



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA ED ORDINAMENTI NAZIONALI

CICLO XXXI

COORDINATORE Prof. Giovanni De Cristofaro

**LA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE FRA ENTI TERRITORIALI
ALLA LUCE DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA *SPENDING REVIEW*, NEL
CONTESTO TRANSNAZIONALE**

Settore Scientifico Disciplinare IUS/10

Dottorando

Dott. Ricciardi Giuseppe Carlo

(firma)

Tutore

Prof. Pellizzer Franco

(firma)

Anni 2015/2018

INDICE

INTRODUZIONE

FUNZIONE PUBBLICA, FUNZIONE AMMINISTRATIVA E FUNZIONI DEGLI ENTI TERRITORIALI

1. Le ragioni di un'indagine sulla riallocazione delle funzioni amministrative nel quadro delle autonomie p. 1
2. *Polisemia* del concetto di funzione amministrativa » 4
3. Funzioni amministrative ed Enti territoriali » 13

PARTE I

FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA COSTITUZIONE E AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEGLI ENTI TERRITORIALI NEI RECENTI SVOLGIMENTI DELL'ORDINAMENTO DOMESTICO. PROFILI RICOSTRUTTIVI E TASSONOMICI

SEZIONE I. Governo locale e funzioni amministrative dalle Leggi Bassanini all'attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione

1. Le Leggi Bassanini ed il *conferimento di funzioni* dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali p. 26
2. Dalla Legge n. 265/1999 al D. Lgs. n. 267/2000. Quadro istituzionale e funzioni di Province, Città metropolitane e Comuni nel TUEL » 41
3. La dimensione funzionale di Regioni ed Enti locali all'esito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione » 48
 - 3.1. La (tendenziale) *equiordinazione* tra Enti, il superamento del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative e l'emersione del concetto di funzione *fondamentale* » 50
 - 3.2. L'art. 118 Cost. e i criteri di *allocazione* e *ridistribuzione* delle funzioni. *Attribuzione, titolarità* di funzioni *proprie* e *conferimento* » 58
 - 3.3. L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione » 63

SEZIONE II. Allocazione e riallocazione delle funzioni amministrative nel nuovo contesto costituzionale tra titolarità e sussidiarietà

1. Classificazione ed *allocazione* delle funzioni amministrative tra Enti p. 67
2. Dimensione *statica* del concetto di funzione amministrativa. Funzioni amministrative *proprie, fondamentali, conferite, delegate, non fondamentali* » 71
3. Dimensione *dinamica* del concetto di funzione amministrativa. Gli istituti preposti alla *distribuzione* e *riallocazione* delle funzioni » 76
4. Opzioni di declinazione tassonomica e lessicale. I concetti di *attribuzione, conferimento, distribuzione, allocazione, delegazione* e *trasferimento* di funzioni e la loro attualità nel rinnovato contesto costituzionale » 78

SEZIONE III. Le funzioni amministrative degli Enti locali dall'avvento della crisi alla Legge 7 aprile 2014, n. 56, di riforma del governo locale

1. Funzioni amministrative e incedere della legislazione della crisi. Riflessi sulle funzioni <i>fondamentali</i> degli Enti locali e relative modalità di esercizio ..	p. 83
2. Legge n. 56/2014 e attesa riforma costituzionale: rilievi di metodo e di merito	» 93
3. L'attuale assetto funzionale delle autonomie locali	» 97
3.1. Funzioni <i>fondamentali</i> delle Province e delle Città metropolitane	» 101
3.2. Funzioni <i>fondamentali</i> dei Comuni e <i>forme associative comunali</i>	» 107
3.3. L'esercizio delle funzioni <i>non fondamentali</i> e l'accordo in Conferenza unificata ex art. 1, comma 91, della L. n. 56/2014	» 111
4. Il Disegno di Legge costituzionale "Renzi-Boschi" e il tentativo di decostituzionalizzazione delle Province. Contenuti della tentata riforma costituzionale e prospettive dispiegate dalla mancata approvazione	» 115
4.1. Una proposta: la possibilità di <i>interconnessione funzionale</i> (rinvio)	» 122

CAPITOLO II

LA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA SEMPLIFICAZIONE E *SPENDING REVIEW*. ELEMENTI TEORICI E PRASSI OPERATIVE REGIONALI

SEZIONE I. La c.d. «Legge Delrio» nell'applicazione (comparata) regionale

1. La riallocazione delle funzioni <i>non fondamentali</i> tra livelli di governo e l'applicazione della legge n. 56/2014 da parte delle Regioni	p. 125
1.1. I° modello: l' <i>avocazione</i> al livello regionale delle funzioni <i>non fondamentali</i>	» 128
1.2. II° modello: la tendenziale riproposizione dell'assetto precedente	» 133
1.3. III° modello: la <i>riallocazione</i> verso il livello comunale	» 135
2. Profili funzionali dell'applicazione regionale e principi di finanza locale	» 136
2.1. Una proposta: il c.d. <i>municipalismo differenziato</i> (rinvio)	» 141

SEZIONE II. La riallocazione delle funzioni amministrative tra (forme di) semplificazione e spending review

1. <i>Semplificazione</i> della mappa locale e <i>spending review</i> nell'era della crisi	p. 144
2. <i>Riallocazione</i> delle funzioni amministrative ed ambito (spaziale) della <i>semplificazione</i> della mappa amministrativa locale: forme di <i>semplificazione funzionale</i> e <i>strutturale</i> del governo locale	» 147
3. La sostenibilità finanziaria della <i>riallocazione</i> funzionale all'indomani della Legge n. 56/2014. (In)coerenza tra riordino funzionale ed interventi legislativi successivi attributivi delle risorse?	» 151
3.1. L'insufficienza delle risorse a sostegno delle funzioni <i>fondamentali</i> di area vasta ed effetti della <i>spending review</i> sui Comuni	» 153
3.2. La giurisprudenza costituzionale in tema di trasferimenti preordinati all'esercizio di funzioni <i>fondamentali</i> e <i>non</i> ed il finanziamento delle funzioni <i>non fondamentali</i> da parte delle Regioni	» 157
3.3. Una proposta: teoria del c.d. <i>federalismo funzionale</i> a presidio delle funzioni <i>fondamentali</i> e <i>non</i> (rinvio) come strumento di <i>semplificazione</i> ..	» 165

PARTE II
**DIMENSIONE FUNZIONALE E TERRITORIALE DEL RIORDINO E PROMOZIONE
DELLO SVILUPPO LOCALE IN ALCUNE TENDENZE COMPARATE,
TRANSNAZIONALI ED EUROPEE**

CAPITOLO III

CRISI ECONOMICA E RIORDINO TERRITORIALE E FUNZIONALE.

IL CASO FRANCESE

1. Giustificazione della comparazione tra caso transalpino e riordino italiano ...	p. 175
2. Dal <i>rapport Guichard</i> alle riforme territoriali del nuovo millennio	» 179
2.1. Le <i>collectivités locales</i> francesi. Comuni, Dipartimenti, Regioni, collettività a statuto particolare e d'oltremare	» 185
2.2. L'integrazione funzionale: <i>communautés des communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, EPCI, SIVU e SIVOM</i>	» 196
3. Le recenti riforme transalpine in materia di governo locale	» 205
3.1. La Legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010 di riforma delle <i>collectivités locales</i> : chiarificazione delle competenze e modulazione temporale	» 209
3.1.1. Le <i>Métropoles</i> e la metro-montagna di <i>Nice-Côte d'Azur</i>	» 211
3.2. La Legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 (<i>MAPAM</i>) e l'attuazione delle <i>métropoles</i> di <i>Lyon, Marseille, Paris</i> . Profili funzionali delle <i>Métropoles</i>	» 213
3.3. L'aggregazione delle Regioni nella Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015	» 222
3.4. La c.d. <i>loi NOTRe</i> e le recenti tendenze in materia di cooperazione interlocale e <i>nouvelles communes</i>	» 225
4. L' <i>allocazione</i> delle <i>compétences des collectivités territoriales</i> e l'emersione di un legame tra riordino territoriale, crisi economica e crisi della politica	» 234

CAPITOLO IV

**FUNZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE NEL
QUADRO TRANSNAZIONALE ED EUROPEO: ELEMENTI E PROSPETTIVE**

1. Il nesso sussistente tra Enti territoriali, sviluppo locale dei territori e politiche europee tra dimensione <i>istituzionale, organizzativa e funzionale</i>	p. 239
2. <i>Dimensione istituzionale</i> delle amministrazioni territoriali e locali e sollecitazioni europee. La Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL) tra destino delle Province nelle indicazioni della BCE e problematica coerenza con la c.d. "Legge Delrio" (cenni)	» 243
3. <i>Dimensione funzionale ed organizzativa</i> delle amministrazioni territoriali e locali e strumenti di cooperazione a livello transazionale	» 248
3.1. Fondi Strutturali e di Investimento Europei, politiche di coesione territoriale ed impatto sui territori	» 251
3.2. I primi passi della cooperazione transfrontaliera: le funzioni degli Enti sullo sfondo delle <i>Euroregioni</i> e dei <i>GEC</i>	» 257
3.3. Il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera: il Programma <i>INTERREG</i> ed i <i>GECT</i>	» 258
3.4. Le Strategie macroregionali a carattere transnazionale di rilievo per l'Italia (<i>EUSALP</i> ed <i>EUSAIR</i>)	» 261
3.4.1. Obiettivi delle Strategie macroregionali e colleganze con l'esercizio delle <i>funzioni amministrative</i> degli Enti territoriali	» 267
3.5. Strumenti di sviluppo territoriale integrato e ruolo degli Enti locali tra	

- politiche pubbliche e declinazione giuridica » 269
4. Gli strumenti transnazionali ed europei quali *drivers* di sviluppo locale e supporto all'esercizio delle funzioni amministrative nel contesto della crisi .. » 272

PARTE III

PROSPETTIVE DI RIORDINO DEL DISORDINE ISTITUZIONALE E FUNZIONALE ATTUALE ALLA LUCE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI

CAPITOLO V

RIORDINO DELLE FUNZIONI E PROSPETTIVE DI RAZIONALIZZAZIONE. SPUNTI PER UNA TEORIA DELLA RIALLOCAZIONE FUNZIONALE

1. Crisi, antipolitica e neocentralismo: l'esigenza di tornare "ai fondamentali". Un catalogo di proposte in regime di collegamento teleologico, muovendo dal dettato costituzionale p. 277
- 1.1. Forme flessibili di *governance* territoriale. Esercizio delle funzioni a livello interprovinciale, raccordo tra livelli organizzativi e valorizzazione della dimensione pattizia intersoggettiva » 281
- 1.2. Per una valorizzazione del *principio* di *differenziazione*. Dimensione *funzionale* di area vasta, dimensione di prossimità e prospettive del c.d. *municipalismo differenziato* tra ruolo delle Zone omogenee e sperimentazione delle *forme associative* » 285
- 1.3. *Federalismo funzionale* e *correlazione funzioni-risorse* (umane e finanziarie) quale base teorica per la *riallocazione di risorse* a sostegno delle funzioni *fondamentali* (e *non*) degli Enti intermedi » 290
2. Vicende del *regionalismo differenziato* e prospettive di riordino funzionale .. » 296
3. Considerazioni conclusive: «*in principio sono le funzioni*», finanziate dall'esercizio della «funzione amministrativa» » 299

BIBLIOGRAFIA p. 305

RINGRAZIAMENTI p. 341

INTRODUZIONE

FUNZIONE PUBBLICA, FUNZIONE AMMINISTRATIVA E FUNZIONI DEGLI ENTI TERRITORIALI

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un'indagine sulla riallocazione delle funzioni amministrative nel quadro delle autonomie. – 2. *Polisemia* del concetto di funzione amministrativa. – 3. Funzioni amministrative ed Enti territoriali.

