenuto nell'ambito dell'Unione europea: per quanto, storicamente, il suo ordinamento istituzionale si caratterizzi per una totale indifferenza circa l'articolazione territoriale dei singoli Paesi membri –

⁶¹ Una simile prospettiva è riportata da F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, 3 voll., Torino, 2012.

non essendovi alcun obbligo di adottare un determinato modello di ordinamento istituzionale –, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è avuto per la prima volta la significativa sanzione del rispetto da parte dell'UE delle autonomie regionali e locali⁶². Ciò premesso, quasi a mo' di risposta nei confronti della, ormai tristemente famosa, lettera della Banca centrale europea inviata all'Italia nell'estate del 2011 e richiamata in apertura, il Comitato delle regioni ha adottato il parere 2013/C139/08, dal titolo «Il decentramento nell'Unione europea e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE», in cui si ritiene che il decentramento e l'esistenza degli enti regionali e locali «contribuiscano in modo decisivo a colmare le disparità economiche e sociali esistenti fra le diverse regioni d'Europa» e, in questo quadro, la crisi economica ha prodotto importanti «effetti negativi per il processo di rafforzamento del decentramento». Sempre a causa della crisi si rileva come la predominanza di criteri di tipo economico, del tutto dominanti in questa fase, stiano snaturalizzando «le basi democratiche dell'autonomia regionale e locale, arrecandole un danno profondo» e si segnala come, in alcuni Paesi, la crisi economica sia utilizzata come pretesto per «per accrescere la centralizzazione delle competenze, per procedere al decentramento senza stanziare risorse adeguate e per semplificare, ridurre o addirittura abolire le strutture subnazionali, col risultato finale di un indebolimento della democrazia regionale e locale». Il Comitato delle regioni ribadisce, inoltre, come non sia il decentramento in quanto tale a «produrre spesa incontrollata da parte degli enti infrastatali, bensì la cattiva applicazione di misure in materia di decentramento non accompagnate da poteri locali di tipo fiscale». Ricordando come il decentramento consenta anche una migliore attuazione delle politiche di coesione dell'Unione europea, si invita ad utilizzare

⁶² Cfr. art. 4, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, come consolidato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

un atteggiamento più ponderato ed accurato, nel rispetto della CEAL, all'atto dell'introduzione di riforme dei livelli locali, proponendo altresì di avviare una riflessione affinché la garanzia del decentramento possa diventare una premessa indispensabile per l'adesione all'Unione europea.

Nonostante la tradizionale posizione di indifferenza rispetto alla articolazione territoriale degli Stati membri, l'intervento del Comitato delle regioni rappresenta la cartina al torna sole di molte tendenze che si sono manifestate nei provvedimenti adottati in Italia e in Spagna e, al tempo stesso, mette in guardia tutti i Paesi membri dal perseverare in provvedimenti che potrebbero rivelarsi estremamente dannosi per gli equilibri istituzionali. Per quanto, così facendo, il Comitato delle regioni mostri di andare aldilà delle proprie prerogative, preoccupandosi di elaborare un parere volto, per lo più, alla garanzia dell'autonomia locale all'interno degli ordinamenti statali, la natura non vincolante del provvedimento mostra, ancora una volta, come l'effettività della tutela dell'autonomia locale possa essere ricercata solamente all'interno dei singoli ordinamenti costituzionali.

5. Dalle contingenze economiche alla (tendenziale) irreversibilità delle previsioni sulle autonomie locali

Al termine di tali conclusioni, è opportuno effettuare alcune valutazioni circa l'impatto generale del periodo di crisi economica e dei provvedimenti legislativi che ne sono conseguiti sulla concezione dell'autonomia locale. Come illustrato in apertura, sulla scorta delle tesi di Mortati, Esposito, Benvenuti e Berti, il principio di autonomia locale si è affermato in termini di condivisione

della sovranità tra differenti livelli di governo territoriali, quale «volto necessario dello Stato democratico contemporaneo»⁶³.