1. LE RAGIONI DI UN'INDAGINE SULLA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NEL QUADRO DELLE AUTONOMIE

Come riporta una felice espressione, risalente nel tempo eppure assai paradigmatica, attribuibile ad un grande Maestro del diritto amministrativo, «in principio sono le funzioni»¹. Attraverso questo enunciato – peraltro ripreso nella sostanza da altri insigni ed autorevoli studiosi², con riferimento a svariati ambiti materiali del diritto pubblico³ – si

¹ Così M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss., spec. pp. 13 ss., ove l'Autore critica anzitutto «[...] il modo assolutamente irrazionale con cui si ordinano i rapporti organizzativi fra i pubblici poteri» nel contesto ordinamentale domestico ed individua la causa di tale assenza di chiarezza nell'«[...] assoluta empiricità della ripartizione delle funzioni». Da ciò deriva logicamente, ad avviso del Maestro, che il «[...] primo problema, anzi il problema dei problemi che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia legislativa non può che essere quello del riordinamento delle funzioni».

² Successivamente, *ex multis*, cfr. almeno U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 257 ss.; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, pp. 287 ss. Per una panoramica delle molteplici espressioni e declinazioni del principio richiamato nel testo, attribuibili a più autori, ed in riferimento a molteplici aspetti del diritto pubblico ed amministrativo, v. *infra*, par. 2.

³ Cfr., ad es., quanto espresso con riferimento alla prima versione della Legge n. 29/1993 da S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, cit., pp. 287 ss., spec. p. 292, ove si afferma che «[...] quelli del personale sono problemi seguaci, nel senso che debbono adattarsi al tipo di funzioni ed organizzazioni prescelti. Invece, in questo caso, si è proceduto come se l'assetto del personale fosse una variabile indipendente dalla distribuzione delle funzioni e dai modelli organizzativi prescelti». Allo stesso modo, in M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., p. 14, con riferimento al rapporto tra funzioni amministrative e riforma burocratica – ed in merito al rilievo metodologico per cui l'analisi delle stesse funzioni dovrebbe essere preliminare – si affermava in tempi non sospetti che questa ultima «[...] è stata concepita in termini puramente astratti: come se gli uffici da riordinare non dovessero curare funzioni amministrative determinate, e soprattutto come se non si dovessero previamente definire queste prima di provvedere a quelli!». Il medesimo concetto riesce desumibile, in via mediata, anche dal c.d. "rapporto Giannini" presentato al Consiglio dei Ministri il 15 novembre 1979.

intende esprimere, ancora oggi, il basilare principio secondo il quale il metodo corretto da adottarsi nel riformare le amministrazioni pubbliche dovrebbe muovere dalla riflessione afferente alle funzioni amministrative e, dunque, incardinarsi sulla centralità di queste ultime⁴.

Tale assunto vale *a fortiori* per le amministrazioni locali⁵, rispetto alle quali la perdurante attualità del concetto esposto emerge lampante alla luce del fatto che negli ultimi anni il governo locale italiano è stato oggetto di una serie di interventi di riordino, tali da incidere notevolmente sulla fisionomia sia istituzionale che funzionale degli Enti territoriali⁶.

Molti dei connotati classici tradizionalmente ascrivibili alle autonomie hanno conosciuto un significativo mutamento di natura o paradigma, in esito ad un metodo del Legislatore fortemente incentrato su obiettivi specifici e, forse, talora esogeni rispetto al tema della (ri)organizzazione amministrativa⁷. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla rivisitazione della dimensione politica ed ordinamentale di Province e Città metropolitane, suffragata da esigenze di *spending review*, oppure alle correlate istanze di semplificazione della mappa amministrativa locale o ancora, soprattutto, alle necessità di revisione in chiave riduttiva delle voci di spesa contemplate nei bilanci pubblici degli Enti locali e territoriali, imposte da molteplici interventi legislativi, talora anche di dettaglio, eppure riguardanti l'intero sistema multilivello delle autonomie locali.

⁴ Sicché, come si ribadisce in M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., p. 14, «[...] qualsiasi problema di riforme o riordinamento dei pubblici poteri non può esistere nel rivedere questo o quel controllo, nel disciplinare questo o quel procedimento amministrativo, o magari il procedimento amministrativo per eccellenza, nell'istituire o nel sopprimere organi, uffici o enti, nel riordinare questa o quella carriera di pubblici dipendenti. Tutti gli aspetti in questione sono [...] accessori e conseguenti a quelli sostanziali, che sono e rimangono sempre quelli relativi alla distribuzione delle funzioni». Del resto, in M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1981, p. 537, l'Autore – il quale per la trattazione della materia riteneva fondante a tal punto la riflessione sulle funzioni amministrative da dedicare l'intera parte III al tema – afferma perentoriamente che «[...] un'organizzazione amministrativa in tanto è conformata in uno dei possibili modi giuridici in quanto la sua struttura si ordina allo svolgimento delle funzioni che ne costituiscono le attribuzioni (un ente esponenziale non può non avere un organo collegiale rappresentativo, un corpo di polizia non può non avere una struttura gerarchica di tipo militare, ecc.); identico ragionamento può esser fatto per le attività, anche se per queste vi è maggior latitudine».

⁵ Come, per l'appunto, conferma ad es. U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale*, cit., *passim*; allo stesso modo, v. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., p. 14, ad avviso del quale il problema «del riordinamento delle funzioni [...] è alla base della riforma degli ordinamenti comunali e provinciali»; più di recente, v. F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 87 ss.

⁶ A tal proposito, v. diffusamente *infra*, cap. 1.

⁷ Del resto, come si avrà modo di illustrare in modo approfondito nel presente lavoro, vi sono state svariate posizioni dottrinali in contrasto tra loro rispetto al merito ed al metodo delle soluzioni concretamente accolte dalla normativa, anche alla luce della giurisprudenza concretamente venutasi a sedimentare. Si pensi, ad es., alle posizioni espresse dalla dottrina con riferimento alla sentenza della Corte cost. n. 50/2015, avente ad oggetto svariate disposizioni della Legge n. 56/2014.

La richiamata riconfigurazione, iniziata quasi dieci anni or sono con la L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale ed i successivi interventi del Governo Monti, non pare abbia condotto ad approdi certi e consolidati. Al contrario, come si vedrà, sono molte le vicende susseguitesi nel tempo e le determinanti di un dibattito pubblico, dottrinale e giurisprudenziale che ancora ricerca punti di equilibrio o soluzioni definitivamente accettabili, tanto in quanto effettivamente desiderabili.

Il dubbio che alberga in chi scrive – e che si cercherà di sciogliere nel corso della presente trattazione, pur non escludendo si possa altresì rafforzare nell’ambito medesima – è che il Legislatore abbia introdotto obiettivi di riforma non sempre apparentemente coerenti con l’auspicata maggiore efficienza (o razionalizzazione in chiave sistematica) cui avrebbe dovuto condurre il ridisegno complessivo, anche con riferimento alla riallocazione funzionale⁸.

In particolare, riesce imprescindibile e non più procrastinabile comprendere se, adottando un metodo sovente imperniato su esigenze di natura finanziaria – metodologicamente estranee alla mera riorganizzazione amministrativa e riallocazione delle funzioni delle amministrazioni locali – si sia comunque raggiunto un risultato tanto buono quanto quello che avrebbe potuto registrarsi adottando il criterio suggerito *prima facie* da Massimo Severo Giannini.

Nel comprendere tale aspetto preliminare, per vero di non semplice determinazione, si espliciteranno le ragioni sottese alle scelte del Legislatore e le istanze di effettiva sostenibilità delle stesse, anche al fine di approntare successivamente alcune soluzioni alternative a quelle effettivamente sperimentate⁹, benché almeno astrattamente percorribili e rispettose della primigenia esigenza di maggiore intrinseca efficienza del sistema¹⁰.

Segnatamente, si cercherà di reinterpretare l’ammonimento secondo il quale «in principio sono le funzioni» attualizzandolo all’assetto contingente e proponendo una rilettura delle fonti dell’attuale sistema amministrativo e costituzionale delle autonomie che sottolinei, ancora una volta, la centralità e l’auspicabile preminenza dei profili funzionali rispetto a quelli di natura meramente istituzionale¹¹.

⁸ A tali aspetti è dedicato un apposito approfondimento *infra*, cap. 2, sez. II.

⁹ Nel fare ciò, si avverte sin d’ora che alcune delle proposte ricomprese nel presente elaborato hanno conosciuto una prima pubblicazione in altra sede e, segnatamente, se si vuole, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, spec. capp. 2, 3, 5, 11, 12, 13, 14 e 16.

¹⁰ Naturalmente ci si riferisce alla *ratio* degli interventi normativi richiamati in precedenza, senza peraltro assumere aprioristicamente che siffatta esigenza – pur espressa in svariati testi legislativi e nelle relazioni di accompagnamento ai medesimi – corrisponda effettivamente ad un bisogno concreto ed altrimenti non soddisfabile, frangente quest’ultimo tutto da dimostrare.

¹¹ V., *infra*, cap. 5.

Tuttavia, al fine di raggiungere tale scopo, giova in primo luogo – si potrebbe dire, quasi “pregiudizialmente” – definire il concetto stesso di “funzione amministrativa”¹² e coglierne le singolari sfumature rispetto alle altre funzioni pubbliche, salvo in un secondo momento attingere l’intera analisi al peculiare caso delle funzioni che devono essere esercitate da Comuni, Province e Città metropolitane, sulla base delle leggi dello Stato e delle Regioni, giusta la base offerta dall’art. 5 Cost. in materia di promozione delle autonomie locali ed attuazione del decentramento amministrativo¹³.

2. POLISEMIA DEL CONCETTO DI FUNZIONE AMMINISTRATIVA

In via di primissima approssimazione, è possibile affermare che già nell’ambito della cultura giuridica di estrazione romanistica¹⁴ come in quello del diritto (pubblico) moderno, il concetto di “funzione” si riferisce, anzitutto, all’attività correlata ad un *munus* o ad un *officium*¹⁵, vale a dire all’espletamento di un determinato compito¹⁶.

Con la progressiva diffusione del più ampio concetto di «amministrazione»¹⁷, intrinsecamente correlato alla nascita degli Stati moderni aventi una struttura c.d. «a diritto

¹² V. *infra*, par. 2.

¹³ Su cui v., *infra*, par. 3. Infatti, l’art. 5 Cost., stabilisce che: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento». Il presente articolo costituisce espressione di uno dei principi fondamentali della Costituzione e, come tale, rientra tra quelli impermeabili al procedimento di revisione costituzionale. Per un primo commento alla disposizione richiamata, cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, pp. 277 ss., spec. pp. 286 ss. ove l’Autore ha espresso la nota ricostruzione teorica in termini di «Stato sociale delle autonomie»; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, pp. 67 ss. Più specificamente, in materia di decentramento amministrativo, v. almeno F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, pp. 1197 ss.; ID., voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Treccani, Roma 1988.

¹⁴ Del resto, già in M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1967, p. 7, si rammenta che per i Latini la funzione consisteva nell’«attività dell’ufficio in quanto [...] rilevante nella sua globalità».

¹⁵ Così, v. F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano 1969, p. 301, ove l’Autore precisa che il termine, trovando un proprio antecedente etimologico nella *functio* latina, indica anzitutto «[...] l’adempimento di un compito, di una mansione, di un obbligo», cioè «[...] l’attività propria di un *munus* o di un *officium*».

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Come facilmente prevedibile, la letteratura in materia risulta sconfinata. Per questa ragione, ci si limita a richiamare solo alcuni dei riferimenti principali, senza alcuna pretesa di esaustività ed in ordine cronologico: con questa avvertenza, cfr. G. VIRGA, *L’organizzazione amministrativa*, Edizioni Universitarie, Palermo 1958; L. ELIA, voce *Amministrazione degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958, pp. 219 ss.; M.S. GIANNINI, voce *Amministrazione pubblica (premessa storica)*, *ivi*, p. 231 ss.; G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, *ivi*, pp. 233 ss.; V. BACHELET, *Profili giuridici dell’organizzazione amministrativa: strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova 1968. Più di recente, v. M.S.

amministrativo»¹⁸, tuttavia, lo stesso richiamo alla «funzione» ha trovato una propria declinazione più specifica nell'alveo delle funzioni pubbliche statali, giungendo, infine, a differenziarsi a tal punto da assumere una propria autonomia di significato, attraverso il riferimento alla «funzione amministrativa».

Come si accennava poc'anzi, dal momento che il concetto di funzione amministrativa riesce direttamente legato alla riflessione teorica relativa alle funzioni pubbliche¹⁹, può anzitutto affermarsi – seppur con le necessarie cautele, che si sottolineeranno *infra*, in questo stesso paragrafo, in merito alla nozione di funzione amministrativa – che tra le due sfere di significato intercorra un rapporto assimilabile a quello tra genere e specie.

Semplificando sensibilmente una macro-tematica di per sé particolarmente ampia e complessa²⁰, nonché prescindendo almeno inizialmente dalle dinamiche afferenti all'esercizio della funzione – da parte di un potere dello Stato (sia essa legislativa, giurisdizionale o esecutiva)²¹ – e dalle classificazioni (o distinzioni) in senso sostanziale²²

GIANNINI, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova 1988, pp. 7 ss.

¹⁸ Si tratta del modello introdotto a partire dalle cc.dd. rivoluzioni liberali, con le quali hanno avuto modo di affermarsi, ad es., il principio della separazione dei poteri ed il principio di legalità, nonché una prima tendenza a disciplinare in modo specifico l'attività della pubblica amministrazione, astraendo dalle costruzioni imperniate sul diritto comune e riconoscendo una specificità intrinseca all'attività posta in essere da pubblici poteri. In questo senso, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1970, pp. 27 ss. Sulle basi appena esposte viene a fondarsi il concetto stesso di Stato “a normazione pubblica”, vale a dire caratterizzato da un proprio peculiare *corpus* normativo autonomo dal punto di vista disciplinare ed innervato da riferimenti aventi carattere spiccatamente autoritativo: sul punto, cfr. *amplius* G.F. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in AA.VV., *La scienza dell'amministrazione*, Atti del I convegno di studi del Centro studi amministrativi di Como, Giuffrè, Milano 1957; M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato: trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Il Mulino, Bologna 1992; L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2003. Per un'attualizzazione anche rispetto alla struttura del governo locale ed alle implicazioni connesse alla sua articolazione, cfr. P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma 2010.

¹⁹ Ovvero, utilizzando il lessico di M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 539, alle cc.dd. «[...] pubbliche funzioni in senso enfatico», vale a dire le funzioni pubbliche in senso stretto, tradizionalmente legate al concetto di sovranità. In merito all'evoluzione del concetto di funzione pubblica v., anzitutto, il noto contributo di F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.; G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino 1961, pp. 686 ss; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano 1969; F. BENVENUTI, voce *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Treccani, Roma 1989.

²⁰ Del resto, come si è anticipato *supra*, par. 1, il presente lavoro attiene alla distribuzione di funzioni fra gli Enti territoriali, rimandando ad altra sede la verifica puntuale del concetto stesso di funzione, che per sua natura presenta una complessità notevole, connessa anche all'evoluzione storica del concetto di amministrazione e, prima ancora, di Stato.

²¹ Sul punto v., *ex multis*, S. CASSESE, *Le Funzioni*, in ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano 2000, p. 121, il quale rammenta che «[...] Funzione è una delle parole più ricche di significati del diritto (e delle scienze sociali, in genere)» e che, generalmente «[...] con essa si indicano, in primo luogo, le funzioni dello Stato, ripartite nelle tre tradizionali, legislativa, esecutiva, giudiziaria».

Tuttavia, occorre anticipare che mentre esiste un richiamo diretto in Costituzione tanto alla funzione legislativa che a quella giurisdizionale, diversamente è per la funzione amministrativa. Tale aspetto ha condotto la dottrina prevalente a negare la positiva vigenza, nel nostro ordinamento costituzionale, di un principio di riserva di amministrazione, mentre al contrario non vi sono dubbi circa il carattere cogente degli istituti della riserva di legge e della riserva di giurisdizione. Tuttavia, svolge un'articolata e diffusa critica di tale posizione, giungendo a prospettare il «[...] fondamento della riserva di funzione amministrativa di fronte alla legge» attraverso la configurabilità di una forma di «[...] eccesso di potere legislativo con riferimento a

o formale²³ tra funzioni, è possibile fissare un punto fermo circa il concetto di “funzione amministrativa” muovendo dalla emblematica riflessione di Guido Zanobini.

Ad avviso di Zanobini, infatti, laddove le attività dello Stato siano analizzate avendo riguardo ai *fini* cui sono teleologicamente preordinate, queste ne costituirebbero le sue funzioni precipue. In particolare, secondo la ricostruzione in parola, le funzioni si differenzerebbero al loro interno in ragione delle modalità di raggiungimento dei fini caratterizzanti l'azione statale, frangente che consente di accreditare una nozione “materiale” di funzione amministrativa, da intendersi quale «[...] attività pratica che lo Stato dispiega per curare, in modo immediato, gli interessi pubblici che sono naturalmente nei suoi fini o che egli volontariamente assume come tali»²⁴.

In quest'ottica, la funzione assurge a momento fondante e legittimante l'esistenza stessa dello Stato e segnatamente dell'attività (amministrativa) che dovrebbe svolgere la medesima Pubblica Amministrazione²⁵, mentre tratti distintivi della funzione amministrativa sarebbero l'immediatezza, la concretezza, la spontaneità, la discrezionalità²⁶.

Rispetto a questo solido punto di partenza, il passo logicamente successivo consta della considerazione della correlativa esistenza del pubblico potere e del suo atteggiarsi rispetto alla funzione: segnatamente, la funzione amministrativa si lega all'attività che deve essere svolta dal potere amministrativo per il tramite dell'ufficio²⁷ – nella diversa accezione di

leggi integranti una sostituzione dell'amministrazione per l'irragionevolezza della sostituzione di un livello funzionale nella gestione degli interessi pubblici predefiniti per legge», specificamente D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano 1996, spec. pp. 324 ss.

²² Con riferimento alle teorie formali e sostanziali, v. F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, pp. 62 ss.; F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino 1966, pp. 474 ss. I grandi classici della materia, naturalmente, restano P. LABAND, O. MAYER e G. JELLINEK. Degli insigni autori da ultimo richiamati, non si può non menzionare quantomeno P. LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, Giard et Brière, Paris 1838-1918; O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker und Humblot, Leipzig 1895, con trad. fr., *Le droit administratif allemand*, Giard et Brière, Paris 1903; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag O. Häring, Berlin 1914.

²³ Ad es., ad avviso di O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Luigi Pierro, Napoli 1912, *passim*, la distinzione interna alle funzioni pubbliche muoveva dal contenuto dell'attività svolta, nonché dallo scopo concretamente perseguito dallo Stato, con ciò proponendo una classificazione tra criterio oggettivo, soggettivo e formale.

²⁴ V. testualmente, G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, pp. 281 ss., ed attualmente in ID. (a cura di), *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1955, pp. 206 ss. Per contestualizzare lo scritto nell'ambito del pensiero del Maestro, v. G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, cit., pp. 233 ss.