In generale, si potrebbe pertanto affermare che il riconoscimento e la garanzia del principio di autonomia locale fosse configurato in funzione del grado di democratizzazione di un sistema politico, non essendo quindi un caso se il suo riconoscimento nei sistemi costituzionali contemporanei è coinciso con la fuoriuscita da periodi autoritari – come avvenuto in Italia e in Spagna con le Costituzioni del 1948 e del 1978 – che, invece, si caratterizzano tradizionalmente per un assetto fortemente centralizzato della gestione del potere. La possibilità per un'amministrazione locale di dotarsi di un governo e di un indirizzo politico diverso e non coincidente con quello espresso al livello territorialmente più vasto ha rappresentato, da sempre, un valore che ha contribuito ad affermare e radicare ulteriormente negli ordinamenti le istanze di democratizzazione e il rispetto dei diritti dei cittadini caratterizzanti i moderni sistemi democratico-costituzionali⁶⁴. Il conseguente riconoscimento – e la tutela – dell'autonomia normativa, dell'autonomia amministrativa e dell'autonomia finanziaria rappresentano la necessaria declinazione operativa del principio autonomistico che, altrimenti, sarebbe destinato a rimanere semplice lettera morta senza produrre effettive conseguenze sul piano operativo.

La crescente insoddisfazione nei confronti dei livelli di governo locali e della reale efficacia di questi nello svolgimento delle funzioni ad essi demandate, soprattutto nel periodo di crisi attuale, ha determinato un

⁶³ L'espressione è riportata da G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, op.cit., p. 1.

⁶⁴ In questo senso potrebbe essere utile riflettere sull'importanza concreta del riconoscimento di un simile principio in territori che, frequentemente, non esprimevano maggioranze politiche coerenti con quelle tradizionalmente affermatesi a livello regionale: si pensi alla zone di Mantova o di Rovigo, di tendenze storicamente più progressiste rispetto al contesto politico della Lombardia e del Veneto, o ancora a Piacenza e Lucca, rispettivamente considerate "province bianche" nell'ambito delle "rosse" Emilia-Romagna e Toscana o, passando al contesto spagnolo, alla comunità autonoma dell'Andalusia, da sempre a maggioranza socialista anche a fronte degli avvicendamenti di governo avvenuti a livello statale.

progressivo mutamento di paradigma: il legislatore, sulla scorta del sostegno di buona parte delle forze politiche e dell'opinione pubblica, è intervenuto sposando un'idea sintetizzabile nel principio in base al quale non fosse più possibile mantenere una così ampia articolazione di livelli di governo locali al fine di rendere il sistema il più democratico, partecipativo ed inclusivo possibile, laddove, così facendo si venivano a creare – anche solo in alcuni casi particolari – spreco di risorse e inefficienze nell'esercizio delle funzioni.

Si è, pertanto, verificato una sorta di passaggio dal paradigma in base al quale l'autonomia locale era funzione del livello di democratizzazione di un sistema politico, ad uno nuovo in cui l'autonomia locale assume i connotati di funzione dell'esigenze decisionali del livello centrale sul piano economico e finanziario: conseguentemente, l'autonomia politica, l'autonomia normativa, l'autonomia amministrativa e l'autonomia finanziaria sono declinate nella misura in cui non si frappongono alle esigenze di cui è massima espressione la legislazione statale.

In un contesto di crisi economica, la declinazione tradizionale del principio autonomistico sembrerebbe assumere i connotati di un privilegio, quasi di un lusso, che in un periodo di contenimento della spesa pubblica non è possibile permettersi. Tale contesto ha pertanto indotto il legislatore, e soprattutto il Governo italiano da cui promana la quasi totalità delle novità introdotte, a ritenere che un periodo di grave crisi economica come quella che ormai sembra volgere al termine, debba necessariamente essere affrontato essenzialmente a livello statale al fine di adottare risposte di tipo efficace e ricorrendo a strumenti normativi d'urgenza con cui si impongono obblighi e sacrifici a qualunque ente territoriale facente parte della Repubblica: l'autonomia locale parrebbe, pertanto, perdere i connotati giuridici idonei a conformare l'attività di legiferazione, assumendo piuttosto le sembianze di un

semplice valore ideale cui tendere, di un principio che, comportando nella sua traduzione concreta il sostenimento di costi rilevanti, è destinato a diventare recessivo laddove fosse in gioco la tenuta delle finanze pubbliche, finendo per essere derubricato quasi a privilegio che, di certo, in tempi di crisi non ci si potrebbe più permettere.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile affermare che l'art. 5 della Costituzione italiana e gli artt. 137 e 141 di quella spagnola debbano essere stabilmente interpretati sulla base di quanto previsto rispettivamente agli artt. 81 e 97, da un lato, e all'art. 135, dall'altro: detto in altri termini, sembrerebbe di essere passati da un quadro costituzionale in cui il riconoscimento del principio autonomistico rappresentava la premessa e la condizione per garantire il buon andamento dell'azione di governo, ad uno in cui il raggiungimento i margini di autonomia agli enti territoriali possano essere garantiti solamente laddove siano dimostrate l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nell'esercizio delle funzioni ad essa demandate. Da una situazione in cui l'autonomia era generalmente considerata una condizione necessaria, seppur non sufficiente, per la realizzazione di un'amministrazione efficiente, ad una in cui l'efficienza dell'azione amministrativa rappresenta il primo risultato da raggiungere, potendo effettivamente sviluppare l'autonomia degli enti locali solamente laddove non fosse di ostacolo al raggiungimento del primo necessario risultato di garantire il contenimento dei costi e la sostenibilità della spesa pubblica.