²⁵ Infatti, come rammenta B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003, p. 700, la stessa amministrazione pubblica esiste tanto in quanto è chiamata a svolgere funzioni amministrative, lasciando intendere che in assenza di tale fine generale, verrebbe meno la stessa ragione di esistere della Pubblica Amministrazione per come oggi la conosciamo.

²⁶ Cfr., anche su questo punto specifico, l'approfondita disamina del significato corrispondente a ciascuna qualificazione (richiamata nel testo) puntualmente proposta da G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, cit., pp. 281 ss.

²⁷ Questa correlazione riesce molto evidente in B.G. MATTARELLA, *L'attività*, cit., p. 700, ad avviso del quale allo scopo di «[...] esaminare l'attività amministrativa, occorre innanzitutto considerare le funzioni,

munus oppure *officium*, a seconda della considerazione della dimensione soggettiva ed oggettiva dello stesso²⁸ – giungendo ad identificarsi con l'esecuzione o l'adempimento di un compito amministrativo prefissato dall'ordinamento²⁹.

In questo senso, la concezione “materiale” di funzione è completata dal principio per cui al *potere* amministrativo si affianca – o, meglio, si intreccia – il *dovere* della funzione, sicché il soggetto pubblico si giova del potere quale mezzo per adempiere alla funzione amministrativa cui riesce naturalmente preposto ed il cui esercizio, di conseguenza, risulta allo stesso tempo “dovuto”³⁰. In altri termini, la funzione amministrativa altro non è che la diretta espressione del potere³¹, integrata dalla tensione scalare verso la materia, le attribuzioni e la finalità di pertinenza, che ne costituiscono i presupposti logico-giuridici³² di esercizio.

Per questo motivo, si suole affermare – riportando la costruzione teorica facente capo a Santi Romano³³ – che la funzione è, al contempo, “libera” e “vincolata”: le funzioni, infatti, sono da ritenersi “libere” in quanto espressione di un determinato potere e, dunque, rimesse alla libera volontà di un soggetto pubblico; contestualmente sono, invece, da ritenersi “vincolate”, in quanto non possono essere esercitate eccedendo rispetto al fine

perché dalla loro natura e dai loro caratteri dipendono i principi e le regole che disciplinano l'attività amministrativa stessa». Anche in tal caso è possibile ravvisare una sorta di antecedente logico costituito dalle funzioni amministrative, rispetto all'analisi dell'attività dell'amministrazione.

²⁸ M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., *passim*, spec. pp. 7 ss.; F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., *passim*, spec. pp. 301 ss.

²⁹ Infatti, in G. BERTI, *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977, p. 71, si rammenta che il potere non è del soggetto in sé e per sé, bensì dell'ordinamento. Alla medesima conclusione giunge, altresì, G. MARONGIU, voce *Funzione (funzione amministrativa)*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Treccani, Roma 1988, p. 5.

³⁰ Sul punto cfr. S. PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano 1935, pp. 23 ss., secondo il quale «[...] il potere, in senso tecnico è il mezzo con cui un determinato soggetto adempie alla funzione alla quale è preposto. Esso è quindi da ricollegare in ultima analisi, con un determinato ufficio. [...]». La *consecutio* individuata integrerebbe, secondo alcuni Autori, una sorta di «funzione del funzionario», in quanto legato all'ufficio: è questa l'opinione recentemente espressa, ad es., da M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione, allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 297 ss., spec. p. 320.

³¹ Tale concezione è strettamente legata, da un punto di vista della teoria generale della funzione, all'essenza stessa dell'attività consistente nell'«amministrare», che viene definita già da V.E. ORLANDO – ancora una volta sottolineando la componente afferente allo scopo della stessa – come «[...] l'attività posta in essere dallo Stato per il conseguimento dei suoi fini». Sul punto, cfr. V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in ID., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società Editrice Libreria, Milano 1897, p. 28.

³² In particolare, S. CASSESE elenca i presupposti e stabilisce i requisiti alla luce dei quali è possibile individuare e definire correttamente la “funzione pubblica”, i quali risiedono anzitutto nella materia, nelle attribuzioni, nei fini e, infine, nei destinatari. Cionondimeno, affinché possa integrarsi il concetto di “funzione amministrativa” occorre che i primi tre elementi siano tutti presenti allo stesso tempo nel frangente in concreto considerato. A tal proposito, v. S. CASSESE, *Le funzioni*, cit., spec. pp. 126 ss.

³³ Cfr., in particolare, S. ROMANO, *Poteri Potestà*, in ID. (a cura di), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 180.

predeterminato dalla legge³⁴. Nella riflessione di Santi Romano – come riesce facile arguire, anche in ragione del periodo storico nel quale viene ad essere enucleata – gli obiettivi e i compiti dello Stato, quali matrice per lo studio delle funzioni pubbliche, mantengono una rilevanza decisiva³⁵, pur essendo riletti alla luce delle categorie del potere, rispetto alle quali è possibile individuare le diverse funzioni. Segnatamente, vi sarebbero funzioni esercitate per un interesse proprio (o soggettivo) ed altre per un interesse alieno (oggettivo), facente capo ad una collettività³⁶.

Senonché, accanto alla considerazione dei *fini* e degli *interessi* in ragione dei quali viene esercitata la funzione, comunque in presenza di un *potere* pubblico, ben presto è emerso in dottrina anche il rilievo della stessa *attività* amministrativa, come elemento connaturale alla stessa nozione di “funzione”. È stato notato³⁷, infatti, come la “funzione” qualifichi sia l’esercizio di un’attività specifica da parte di un determinato individuo³⁸ a ciò deputato dall’ordinamento, mediante le sue norme, sia un complesso di attività ordinate e tra loro coordinate, nella tensione verso il raggiungimento di un fine predeterminato (ancora una volta desumibile dalla cornice ordinamentale)³⁹.

Tuttavia, tale ricostruzione imperniata sull’agire amministrativo sarebbe incompleta se, nel considerare il profilo sostanziale della funzione amministrativa, non si affiancasse all’elemento del potere ed al suo rapporto con l’attività, anche il *risultato* dell’azione, vale a dire l’*atto* amministrativo.

³⁴ Ciò, ovviamente, vale anche rispetto all’esercizio della discrezionalità amministrativa, dal momento che comunque l’attività dell’amministrazione deve essere funzionalizzata, cioè tendere allo scopo individuato dall’ordinamento.

³⁵ Da questo punto di vista, la costruzione di S. ROMANO sembra piuttosto impermeabile agli stimoli derivanti dalla teoria gradualistica o normativistica di H. KELSEN, la quale prescinde dalla nozione materiale di funzione pubblica e sposta l’interesse dell’indagine sulle norme giuridiche afferenti all’organizzazione dello Stato dal contenuto delle stesse all’aspetto formale della produzione della norma, la quale sarà senz’altro valida a patto che lo sia la *grundnorm*, cioè la norma fondamentale in ossequio alla quale sono prodotte tutte le altre norme gerarchicamente sotto-ordinate dell’ordinamento giuridico. Rispetto alla concezione materiale, dunque, non è più il contenuto a rilevare, quanto la validità dell’atto all’interno della scala gerarchica delle fonti. Dell’insigne giurista, si veda almeno H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. COTTA-G. TREVES, Edizioni Comunità, Milano 1963; ID. *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di G.M. LOSANO, Einaudi, Torino 1966; ID., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. di R. TREVES, Einaudi, Torino 1970.

³⁶ S. ROMANO, *Poteri Potestà*, cit., pp. 179 ss.

³⁷ In particolare, v. G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, cit., pp. 686 ss. In modo affine, richiama l’azione assimilando la “funzione” all’«energia potenziale» che si trasforma in «energia cinetica» per il tramite del potere, ad es., S. PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, cit., pp. 73 ss.

³⁸ Come anticipato *supra*, nt. 30, tale nuova concezione di funzione apre la strada al superamento dell’accezione in senso “materiale” di funzione, fondata sui fini e sul contenuto della stessa, in favore di una riqualificazione basata sull’agire degli uomini, cioè dei pubblici funzionari incardinati nell’ufficio. Il passaggio è ben descritto in G. MARONGIU, voce *Funzione*, cit., p. 5; di recente, v. ancora M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa*, cit., pp. 297 ss., spec. p. 320.

³⁹ Ovviamente, correlata al fine dell’attività sarà pure la cura di interessi da parte dell’amministrazione, come rilevano, ad es., B.G. MATTARELLA, *L’attività*, cit., p. 703, nonché F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., p. 309. Sul punto, v. *amplius*, *infra*, nt. 55.

Infatti, la c.d. “attività amministrativa funzionalizzata” può definirsi tale solamente in quanto qualificata da uno scopo precipuo, individuato dall’ordinamento in ossequio al principio di legalità e concretamente perseguibile dall’amministrazione, anzitutto, attraverso la concretizzazione del potere nell’atto amministrativo. In quest’accezione – sottolineata soprattutto da Feliciano Benvenuti⁴⁰ – tesa a valorizzare maggiormente il rapporto sussistente tra potere ed atto amministrativo, dunque, si sottolinea il rilievo decisivo dell’azione quale risultato dell’attività funzionalizzata, cioè qualificata da un fine predeterminato⁴¹, vale a dire, ancora una volta, di matrice spiccatamente esecutiva: l’atto amministrativo costituisce allora «[...] un “atto tipico” tra gli atti dello Stato, che si giustappone all’atto legislativo e all’atto giurisdizionale»⁴², mentre la “funzione” diviene il collante tra potere ed atto e viene a manifestarsi nel corso del procedimento, quale luogo giuridicamente rilevante nel quale si concretizza la formazione successiva e coordinata di atti⁴³ che conduce, infine, al provvedimento amministrativo.

Rimanendo nell’alveo della tradizionale tripartizione tra funzioni pubbliche – richiamata *supra*, in ingresso a questo stesso paragrafo – a primo acchito si può concordare con l’opinione che definisce, anzitutto, la funzione amministrativa quale «[...] cura concreta di interessi pubblici (quella legislativa sarebbe cura astratta, e quella giurisdizionale sarebbe attività concreta ma *super partes*, quindi non cura di interessi)»⁴⁴. Tuttavia, alla luce di quanto sinora succintamente esposto, può affermarsi, altresì, come la “funzione amministrativa” altro non sia che l’attività in sé considerata e connaturata al potere, cioè «[...] rilevante come tale, nella sua continuità e globalità, e non soltanto nelle singole sue particolari manifestazioni e determinazioni. Più specificamente, può dirsi che una funzione, per essere tale, deve anche potersi considerare, ad un tempo, come funzione-ufficio, come funzione-compito, e come funzione-scopo»⁴⁵, integrando l’attività⁴⁶ «[...] cui

⁴⁰ In verità tale concezione traspare in più lavori dell’Autore. Tuttavia cfr., in particolar modo, anzitutto F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., pp. 118 ss.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 27 ss.