Di conseguenza, ciò che più colpisce dei provvedimenti illustrati nei capitoli precedenti è rappresentato dal fatto che un periodo di congiuntura economica di tipo sfavorevole, destinato presto o tardi ad esaurirsi, ha rappresentato il pretesto per l'adozione di provvedimenti di tipo istituzionale dal carattere tendenzialmente permanente e di cui è estremamente improbabile che si possa giungere ad una loro improvvisa revisione, fondamentalmente per

due ordini di motivi: in primo luogo, è estremamente difficile che proprio gli enti locali – fortemente indeboliti dai recenti provvedimenti – possano avere la forza necessaria a porre al centro del dibattito politico l’adozione di misure che consentano una nuova valorizzazione dell’autonomia locale; in secondo luogo, non si deve dimenticare il rilevante sostegno politico e culturale che i provvedimenti illustrati hanno ricevuto sia in Italia che in Spagna, che non fanno che porre nuovamente all’attenzione degli studiosi il fatto che il tema della maggiore o minore affermazione dell’autonomia locale rappresenta, anzitutto, un problema culturale, e culturali – oltreché politiche, come affermato in precedenza – sono le ragioni che hanno impedito un’effettiva e consapevole affermazione dei principi costituzionali sull’autonomia locale.

Sul punto, è stato infatti autorevolmente sostenuto⁶⁵ che sia le classi dirigenti statali sia quelle territoriali hanno mostrato di non essere portatrici di una reale cultura dell’autonomia: responsabili, le prime, di promuovere e adottare provvedimenti dal marcato carattere centralizzatore e, le seconde, di confondere l’autonomia politica con il mero esercizio delle funzioni amministrative e – con particolare attenzione ai livelli locali – di considerarsi in una posizione di dipendenza rispetto ai livelli territorialmente più vasti.

In questa occasione, pertanto, non si è semplicemente verificato il fenomeno tipico dei periodi di crisi e che si sostanzia in un’attrazione verso l’alto delle scelte strategiche, dal momento che si ritiene – a nostro modesto avviso erroneamente – che solamente esso sia titolare di quella visione unitaria e di quella capacità di controllo della spesa complessiva che sono essenziali per governare l’economia e accompagnarla verso una nuova fase di espansione⁶⁶, ma in entrambi gli ordinamenti analizzati si sono compiute scelte di carattere

⁶⁵ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013, par. 2 e 4.

⁶⁶ Cfr. G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, p. 6

istituzionale che producono l'effetto di ridisegnare dalle basi il quadro istituzionale degli enti locali. Nel corso di questo periodo di crisi economica, è stato rilevato⁶⁷ come non sia stata minimamente presa in considerazione la possibilità che il contenimento della spesa pubblica potesse passare per una uguale - o addirittura maggiore autonomia - e dalla conseguente ulteriore responsabilizzazione degli enti infrastatali che, d'ora in poi, sono destinati a vivere una condizione di autonomia vigilata, nonostante lo stesso Parlamento, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale precedentemente menzionata⁶⁸ avesse valutato come tendenzialmente virtuosa o comunque non viziosa la gestione regionale e locale delle finanze pubbliche.

A sostegno dei provvedimenti illustrati nei capitoli precedenti si potrebbe sostenere che essi rappresentassero la risposta necessaria ad una situazione di destabilizzazione economico-finanziaria che, potenzialmente, avrebbe potuto comportare una destabilizzazione a livello istituzionale tale da mettere in discussione l'esistenza stessa del sistema costituzionale. A tali argomentazioni si può tuttavia, facilmente ribattere che, anche in un periodo di congiuntura economica particolarmente sfavorevole, il legislatore sia chiamato ad intervenire con provvedimenti che, in nessun modo, dovrebbero travolgere le previsioni costituzionali volte a garantire l'articolazione territoriale di un ordinamento e l'identità istituzionale dei livelli locali. Se a ciò si aggiungono le reiterate valutazioni espresse dalla Corte dei conti in sede di audizione dinanzi al Parlamento⁶⁹ e in cui si ritiene che il d.d.l. S. 1212 in materia di città

⁶⁷ Cfr. A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, in www.issirfa.cnr.it, 2013, p. 1.