⁴³ F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pp. 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., pp. 118 ss.

⁴⁴ Con queste parole, testualmente, v. M.S. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Giuffrè, Milano 1965, p. 73.

⁴⁵ La richiamata nozione si deve a F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., p. 302. Il concetto di “globalità”, centrale nella ricostruzione operata dal richiamato autore, come si è visto *supra*, nt. 14, riecheggia anche in M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., spec. pp. 7 ss., nonché in S. CASSESE, *Le Funzioni*, cit., p. 130, il quale afferma che il concetto di funzione «[...] indica quella parte dell’attività che va oltre l’organizzazione, i procedimenti, e gli atti», sicché “funzione” «[...] è l’attività vista nei suoi aspetti “macro”, nel suo assetto normativo globale, laddove l’attività vista nei suoi termini “micro” consiste di procedimenti e di provvedimenti».

⁴⁶ La quale deve essere, appunto, «[...] attività giuridicamente e globalmente rilevante», come rammenta ancora una volta F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., p. 307.

accede una situazione di potestà, attribuita ad un ufficio, relativa ad un determinato oggetto, formalizzata nel contenuto, rivolta ad un fine prestabilito»⁴⁷.

In verità, anche alla luce di quanto sinora rappresentato, le definizioni di “funzione amministrativa” paiono molteplici. Tale considerazione non stupisce, soprattutto se si sottolinea la pluralità dei diversi angoli visuali che di volta in volta possono essere valorizzati: così, da una concezione “materiale” della nozione, informata ad una caratterizzazione oggettiva della funzione amministrativa – pur nel più ampio alveo delle funzioni pubbliche – ha avuto modo di diffondersi una nozione proteiforme, tanto quanto paiono multiformi le effettive manifestazioni e possibilità dell’amministrazione.

In questo processo ermeneutico, si è giunti così ad affermare che riesce ammissibile una nozione di funzione amministrativa «[...] solo in un senso soggettivo: equivalente a quello di attività dell’amministrazione»⁴⁸, quest’ultima da intendersi come organizzazione⁴⁹. Peraltro, proprio evidenziando lo stretto nesso esistente tra l’organizzazione dell’amministrazione e la funzione amministrativa, è stato parimenti affermato che «[...] la nozione di funzione [...] è utile se contraddistingue tutta la fase di predeterminazione del potere (dei poteri esercitabili) e non il distinto momento di concreto esercizio del potere»⁵⁰, sicché «[...] Qualunque sia la strada per giungere all’individuazione di una funzione, ben si comprende ora come la nozione di funzione debba essere per intero ricondotta nel campo dell’organizzazione: complesso di attività, predeterminate dalla legge, volte al perseguimento di finalità generali, attribuite ad uffici»⁵¹. Inoltre, secondo diverso autore, la funzione amministrativa altro non sarebbe che un’«[...] espressione verbale, con cui si vogliono indicare l’insieme delle attività svolte dall’insieme degli apparati amministrativi

⁴⁷ *Ibidem*. La nozione riportata nel testo, ad avviso di chi scrive, ha il pregio di cogliere molteplici sfaccettature del concetto di funzione, per vero tutte coesenziali tra loro. Essa viene richiamata anche da F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2012, p. 57, laddove l’autore la richiama in questi termini: «[...] Nella nozione di funzione possiamo trovare tre contenuti diversi e interconnessi (Modugno). Con la *funzione-scopo* possiamo intendere, quindi, la scelta che consiste nell’individuazione della finalità generale da perseguire. Esistono tante funzioni quanti sono gli scopi generali assunti dall’ordinamento. Non esiste una “funzione amministrativa” in generale, ma tante funzioni, riconducibili, semmai, ad una figura unitaria [...]. Con la *funzione-compito* possiamo intendere le attività necessarie al perseguimento dello scopo. Nel passaggio dalla definizione della finalità generale al compito le attività di esercizio della funzione si scompongono, si articolano. Ogni funzione-scopo consiste in una *pluralità di attività* (funzioni-compiti) che concorrono al raggiungimento dello scopo. Con la *funzione-ufficio* si deve intendere il momento, la fase, di attribuzione, assegnazione, incardinamento dei compiti (delle attività di esercizio della funzione) in uffici (ancora in senso ampio)».

⁴⁸ Testualmente, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 79.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Così F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 56, il quale prosegue alla pagina successiva, asserendo che risulta «[...] necessaria la pre-determinazione di attività, la predefinizione di un potere (Nigro), di un’attività potenziale, che si tradurrà in atto solo al momento del suo concreto svolgimento [...]. Vi è una stretta correlazione tra *functio* e *officium*, tra attività e soggetto cui viene affidata per lo svolgimento in concreto».

⁵¹ Testualmente, v. F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 58.

dello Stato e degli altri enti pubblici»⁵², sicché, in definitiva, pur potendo adottare tale denominazione, riesce preferibile «[...] non porsi il problema di una sua definizione, perché questa non c'è»⁵³. Alla stregua di tale riflessione, si tratterebbe di una nozione tanto poliedrica, ancorché concretamente ancorata alle figure soggettive pubblicistiche⁵⁴, che l'aspetto definitorio giungerebbe a perdere addirittura di concreta rilevanza, almeno sul piano operativo.

Tuttavia, per altro verso, alcuni autori hanno evidenziato come il concetto di funzione amministrativa – intrecciandosi dal punto di vista sostanziale con i criteri ed i presupposti del suo esercizio, nonché con la considerazione di interessi di varia natura, siano essi pubblici o privati⁵⁵, benché di difficile definizione – abbia uno stretto fondamento costituzionale, pur in assenza della rinvenibilità di una definizione univoca, anche sul piano costituzionale⁵⁶.

Che la funzione amministrativa recuperi le proprie radici nel dettato costituzionale è dimostrato, anzitutto, dall'ancoraggio ai principi di imparzialità e buon andamento che informano costantemente l'attività dell'amministrazione⁵⁷, laddove si prenda in considerazione il rapporto tra funzione ed attività e si consideri il rilievo degli interessi da bilanciare⁵⁸.

Soprattutto, un'investitura costituzionale mediata deriverebbe dal riconoscimento, ancorché «[...] solo indiretto»⁵⁹, operato in Costituzione «[...] attraverso la menzione degli

⁵² Letteralmente, v. ancora M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 79.

⁵³ *Ibidem*. Sulla stessa linea di pensiero converge, seppur esprimendosi con enunciati meno *tranchant*, anche S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., *passim*, spec. pp. 37 ss.

⁵⁴ Questo è il rilievo, ancora una volta, di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 79.

⁵⁵ Cfr. B.G. MATTARELLA, *L'attività*, cit., p. 703, ove l'Autore asserisce che l'esercizio da parte dell'amministrazione di funzioni amministrative «[...] implica la valutazione di diversi interessi (anche pubblici) in rapporto a quello "primario"», sicché lo svolgimento di una funzione amministrativa «[...] riflette, quindi, per un verso, l'esistenza di un interesse ritenuto meritevole di tutela; per un altro verso, il fatto che questa valutazione di meritevolezza è operata da un soggetto diverso dai titolari dell'interesse stesso (cioè dai cittadini o da un gruppo di cittadini)». In modo non dissimile, v. F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., p. 309, nonché M.S. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, cit., p. 85, laddove afferma che quando si prende in considerazione il rapporto sussistente tra funzione e attività, con il consequenziale riferimento alla cura di uno o più pubblici interessi «[...] occorre aver presente che un interesse pubblico non è un'entità astratta, ma sta in una realtà popolata da un gran numero di altri interessi, tanto pubblici, quanto privati».

⁵⁶ Rileva tale assenza di riferimenti espliciti F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., p. 306. Tuttavia, lo stesso Autore rammenta che un riferimento alle funzioni amministrative è presente con riferimento all'art. 118 Cost., seppur solo in riferimento agli Enti locali, nonché all'art. 121, comma 4, Cost., laddove si fa riferimento alle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione.

⁵⁷ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, cit., *passim*, spec. pp. 89 ss. Se si vuole, cfr. anche la complessa ricostruzione sul rapporto tra attività, imparzialità e funzione – tendente a sostenere l'esistenza di un principio di riserva di amministrazione nel nostro ordinamento giuridico – operata da D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, cit., pp. 284 ss.

⁵⁸ Quanto agli interessi, pubblici e privati, che possono rilevare, v. ancora *supra*, nt. 55.

⁵⁹ Così, testualmente, C. MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, 1952, p. 214, ove l'Autore ribadisce che in merito alla funzione amministrativa, a differenza delle altre funzioni, «[...] manca una determinazione qualsiasi che possa valere a delimitarla ed a farla considerare propria della pubblica

organi che compongono il Governo (art. 95) e dell'organizzazione amministrativa (art. 97)»⁶⁰, nonché dalla possibile qualificazione dell'amministrazione come «democratica»⁶¹, vale a dire strettamente correlata ai principi democratici accolti in Costituzione, che contribuiscono ad una declinazione dei compiti dell'amministrazione in termini di funzioni che la stessa deve esercitare⁶².

In ogni caso, se la ricerca di una definizione omnicomprensiva ed univoca del concetto di funzione amministrativa può apparire come un esercizio forse superfluo, o comunque, inidoneo rispetto alla possibilità di giungere ad un approdo sicuro⁶³ oppure offrire un apporto operativamente apprezzabile⁶⁴, ciò che, al contrario, conserva un rilievo decisivo è l'indagine circa la titolarità e la concreta distribuzione delle funzioni tra Enti, nonché il metodo dell'eventuale riallocazione funzionale. E infatti la Costituzione, pur non presentando una definizione di «funzione amministrativa», cionondimeno richiama espressamente a tale concetto agli artt. 118 Cost. e 121, comma 4, Cost.

Peraltro, il richiamo alla funzione amministrativa, oggi rinvenibile all'interno del Titolo V della parte seconda della Costituzione, lungi dall'essere una novità dovuta alla riforma concretizzatasi con la L. cost. n. 3/2001 – come si vedrà *infra*, par. 3 – era presente già nella formulazione originaria del testo costituzionale, così come già nel momento genetico del testo costituzionale riusciva ben cristallizzata la distinzione di vocazione e prerogative sussistente tra le Regioni, da un lato, titolari sia della potestà legislativa – qualitativamente assimilabile a quella statale, ancorché circoscritta alle materie di competenza regionale⁶⁵ – che della correlativa potestà amministrativa ed Enti locali,

amministrazione». Come rammenta C. MORTATI, infatti, la funzione legislativa e quella giurisdizionale, a differenza di quella amministrativa, rinvencono direttamente nel dettato costituzionale specifiche disposizioni fondative del loro riconoscimento (e della loro legittimazione).

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, V, 1984, pp. 205 ss.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Questa è l'opinione di S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., pp. 37 ss.

⁶⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 79.

⁶⁵ Si veda la critica al disegno dei rapporti tra Stato e Regioni autorevolmente proposta da R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 613 ss. L'Autore a p. 614, afferma che il «[...] difetto principale imputabile al disegno costituzionale risiede [...] nella configurazione giuridica dei rapporti tra lo Stato e i nuovi enti. Lo schema costituzionale si impernia sulla separazione dualista delle competenze dello Stato e delle Regione: uno schema già antiquato allora e sicuramente inadatto ad organizzare oggi le relazioni centro-periferia in Italia. Per di più questa separazione si regge su un equivoco: le sfere di attribuzione della potestà legislativa - che poi si trascina le attribuzioni amministrative - sono separate da una linea di demarcazione costituzionalmente "munita", il cui rispetto è infatti vigilato dalla Corte costituzionale. Ma questa linea di demarcazione è segnata da paletti invisibili, che non hanno maggior persistenza ed efficacia della leggendarie briciole di Pollicino. Da un lato vi è la separazione per materia, linea che però solo in parte è accennata dalla costituzione, dato che la definizione del concreto contenuto delle etichette impiegate per indicarla è rinviata alla legge ordinaria. Dall'altro, la separazione avviene per "livello" di normazione, basandosi sulla contrapposizione tra "principio" (variamente individuato come "principio generale dell'ordinamento", come "norma fondamentale" o come "principio fondamentale") e

dall'altro, a loro volta sprovvisti di potestà legislativa ed, in quanto tali, "istituzioni" del governo locale, con compiti di natura (esclusivamente) amministrativa ed il cui ordinamento riesce suscettibile di differenziazione⁶⁶ proprio in ragione delle diverse discipline sperimentate dalle Regioni per quanto attiene alle funzioni di competenza regionale⁶⁷.

Da quanto esposto, consegue logicamente un aspetto di rilievo: il fatto che il richiamo alle «funzioni amministrative» fosse presente sin dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione all'interno del Titolo dedicato alla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, nonché tra questi ed Enti locali, concorre a sottolineare l'attualità di un'indagine relativa alle funzioni amministrative degli Enti territoriali in chiave di titolarità, esercizio ed eventuale riallocazione delle medesime, alla luce delle recenti riforme.

3. FUNZIONI AMMINISTRATIVE ED ENTI TERRITORIALI

Il principio della separazione dei poteri, dal quale discende la teorizzazione circa i profili sostanziali delle funzioni pubbliche – e, tra esse, di quelle amministrative – negli ordinamenti giuridici contemporanei riesce ridimensionato e direttamente influenzato dal principio, anch'esso afferente all'organizzazione (non solo) costituzionale, relativo al decentramento amministrativo⁶⁸.

In particolare, è possibile definire il *decentramento amministrativo*⁶⁹ come «[...] la distribuzione del potere tra enti e soggetti diversi»⁷⁰, cioè «[...] la dislocazione delle attribuzioni e l'assegnazione delle competenze tra più figure soggettive per lo svolgimento della funzione amministrativa»⁷¹.

“norme di dettaglio”. Entrambe le strategie di apposizione dei cippi confinari sono aleatorie e finiscono con generare una continua e inevitabile conflittualità tra gli enti limitrofi».

⁶⁶ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 314.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Questa è l'opinione espressa, *ex multis*, da F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, cit., p. 484.

⁶⁹ Anche sul presente concetto la bibliografia appare sterminata. Sul punto, muovendo dai primi Autori, si suggerisce di leggere, *ex multis*, almeno E. PRESUTTI, *Sulla teoria del decentramento*, Utet, Torino 1899; S. TRENTIN, *Autonomia, Autarchia, Decentramento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1925, p. 69 ss.; S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano 1950, pp. 11 ss.; P.G. LUCIFREDI-G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Utet, Torino 1956; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, cit., p. 155 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova 1970; G.C. DE MARTIN, voce *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. App.*, II, Utet, Torino 1980, pp. 996 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, cit., pp. 1197 ss.; ID., voce *Decentramento amministrativo*, cit.; E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino 1989, pp. 515 ss.

⁷⁰ Così E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, cit., p. 519.

⁷¹ *Ibidem*.

Siffatto fattore di ulteriore complessità del sistema interno allo Stato, costituisce probabilmente la prima ragione per la quale, in tempi più recenti, è stata maggiormente studiata la titolarità e, soprattutto, le modalità di esercizio delle funzioni amministrative da parte degli Enti pubblici – nonché in particolare, delle amministrazioni territoriali – piuttosto che il concetto stesso di funzione⁷².

Già con lo stesso Santi Romano⁷³ inizia un singolare processo di trasformazione della riflessione teorica relativa all'organizzazione dello Stato, prima di allora sconosciuto in questi termini, in ragione del quale il decentramento amministrativo viene studiato non tanto come principio in grado di contrapporsi astrattamente a quello antitetico concernente l'accentramento amministrativo⁷⁴, quanto piuttosto come principio di buona organizzazione, benché iscritto in un'impostazione ancora molto centralistica circa la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative⁷⁵. Probabilmente, tale frangente è stato favorito ed acuito dal continuo aumento dei compiti gravanti sullo Stato, sicché si iniziano a contemplare forme di esercizio delle funzioni amministrative da parte di uffici statali periferici⁷⁶, così come forme di decentramento autarchico⁷⁷ – sia di matrice istituzionale che territoriale – tali da integrare fattispecie di amministrazione indiretta dello Stato⁷⁸.

Segnatamente, in quest'ultimo caso, si verifica una convergenza tra interesse dello Stato ed interesse dell'Ente decentrato destinatario delle funzioni di matrice statale tale per cui l'amministrazione decentrata deve essere essa stessa considerata come amministrazione statale, sicché la funzione amministrativa, per sua natura esecutiva, si concretizza e viene a definirsi con riferimento alla divisione verticale dei poteri, che nell'ambito dei c.d. Stati composti⁷⁹ si dipana lungo la direttrice che ripartisce le funzioni pubbliche, e con esse,

⁷² A tal proposito v. *supra*, par. 2.

⁷³ S. ROMANO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Treccani, Roma 1911.

⁷⁴ Su cui v., ad es., P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, cit., spec. con riferimento al concetto rappresentato, quanto riportato nel cap. I, dedicato a «L'uniformità dell'ordinamento: l'amministrazione dei "notabili" (1848-65)».

⁷⁵ *Ibidem*. Per quanto attiene alla declinazione dell'accentramento amministrativo nell'Italia Unita ed al rapporto sussistente tra unità politica ed unità amministrativa, v. anche, ad es., E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia Unita*, Il Mulino, Bologna 1981; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 48 ss.

⁷⁶ Tale fattispecie integrando, evidentemente, un caso tipico di amministrazione diretta dello Stato.

⁷⁷ In generale, sul concetto di autarchia, cfr. almeno G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 277 ss.; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959, pp. 324 ss.; F. ROVERSI MONACO, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Treccani, Roma 1988.

⁷⁸ Così, ad es., vale per il Comune, che diviene strumento dell'amministrazione indiretta dello Stato, come sottolinea, ad es., F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, II, Giuffrè, Milano 1985, p. 1259.

⁷⁹ Per un inquadramento, v. ad es., G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino 1986; G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano 1990, pp. 831 ss.; G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Utet, Torino 1991, pp. 273 ss.; L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 609 ss.

anche quelle amministrative, tra lo Stato centrale ed i soggetti periferici, cioè anzitutto gli Enti territoriali.

Tralasciando, dunque, le vicende relative alla disciplina dell'organizzazione amministrativa locale pre-repubblicana⁸⁰, la ricostruzione del rapporto tra funzioni amministrative ed Enti territoriali non può che muovere dalla costituzionalizzazione del principio del «pluralismo istituzionale territoriale»⁸¹ avvenuta con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e, segnatamente, con l'inserzione dell'art. 5 Cost.⁸² all'interno del Titolo I, dedicato ai «*Principi fondamentali*».

La scelta assunta in Assemblea costituente di collocare tale disposizione – non già in ingresso al Titolo V della Costituzione⁸³, bensì – tra i «*Principi fondamentali*» della Costituzione, a prescindere dal particolare significato che riveste rispetto alla

⁸⁰ Tale disciplina risultava dapprima contenuta nel R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702, recante la «*Legge comunale e provinciale*», poi riportato nella Legge sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 20 marzo 1865, n. 2248, all. A. Le tappe fondamentali del successivo avvicinamento alla disciplina introdotta con la Costituzione repubblicana hanno contemplato la Legge 30 dicembre 1888, n. 5865, poi trasfusa nel Testo Unico 30 dicembre 1889, n. 5291, nonché – pur a seguito di ulteriori tentativi o altre proposte di valorizzazione dell'autonomia, anche regionale – in pieno periodo fascista, il R.D. n. 2839 del 1923, recante la «*Riforma della legge comunale e provinciale*» e il Testo Unico n. 383 del 1934 avente ad oggetto l'«*Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*».

Con riferimento agli studi dottrinali che hanno variamente affrontato il commento e la ricomposizione sistematica degli interventi normativi sopra citati, nonché delle proposte interlocutorie che pure non hanno conosciuto effettivo inveroamento nell'ordinamento giuridico, è appena il caso di sottolinearne la letteratura sconfinata. A tal proposito, sia per quanto attiene sia agli aspetti funzionali che ordinamentali v., *ex multis*, U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Società Editrice Libreria, Milano 1915; G. MIGLIO, *La formazione dello Stato unitario*, Vita e Pensiero, Milano 1963; F. BENVENUTI-G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza, Vicenza 1969; S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973; M. NIGRO, *Il governo locale – I – Storia. Lezioni di diritto amministrativo dell'anno accademico 1979-1980*, Bulzoni, Roma 1980; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia Unita*, cit.; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna 1989; P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, 2, 1994, pp. 250 ss.; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, cit.; G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 83 ss.