⁶⁸ Cfr. Documento XVII n. 9 approvato dalla V Commissione permanente della Camera dei deputati a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulla finanza locale, 28 settembre 2010.

⁶⁹ Cfr. Corte dei conti - Sezione delle autonomie, Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni C. 1542 - Commissione Affari costituzionali - Camera dei Deputati, 6 novembre 2013, ai cui contenuti rinvia la successiva Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni S. 1212 - Commissione Affari costituzionali - Senato della Repubblica, 16 gennaio 2014.

metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni sia in grado di produrre nuovi costi a carico della finanza pubblica e, comunque, risparmi non elevanti ed essenzialmente limitati ai quelli connessi all'attività degli organi di governo, si nota come la coerenza del disegno istituzionale e le sua giustificazione in ragione di una netta riduzione della spesa pubblica vengano decisamente meno.

Il contesto di crisi economica e istituzionale e le riforme adottate che mettono sostanzialmente in discussione l'assetto costituzionale vigente degli enti territoriali hanno, infine, prodotto un'ulteriore destabilizzazione del quadro istituzionale locale con l'apertura di un dibattito tra posizioni differenti e che, sempre più spesso, sono sostenute essenzialmente sulla base di determinate impostazioni ideologiche anziché di coerenza con il sistema istituzionale vigente. Accanto ad una posizione nettamente a favore di una ricentralizzazione del potere e della gestione delle funzioni⁷⁰, tendente a depotenziare il ruolo delle autonomie territoriali ed incarnata, in Italia, nelle recenti proposte di riforma del titolo V della parte II della Costituzione o, in Spagna, nei progetti di riforma presentati dalla *Unión Progreso y Democracia* cui si è fatto riferimento in precedenza, non mancano altrettante spinte di natura secessionista⁷¹ in realtà territoriali come la *Catalunya* o, in forma ben più contenuta ed edulcorata, nei tentativi di creazione di una cd. macroregione nel nord dell'Italia che riunisca Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia o di una analoga macroregione del sud⁷². Parallelamente, non si può non segnalare una tendenza che si sta affermando ulteriormente negli ultimissimi tempi: analizzando, infatti, i provvedimenti che ridisegnano il profilo istituzionale delle amministrazioni

⁷⁰ Le ragioni di chi sostiene il centralismo o il secessionismo sono efficacemente riportate da G. GARDINI, op.cit., p. 19.

⁷¹ Per un'analisi di carattere generale sui temi del centralismo e della secessione, cfr. AA.VV., *I sistemi regionali tra centralismo e secessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, in cui il tema è analizzato nell'ambito degli ordinamenti italiano, francese, spagnolo, scozzese e belga.

⁷² Sul punto, cfr. G. RUFFOLO, *Una macro-regione per curare il Sud*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010.

provinciali – nella parte in cui gli organi saranno formati da amministratori comunale – e le ipotesi di riforma del Senato – che, secondo la bozza discussa in Consiglio dei Ministri il 12 marzo 2014, dovrebbe vedere una significativa presenza di Sindaci nella composizione della nuova Assemblea delle autonomie –, si prospetterebbe un nuovo modello di amministrazione territoriale in cui i livelli comunali sembrerebbero destinati ad assumere una netta preminenza su tutti gli altri, assumendo essi stessi il governo delle province ed avendo la possibilità di far valere con notevole forza gli interessi comunali nella seconda Camera del Parlamento, avendo così la conferma che nel contesto italiano il tema dell'autonomia locale sia essenzialmente riconducibile ad un puro e semplice municipalismo cui si rischia, inesorabilmente, di ritornare.

A fronte di un quadro complessivo in cui Governo e legislatore statale sembrerebbero avere perduto completamente il senso più alto del contenuto del principio di autonomia locale sancito nella Costituzione italiana, a fine 2013 è stato pubblicato un appello⁷³ sottoscritto inizialmente da 44 giuristi in cui si invitavano le istituzioni a valutare attentamente le conseguenze di un intervento normativo che potrebbe produrre gravi squilibri istituzionali se non un incremento della spesa pubblica. Al tempo stesso, il legislatore è invitato ad intervenire riformando coerentemente le amministrazioni provinciali, senza procedere a una soppressione frettolosa; istituire le città metropolitane; definire in modo sistematico le funzioni degli enti territoriali; disciplinare forti strumenti associativi intercomunali e sopprimere la miriade di enti e società pubbliche, soprattutto dei livelli regionali, cui nel tempo è stato demandato l'esercizio di numerose funzioni amministrative.