⁸¹ Su cui v. G. BERTI, *Art. 5*, cit., pp. 277 ss.

⁸² Ai sensi dell'art. 5 Cost. «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*». Tra i commenti alla disposizione, cfr. G. BERTI, *Art. 5*, cit., pp. 277 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art 5 della Costituzione*, cit.; M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, pp. 40 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, pp. 132 ss.

⁸³ Come, invece, inizialmente previsto dal progetto sottoposto al vaglio dell'Assemblea, il quale collocava la norma nel Titolo V, dedicato a «*Regioni, Province e Comuni*», in posizione di apertura dello stesso (art. 106). In merito al dibattito culturale che ha accompagnato i lavori della Costituente ed alle primissime elaborazioni successive v., ad es., A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Marzoranti, Settimo Milanese 1945; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano 1967; L. STURZO, *La Regione nella Nazione (1949)*, Zanichelli, Bologna 1974.

valorizzazione dei concetti di *autonomia locale*⁸⁴ e *decentramento amministrativo*⁸⁵ nell'ambito dell'architettura amministrativa della Repubblica⁸⁶, consente di affermarne la priorità logico-sistematica e la particolare valenza in chiave ermeneutica rispetto al complesso delle norme inserite nel Titolo V della parte seconda della Costituzione⁸⁷. Da ciò si desume che i principi di *unità* e *indivisibilità* della Repubblica riescono rafforzati⁸⁸ dal richiamo alle autonomie locali⁸⁹ (ivi riconosciute e promosse)⁹⁰ ed al decentramento amministrativo⁹¹: le autonomie locali si collocano al centro dell'architettura istituzionale ed amministrativa della Repubblica e si qualificano per la capacità di darsi un proprio indirizzo politico ed amministrativo⁹², nonché per l'attitudine all'esercizio di proprie funzioni ed al perseguimento di proprie finalità⁹³, mentre l'esercizio *latu sensu* della «funzione amministrativa» è demandato ai rapporti tra Stato ed altri livelli di governo sub-statali, informati al decentramento delle funzioni.

⁸⁴ Rispetto al concetto di autonomia nel diritto pubblico, v. almeno G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, II, Cedam, Padova 1931, pp. 391 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 851 ss.; ID., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959, pp. 356 ss.; A. ROMANO, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Utet, Torino 1987, pp. 32 ss.

Per un'attualizzazione rispetto al concetto di autonomia peculiariamente riferito alle amministrazioni anche locali, nel più ampio contesto dogmatico dell'autonomia pubblica, cfr. altresì T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 100 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962, pp. 166 ss.; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, cit., pp. 277 ss.; V. ITALIA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977, pp. 779 ss. Più di recente, v. E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 2009, pp. 145 ss. Quanto alle autonomie locali in generale, v. inoltre *infra*, nt. 86.

⁸⁵ Quanto alla nozione di decentramento amministrativo v. *supra*, questo stesso paragrafo. Per una prima bibliografia relativa al tema, v. *supra*, nt. 13 e 66.

⁸⁶ Su cui v. *infra*, questo stesso paragrafo.

⁸⁷ Questa è l'opinione espressa da G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 287.

⁸⁸ In verità si tratta di un vero e proprio mutamento di paradigma rispetto alla concezione sino ad allora dominante, informata al riconoscimento di un nesso ineliminabile tra unità politica ed amministrativa, a sua volta trasferito in una robusta avversione verso il riconoscimento dell'autonomia.

⁸⁹ Come facilmente intuibile, lo studio delle autonomie locali (sia in Costituzione che nel *corpus* normativo dedicato) ha intercettato l'interesse di una imponente schiera di giuspubblicisti. In questa sede si possono citare, rinviando a tali opere per una bibliografia completa, quantomeno C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art 5 della Costituzione*, cit.; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, cit.; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1974; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1979; G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano 1984; L. VANDELLI, *Le autonomie locali nella Costituzione repubblicana*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna 1991, pp. 215 ss.; E. BALBONI-G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 355 ss.

⁹⁰ Mentre il concetto di riconoscimento postula la necessaria preesistenza delle stesse rispetto al momento della stesura del testo costituzionale, il diverso concetto di promozione implica l'assunzione di un metodo, in chiave programmatica, rispetto all'esercizio della funzione (non solo) legislativa.

⁹¹ Così M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, cit., p. 82.

⁹² Secondo la nota definizione offerta da T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 100 ss. Pare interessante anche il risalente saggio di M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corr. amm.*, 1948, pp. 1907 ss.

⁹³ Come rammenta F. ROVERSI MONACO, voce *Decentramento amministrativo*, cit., p. 3; ID., *Autonomia e decentramento*, cit., pp. 1197 ss.

Proprio quest'ultima dimensione afferente alla distribuzione delle funzioni amministrative viene contemplata dall'art. 118 Cost.⁹⁴, il quale, già nel suo testo originario, pone una disciplina specifica circa la distinta titolarità e l'assetto funzionale facente capo alle autonomie territoriali, siano esse regionali⁹⁵ oppure locali⁹⁶.

Infatti, il testo previgente dell'art. 118 Cost. stabiliva che «*Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo*» – nelle quali godevano di potestà legislativa concorrente «*[...] nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*»⁹⁷, ai sensi dell'art. 117 Cost. – ad eccezione di «*[...] quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali*»⁹⁸. Con tale formulazione, che verrà in seguito superata con l'approvazione della L. cost. n. 3/2001, veniva sancito il principio del parallelismo⁹⁹ tra funzioni legislative ed amministrative in

⁹⁴ Su cui in prima battuta v. G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, ivi.

⁹⁵ Del resto, ai sensi dell'art. 115 Cost., successivamente abrogato «*Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione*». Sulla previsione delle Regioni in Costituzione, v. ad es. P. VIRGA, *La Regione*, Giuffrè, Milano 1949; A. AMORTH, *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Cedam, Padova 1955, pp. 301 ss.; E. ROTELLI, *L'avvento delle Regioni in Italia*, cit.; ID., *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Foro amm.*, 1968, pp. 698 ss.; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni: tra centralismo e principî costituzionali*, La Nuova Italia, Firenze 1970; F. BASSANINI-V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici*, Giuffrè, Milano 1971; E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna 1973; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit.; G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano 1974; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Bulzoni, Roma 1974; T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 1982.

⁹⁶ Su cui v. *supra*, nt. 86.

⁹⁷ Ai sensi del previgente art. 117 Cost., infatti, si prevedeva che: «*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione*».

⁹⁸ Sull'atteggiarsi del principio del parallelismo con riferimento alle «*funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale*», v. la originale ricostruzione di G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, cit., spec. pp. 153 ss. In particolare, è stato sottolineato come per questa peculiare tipologia di funzioni vi fosse una sorta di retrocessione della potestà (legislativa) regionale, in ragione della quale le Regioni avrebbero potuto eventualmente indicare solo delle direttive di massima: in tal senso, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 176. Sul tema si veda anche il lavoro di E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli 1977.

⁹⁹ Con riferimento al c.d. "parallelismo delle funzioni", si rileva che mentre parte della dottrina aveva ricostruito tale concetto in termini di competenza amministrativa regionale esclusiva (così, ad es., v. M.S. GIANNINI, *Il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Edizioni di Comunità, Milano 1973, p. 131; in modo meno marcato e riconoscendo tale principio, benché temperato in alcuni suoi aspetti per effetto della concorrenza tra potestà, v. anche G. FALCON, *Art. 118, I comma*, cit., pp. 218 ss.), secondo altra impostazione anche la competenza di carattere

ragione del quale il soggetto avente potestà legislativa in una determinata materia avrebbe dovuto tendenzialmente¹⁰⁰ curarne anche la correlativa attività amministrativa, in chiave applicativa.

Inoltre, l'art. 118, commi 2 e 3, Cost.¹⁰¹ completava la disciplina sulla ripartizione e distribuzione delle funzioni amministrative¹⁰² tra le autonomie chiarendo che lo Stato «[...] può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici»¹⁰³.

meramente amministrativo doveva patire le limitazioni concernenti l'esercizio della potestà legislativa regionale di cui al previgente testo dell'art. 117 Cost. (in questo senso, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 178).

Inoltre, si era posto il problema concernente le modalità concrete di riparto, sempre in funzione del principio del parallelismo, con riferimento alle materie non espressamente elencate nel richiamato art. 117 Cost. La Consulta ha avuto modo di intervenire a più riprese in relazione al carattere tassativo (o meno) delle attribuzioni regionali e, nel ritenere la Regione un Ente a fini predeterminati, ne ha inizialmente dichiarato il carattere tassativo, postulando il rango costituzionale del principio del parallelismo (in tal senso v., ad es., Corte cost. 10 luglio 1974, n. 250; Corte cost. 7 maggio 1976, n. 126; Corte cost. 24 maggio 1977, n. 94) salvo accedere in un secondo momento ad un'impostazione meno rigorosa (cfr., a titolo esemplificativo, Corte cost. 5 luglio 1988, n. 829; Corte cost. 23 maggio 1991, n. 276; Corte cost. 25 maggio 1993, n. 251, quest'ultima non a caso annotata (con titolo emblematico) anche da G. PASTORI, *Verso la Regione ente generale*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 231 ss.).

¹⁰⁰ V., ancora, G. FALCON, *Art. 118, I comma*, cit., pp. 218 ss., in quale come si è anticipato *supra*, nt. 96, ha individuato una serie di temperamenti al principio, alla cui pregevole esposizione si rimanda.

¹⁰¹ Sui quali v. L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, cit.

¹⁰² Chiude il quadro costituzionale (concernente il richiamo espresso alle funzioni amministrative) l'art. 121, comma 4, Cost., ai sensi del quale il Presidente della Giunta «[...] rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale».

¹⁰³ L'art. 118, commi 2 e 3, Cost. individua il doppio tema della delega di funzioni dallo Stato alle Regioni e della delega delle Regioni agli Enti locali, da attuarsi in via ordinaria mediante avvalimento. Sul punto v., anzitutto, F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Cedam, Padova 1970; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 427 ss. Inoltre, su entrambi gli aspetti, cfr. M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, pp. 1203 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, ivi, 1970, pp. 627 ss.; F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 197 ss.; F. TERESI, *La "delegazione" e l'avvalersi come strumenti di coordinamento tra la regione ed i minori enti locali territoriali: aspetti problematici*, ivi, pp. 364 ss.; G. BERTI, *Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 462 ss.; G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, ivi, 1972, pp. 661 ss.; F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Giur. it.*, 1973, pp. 173 ss.; G. BARONE, *L'amministrazione per delega*, in *Dir. soc.*, 1974, pp. 751 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit.; P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1984; A. TRAVI, *Delega di funzioni degli enti locali e «scelta» dell'organo chiamato ad esercitarle*, in *Le Regioni*, 1984, pp. 530 ss.; M. CAMMELLI, voce *Delegazione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Treccani, Roma 1988, pp. 14 ss.