⁷³ AA.VV., *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali. Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.

Se, pertanto, l'esigenza di contenere la spesa pubblica o di ridurre i costi della politica non può rappresentare il pretesto per la diminuzione oltremodo delle funzioni demandate ai livelli locali, per la limitazione dell'autonomia locale e per la riduzione del pluralismo politico, solo attraverso il radicamento di una reale cultura autonomistica che non ceda a meri sentimenti identitari o nazionalistici sarà possibile realizzare il disegno in materia di autonomie locali prospettato dalle Carte costituzionali italiana e spagnola, rappresentando esso stesso l'unico viatico in grado di garantire la configurazione di un sistema istituzionale che sia effettivamente rispettoso delle identità locali, ne promuova la partecipazione ai procedimenti decisionali senza cedere a mere rivendicazioni campanilistiche e garantendo, al tempo stesso, l'efficacia e l'efficienza dell'azione di governo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali: atti del 24° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla amministrazione provinciale di Como: Varenna, 21-23 settembre 1978*, Milano, 1979.
- AA.VV., *Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, 1980.
- AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, in www.astrid-online.it, 2002.
- AA.VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2011.
- AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011.
- AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- AA.VV., *Riordino delle province (con contributi e pareri dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Ciarlo, Onida e Volpi)*, in www.federalismi.it, 25 settembre 2012.
- AA.VV., *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali. Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.
- AA.VV., *La riforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre 2011.
- AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

- AA.VV., *I sistemi regionali tra centralismo e secessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013.
- F. AGOSTINI, *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, 2011.
- P. AIMO, *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia: dalla nascita all'Italia Repubblicana*, in P. AIMO (a cura di), *Le Province dalle origini alla Costituzione*, Milano, 2009.
- E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.
- M. ALMEIDA CERREDA, *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*, in *REAF*, n. 6/2008.
- M. ALMEIDA CERREDA, *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012.
- C. ANNECCHIARICO, *La Carta delle autonomie locali: continuità e discontinuità di un progetto di riforma*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.
- P. ANTONELLI - G. PALOMBELLI, *Le Province: la storia, il territorio*, in L. GAMBI - F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995.
- V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012.
- V. ANTONETTI - A. VOZZOLO, *Le province d'Italia. Storie, spazi, economie*, 3 voll., Roma, 2013.

- A. ANZON DEMMING, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2010.
- V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962.
- B. BALDI – G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012.
- M. BALDUCCI – P. DRAGONE (a cura di), *C'è posto per l'ente locale in Europa?*, Roma, 2011.
- A. BARBERA – F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978.
- A.M. BARONI – P. FALLETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà: quali prospettive per un accesso diretto alla Corte costituzionale?*, in C. DECARO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012.
- F. BASSANINI (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003.
- F. BENVENUTI, *Evoluzione dello Stato moderno*, in *Jus*, 1959.
- F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale provinciale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1959.
- F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, 2° vol., Milano, 2006.
- M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2013.

- M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*; in www.federalismi.it, 18 marzo 2013.
- X. BERNARDÍ I GIL – A. GALÁN GALÁN, *El debate actual sobre la diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2012.
- G. BERTI, *art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna.
- G. BERTI – G. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.
- M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002.
- M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in www.federalismi.it, 23 ottobre 2013.
- P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in Federalismi.it, n. 16/2012.
- R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012.
- R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in www.astrid-online.it, 17 marzo 2014, di prossima pubblicazione in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- G. BOGGERO – D. SERVETTI, *Riordino delle province: decadenza del decreto n. 188/2012 e "congelamento" della riforma*, in www.dirittiregionali.it, 7 gennaio 2013.

- G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *federalismi.it*, 24 ottobre 2012.
- A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012.
- D. CABRAS, *L'introduzione del principio del cd. Pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012.
- M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
- P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Rassegna ASTRID*, 21 settembre 2012.
- P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19 del 2013
- S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993.
- L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.
- L. CASTELLI, *La "babele" delle funzioni amministrative*, in G.C. De Martin - D. Morana (a cura di), *Amministrazione e democrazia. Atti della Giornata di studi per il ventennale del Centro Vittorio Bachelet*, Padova, 2013.
- L. CASTELLI, *The Territory of the Local Authorities in Italy: Characteristics, Dimensions, Transformations*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Federalism, Regionalism and Territory*, Milano, 2013.

- J.M. CASTELLS ARTECHE, *Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, in *Revista de Administración Pública*, nn. 100-103, vol. III.
- L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica. Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute)*, Napoli, 2012.
- P. CAVALERI - E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione: commenti alla Legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- B. CAVALLO, *Il controllo sugli enti locali nell'ambito dell'ordinamento regionale alla luce dei principi costituzionali*, in AA.VV., *Atti del seminario regionale sul tema "I controlli"*, Napoli, 1976.
- F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *www.federalismi.it*, 10 ottobre 2012.
- M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulla province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *www.federalismi.it*, 29 gennaio 2014.
- C. CHIAPPINELLI, *Le innovazioni della legge "Brunetta" al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 4, 2010.
- P. CIARLO, *Sul riordino delle province di cui all'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in *www.federalismi.it*, 25 settembre 2012.

- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002.
- M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, Relazione al 59° Convegno di Studi amministrativi su "Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione", Varenna, 19-21 settembre 2013.
- R. COLTELLI (a cura di), *Rassegna ed analisi dei controlli sugli enti locali*, Roma, 1984.
- A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
- G. CORSINI, *I controlli interni nella pubblica amministrazione dopo la riforma Brunetta*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 1, 2010.
- L. COSCULLUELA MONTANER, *Presentacion*, in AA.VV., *Crisi Econòmica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012.
- L. COSCULLUELA MONTANER, *Problemàtica de la provincia como entidad local*, in AA.VV., *Crisi Econòmica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012.
- P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005.
- F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012.
- R. D'ALESSIO, *Completezza, chiusura e integrazione dell'ordinamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000.

- A. D'ATENA, *Il progetto licenziato dalla Bicamerale il 4 novembre 1997*, successivamente in *L'Italia verso il federalismo*, Milano, 2000.
- A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3 aprile-giugno 2002, successivamente in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005.
- G. D'AURIA, *Autonomie locali e controlli*, in AA.VV., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità: atti del 40° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso dalla amministrazione provinciale di Como: Varenna, 15-17 settembre 1994*, Milano, 1995.
- G. D'AURIA, *Sui principi dell'equilibrio del bilancio e della copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in *Il Foro italiano*, fasc. 5, 2012.
- A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2012.
- D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. Cost.*, fasc. 3, 2012.
- L.F. DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR, *La ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su aplicación en las entidades locales*, in *Revista CEMCI*, Número 15. Abril-Junio 2012.
- L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005.
- G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Rimini, 2000.

- G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.
- G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2004.
- G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e controlli*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006.
- G.C. DE MARTIN – G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI – L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Firenze, 2008.
- G.C. DE MARTIN – M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, nota Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009.
- G.C. DE MARTIN, *Il regionalismo tra titolo V e prospettiva federalista*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2010.
- G.C. DE MARTIN, *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.
- G.C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in www.astrid-online.it, 23 ottobre 2013.
- G.C. DE MARTIN, *Appunto per l'audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul d.d.l. S. 1212*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 gennaio 2014.
- G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2014.

- G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, in pubblicazione.
- G.M. DEMURO, *Commento all'art. 114 Cost.*, in R. BIFULCO – A. Celotto – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006.
- B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, 1985.
- U. DE SIERVO, *Controlli sugli enti locali minori nella regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Regioni e organizzazione amministrativa: studi per l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Firenze, 1971.
- A. DE VALLES, *Autarchia (ad vocem)*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1937; A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1956.
- G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009.
- G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 1/2010.
- M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007.
- M. DI FOLCO, *Le province al tempo della crisi*, in G.C. DE MARTIN – D. MORANA (a cura di), *Amministrazione e democrazia*, Padova, 2013.
- R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.giurcost.org, 3 settembre 2013.
- F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2013.
- L. ELIA, *I principi supremi presi sul serio*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2009.

- A. EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 30/1981.
- A. EMBID IRUJO, *Crisis económica y reforma local*, in *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, Zaragoza, 2012.
- A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, 2012.
- C. ESCUÍN PALOP, *La alteración de los términos municipales*, in S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), in S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *Tratado de derecho municipal*, Tercera edición, 4 voll., Madrid, 2011, cap. XXXII.
- C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- F. FABRIZZI, *Riordino delle province: ultimo atto (forse)*, in www.federalismi.it, 7 novembre 2012.
- F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.
- F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di province*, in www.federalismi.it, 8 gennaio 2014.
- G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002.
- G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.
- P. FALLETTA, *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del titolo V*, Roma, 2012.
- A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, 1990.

- G. L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- T. FONT I LLOVET – A. GALÁN GALÁN, *Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2012.
- T. FONT I LLOVET – A. GALÁN GALÁN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, 2013.
- A. GALÁN GALÁN, *El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e integración autonómica del régimen local*, in AA.VV., *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011.
- A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Gobierno y Democracia, Barcellona, 2012.
- A. GALÁN GALÁN, *Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales*, in AA.VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor, 2012.
- G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013.
- A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella “legislazione della crisi”: uno sguardo di sintesi*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.
- A. GENTILINI, *Regioni ed enti territoriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, 2012.

- E. GIANFRANCESCO, *Abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.
- E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, Milano, 2013.
- P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *Le Regioni*, n. 6/2007.
- P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 2/2013.
- T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.
- E. GRIGLIO, *Il ritorno del regionocentrismo: il sacrificio dell'opzione autonomistica tra le aperture degli anni '90 e l'inattuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.
- E. GRIGLIO, *L'associazionismo comunale in Spagna*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2013.
- T. GROPPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Torino, 2006.
- 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.

- V. ITALIA – A. ACCADIA, *Autonomia e ordinamento degli enti locali. Commento alla L. 265/1999 (Legge Napolitano–Vigneri)*, Milano, 1999.
- E. JORIO, *La consulta “raccomanda” l’applicazione del federalismo fiscale e “invita” alle riforme strutturali*, in *www.federalismi.it*, 8 agosto 2012.
- F. LA TORRE, *Crisi economica, pareggio di bilancio e definizione delle nuove regole*, in *L’amministrazione italiana*, fasc. 10, 2011.
- E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2010.
- M. MACCHIA, *Costituzionalizzare l’equilibrio di bilancio: un cambio di registro*, in *Munus*, fasc. 1, 2012.
- E. MALFATTI, *Le regioni e gli enti locali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- F. MANGANARO, *La storia paradossale della tutela degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA – M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, 2006.
- S. MANGIAMELI, *Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI – G. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002.
- S. MANGIAMELI, *L’attuazione della riforma del titolo V Cost. L’amministrazione: tra Stato, regioni ed enti locali*, Relazione al Convegno organizzato dall’ISSiRFA–CNR su *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma, Sala del Cenacolo, 30 giugno 2004.

- S. MANGIAMELI, *titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane*, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.
- S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del titolo V*, in ID., *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009.
- S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012.
- S. MANGIAMELI, *La Provincia: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2013.
- S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
- T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012.
- R. MARTÍN MATEO, *La garantía constitucional de las autonomías locales*, in *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 208, 1980.
- R. MARTÍN MATEO, *La autonomía local y el sistema normativo español*, in *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981.
- M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Crisi fiscal y reforma de la Constitución*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 24/2011.
- M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Controles de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales*, E-prints complutense, 2013.
- M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.

- M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012.
- G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2002.
- G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005.
- G. MELONI, *La semplificazione istituzionale-amministrativa e la riforma costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.
- G. MELONI, *Autonomia costituzionalmente garantita ed esercizio associato delle funzioni comunali*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2013.
- M. MENGOZZI, *Le funzioni amministrative*, in M. RUOTOLO – G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012.
- F. MERLONI (a cura di), *La nuova provincia nella riforma del governo locale: il coordinamento nell'amministrazione locale tra supremazia e collaborazione*, Roma, 1988.
- F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002.
- F. MERLONI, *Controlli sugli enti territoriali e maladministration*, in *Le Regioni*, n. 5/2009.
- F. MERLONI, *Inattuazione del titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2011.
- F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in *Rassegna ASTRID*, n. 3/2013.

- F. MERLONI, *La Carta europea dell'autonomia locale e il suo recepimento in Italia e in Spagna*, in corso di pubblicazione.
- F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, 3 voll., Torino, 2012.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962.
- S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *Tratado de derecho municipal*, Tercera edición, 4 voll., Madrid, 2011.
- R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in M. MANETTI – A. FROSINI (a cura di), *Riforma della provincia e sistema delle autonomie locali*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013.
- C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, 22 ottobre 2013.
- M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013.
- M. OLIVETTI, *Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.
- M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in www.astrid-online.it, aprile 2012.
- E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e*

delle loro funzioni, parere rilasciato all'UPI, in www.federalismi.it, 25 settembre 2012.

- A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013.
- Cfr. A. PAJNO, *Il piccolo Comune come modello ordinamentale – Una disciplina speciale per mutare approccio in un quadro unitario*, in *Ancirivista*, luglio/agosto 2007.
- L. PALADIN, *Il “problema delle nuove Province”*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1984.
- G. PALOMBELLI, *Un primo commento sulle norme relative alle Province del disegno di legge AS 1212*, in *Rassegna ASTRID*, 9 gennaio 2014.
- C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010.
- L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.
- G. PASTORI, *Amministrazione locale e controlli*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987.
- G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, n. 1/1995.
- D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012.
- P. PIRAS, *Abolizione dei controlli di legittimità ed efficienza dell'amministrazione*, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo*

- la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004.
- F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
- F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *Rassegna ASTRID*, 4 agosto 2012.
- F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli Enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n. 19 del 2013.
- S. RAGONE, *Tribunal constitucional de España*, n. 134/2011. *Un significativo chiarimento sulla legittimità della disciplina statale relativa alla stabilità finanziaria delle Comunità autonome e degli enti locali*, in www.dirittiregionali.org, 2011.
- G. RAZZANO, *Principi fondamentali, supremi, essenziali e inviolabili nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2006.
- M. REBOLLO PUIG, *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*, in *REALA*, n. 308 settembre-diciembre 2008, p. 151 ss.
- M. REBOLLO PUIG, *La crisi económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, in AA.VV., *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012.
- G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002.

- F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 ottobre 2009.
- G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra la giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V*, Milano, 2013.
- L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2012.
- R. RUBIO LLORENTE – J. ÀLVAREZ JUNCO (a cura di), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, 2006.
- G. RUFFOLO, *Una macro-regione per curare il Sud*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010.
- A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010.
- A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in www.giurcost.org, 2013.
- G. RUIZ-RICO RUIZ, *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013.
- A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in www.forumcostituzionale.it, 23 settembre 2013.

- F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2010.
- F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2013.
- M.A. SCUDERI, *La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale: un problema ancora aperto*, in *AA.VV., Annali del seminario giuridico*, Milano 2008.
- G. SERGES, *Soppressione delle province e "temporanea" ridefinizione delle loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *AA.VV., Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, in corso di pubblicazione e ripreso in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013.
- A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, *Rivista AIC*, 20 luglio 2013.
- V. SICA, *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Napoli, 1951.
- G. SOLA, *Le comunità montane ed isolate tra TUEL e riforma del titolo V*, in *Quaderni regionali*, 3/2006.
- F. SOSA WAGNER – P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid, 1987.
- F. STADERINI, *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione: controlli tradizionali e controlli di gestione sulle amministrazioni statali, regionali e locali*, Padova, 1985.
- S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, in *www.federalismi.it*, 2012.

- A. STERPA, *Dai 'principi fondamentali' agli 'indicatori': nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale. Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237*, in *www.federalismi.it*, 9 settembre 2009.
- A.L. TARASCO, *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, 2012.
- T. TESSARO, *I rapporti con i controlli esterni, le responsabilità e le sanzioni*, in AA.VV. *Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*, Bologna, 2013.
- R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC* n. 2/2013.
- C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000.
- C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012.
- L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, II edizione, Rimini, 1992.
- L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in AA.VV., *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2012.
- L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Rassegna ASTRID*, 8 ottobre 2012.
- VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2012.
- L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2013.

- L. VANDELLI, *Appunto per l'audizione sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in *www.astrid-online.it*, 23 ottobre 2013.
- G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2003.
- G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le Regioni*, 2007.
- N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2 luglio 2010.
- A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2012.
- G. VOLPE, *I comitati regionali di controllo tra Stato, regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Pisa, 1982.
- G. ZAGREBELSKY, *Conferenza stampa*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2006.

ALTRI DOCUMENTI

M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012.

AA.VV., *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 29 ottobre 2013.

Lo que España necesita – Programa electoral Partido popular 2011 – Más sociedad, mejor Gobierno.

M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l'Unità*, 26 settembre 2012.

F. MERLONI – J.M. WOEHLING – B. EHRENZELLER, *Report on the reception of the European Charter of Local Self-Government in the legal systems of ratifying countries and on the judicial protection of local self-government*, The Congress of Local and Regional Authorities, 2010.

Manifiesto Unión Progreso y Democracia.

Programa electoral Convergència i Unió. Elecciones generales 2011.

Programa Electorales – Izquierda Unida – Elecciones 2011.

PSC – Programa electoral – Elecciones generales 2011.

PSOE – Programa electoral – Elecciones generales 2011.

Unión Progreso y Democracia – Elecciones generales 2011 – Programa electoral.

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA, *Parere sullo schema di disegno di legge costituzionale recante: “Abolizione delle province”*, presentato in Conferenza unificata il 24 luglio 2013.