Vale la pena di notare come, in concreto, tali norme non abbiano successivamente conosciuto una particolare capacità di imporsi. Molte delle difficoltà derivavano, infatti, sia dalla tendenza regionale a trattenere presso il proprio livello di governo le relative competenze, sia dalla denunciata vetustà della normativa in materia di Enti locali, facente capo al R.D. 3 marzo 1934, n. 383, recante il «*Testo unico della legge comunale provinciale*» e definitivamente abrogato ad opera dell'art. 274 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Su quest'ultima esigenza di modernizzazione ed adeguamento dello statuto giuridico delle autonomie locali, la dottrina si è espressa a più riprese: a tal proposito, v. ad es. *ex multis*, R. LUCIFREDI, *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, pp. 1 ss.; F. BENVENUTI, *Per una nuova*

A tal proposito, semplificando notevolmente e richiamando un insegnamento risalente, vale la pena rammentare che mentre con il decentramento si attuerebbe «[...] una nuova ripartizione, in via permanente e definitiva, di funzioni»¹⁰⁴, con la delegazione non si concretizzerebbe una nuova titolarità sostanziale di funzioni in capo ai soggetti amministrativi interessati bensì, appunto, una delega della singola funzione che non andrebbe ad incidere sull'intestazione sostanziale della medesima ma sul suo esercizio. Cionondimeno, come è stato autorevolmente sottolineato, tale enunciazione di massima omette di considerare «[...] la necessità di distinguere dal rapporto fra delegazione amministrativa e decentramento il rapporto fra questa e l'autonomia locale»¹⁰⁵.

legge comunale e provinciale, ivi, pp. 29 ss.; G. MAZZOCCHI-G. PASTORI, *Lineamenti per una riforma delle strutture amministrative locali*, in *Ec. pubbl.*, 1972, pp. 10 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 1975, pp. 1084 ss.; ID., *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, cit., pp. 257 ss.

Peraltro, come noto, in quegli stessi anni si susseguirono una serie di progetti di riforma di varia estrazione, sia accademica che partitica, tra i quali si staglia il celebre *Progetto di riforma elaborato dall'Università degli Studi di Pavia*. Ci si riferisce alla ricerca prodotta con il coordinamento di U. POTOTSCHNIG e trasfusa nel volume AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977. Per una breve ricognizione delle linee informatrici del lavoro svolto dal gruppo di ricerca, cfr. anche F.C. RAMPULLA, *Proposte di riforma del governo locale*, in *Il Comune democratico*, 1977, pp. 76 ss. Per una rilettura ed un commento successivo, v. L. PALADIN, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977, pp. 408 ss.; P.G. GRASSO, *Profili costituzionali della riforma della legge comunale e provinciale. Note ad una proposta di legge*, in *Il Politico*, 1978, pp. 550 ss. Per una comparazione tra i vari progetti di riforma che hanno animato il dibattito nel decennio a cavallo tra gli anni '70 e '80, cfr. anzitutto L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma: progetti e documenti*, Maggioli, Rimini 1981. Una panoramica ricostruzione dei tentativi e progetti di riforma che hanno globalmente anticipato la L. n. 142/1990 è altresì presente, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 36 ss.

¹⁰⁴ D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, Società Editrice Libreria, Milano 1909, 25 ss.; S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Società Editrice Libreria, Milano 1908, pp. 594 ss.

¹⁰⁵ Testualmente, F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 3. E infatti, l'Autore prosegue rammentando ivi, p. 5, come non possa «[...] parlarsi di equivalenza fra decentramento e delegazione amministrativi: il primo è un principio di organizzazione, di carattere tendenziale e relativo, la seconda è un concreto istituto di diritto positivo. Ne deriva che l'accostamento fra i due concetti sembra stia a significare soltanto che un'esigenza di decentramento può essere effettivamente conseguita attraverso il mezzo giuridico della delegazione: ma questo, evidentemente, non esclude che il decentramento possa attuarsi, come principalmente si attua, in altri modi [...]». Sul tema, cfr. anche F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., *passim*. In verità l'opera rivela ampiamente come nel caso di delega sia ben vero che il soggetto delegante non giunge a perdere la titolarità della funzione; tuttavia, rispetto all'opinione più risalente, aggiunge che tratterebbesi di *contitolarità tra funzioni amministrative*, stante l'esigenza di ineliminabile collaborazione intersoggettiva, che deve realizzarsi tra soggetto delegante ed Ente delegato all'esercizio. Sul punto, v. ancora, F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., *passim*, spec. pp. 46 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative*, cit., pp. 427 ss., spec. pp. 441 ss.

Del resto, rileva G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova 1968, p. 68, che la delegazione opera come norma organizzatoria sia nei confronti del delegante che del delegato. Ad avviso di chi scrive tale indicazione ermeneutica riesce convincente alla luce del fatto che la delega necessita comunque del concorso dell'Ente delegato, nonché per il fatto che anche l'attività di ordine amministrativo, pur dovendo essere ispirata al principio di imparzialità, non per questo implica il concetto di neutralità. Infatti, la delegazione costituisce una figura organizzatoria che consta dell'organizzazione dello svolgimento delle funzioni amministrative affidate all'Ente delegato: così, cfr. ad es., U. POTOTSCHNIG, *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in AA.VV., *Atti del I Convegno di studi giuridici*

Sulla base di tali due commi dell'art. 118 Cost., dunque, lo Stato avrebbe potuto delegare alla Regione funzioni amministrative «altre»¹⁰⁶ rispetto a quelle per le quali avrebbe operato il principio del parallelismo di cui all'art. 118, comma 1, Cost. e le Regioni avrebbero dovuto esercitare *in via ordinaria* le funzioni amministrative regionali mediante *delega* alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali¹⁰⁷ con la formula dell'avvalimento.

Senonché tale assetto costituzionale di principio, da un lato, è stato attuato legislativamente demandando a fasi tra loro distinte (e tra loro lontane nel tempo) il trasferimento delle funzioni amministrative – dapprima attraverso le Leggi delega 16 maggio 1970, n. 281¹⁰⁸ e 22 luglio 1975, n. 382¹⁰⁹, nonché, da ultimo, con la Legge 15

sulla regione, Cedam, Padova 1955, pp. 180 ss., spec. p. 206; F. TRIMARCHI, *Profili organizzativi della concessione di pubblici servizi*, Giuffrè, Milano 1967, p. 107.

Accanto alla tesi più risalente, indicata *supra*, nt. 101 e a quella che intravede nella delega di funzioni una contitolarità tra delegante e delegato, in dottrina è emersa anche la tesi secondo la quale attraverso la delega si attuerebbe un trasferimento sia dell'esercizio che, a monte, della titolarità stessa della funzione. In questi termini v., ad es., G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., pp. 67 ss.

¹⁰⁶ Con tale espressione, il Legislatore pare riferirsi a funzioni amministrative ultronee rispetto a quelle afferenti alle materie elencate nel previgente testo dell'art. 117 Cost. Premessa la facoltà di operare la delega, ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. questa sarebbe dovuta avvenire con legge, mentre la direzione delle funzioni delegate sarebbe spettata al Presidente della Regione interessata, ex art. 121, comma 4, Cost. Come facilmente intuibile, la delega dallo Stato alle Regioni ha comunque comportato una serie di problemi applicativi ed interpretativi di non poco momento, soprattutto per quanto attiene al regime dei controlli ex art. 125 Cost. ed all'eventuale conflitto di attribuzioni avente ad oggetto gli adottati dalle Regioni. Sul punto, v. a titolo esemplificativo Corte cost. 15 luglio 1976, n. 213, nonché più di recente Corte cost. 11 maggio 1988, n. 559, con nota di L. VIOLINI, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì ancora molto da chiarire*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 185 ss., nonché Corte cost. 14 luglio 1998, n. 333 e Corte cost. 14 luglio 1998, n. 334, con nota di R. BIN, *Sullo «statuto costituzionale» delle deleghe*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 126 ss.

¹⁰⁷ Del resto negli anni Settanta hanno avuto modo di germogliare ulteriori fibrillazioni a livello locale, a seguito dell'istituzione delle Comunità montane, alla sperimentazione dei Comprensori e, in generale, al diffondersi di Consorzi e forme associative comunali, rispetto ai quali il rapporto con la Regione, anche in merito all'esercizio delle funzioni amministrative, assurgeva a tema centrale nel dibattito accademico. Nell'impossibilità di trattare tali temi in questa sede, si rimanda ai classici, tra i quali cfr., ad es., sulle Comunità montane U. POTOTSCHNIG, *Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Montanaro d'Italia*, 1973, suppl. III-IV, pp. 55 ss.; A. CONZATTI, *Le comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni*, 1973, pp. 929 ss.; E. GRASSI-F. MERUSI, *La comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il Comune democratico*, 1974, IV-V, pp. 27 ss.; M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 531 ss.; sui Comprensori e le forme associative, U. POTOTSCHNIG, *Comuni, comprensori e altre forme associative fra gli enti locali*, in *L'impresa pubbl.*, 1972, V, pp. 7 ss.; F. TRIMARCHI, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 1404 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 129 ss.; F.C. RAMPULLA, *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, 1975, pp. 629 ss.; M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *Comprensori e deleghe*, in *Dem. dir.*, 1976, pp. 888 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977, pp. 426 ss.; M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, 1977, pp. 681 ss. Successivamente, v. F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia comunale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984.

¹⁰⁸ Cfr. Legge 16 maggio 1970, n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario», spec. art. 17, ed i conseguenti Decreti delegati adottati con D.P.R. n. 3/1972; D.P.R. n. 4/1972; D.P.R. n. 5/1972; D.P.R. n. 8/1972; D.P.R. n. 11/1972; D.P.R. n. 315/1972. Tra i molti autori che hanno commentato il c.d. "primo trasferimento" di funzioni dallo Stato alle Regioni cfr., ad es., F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione*

marzo 1997, n. 59¹¹⁰ – e, dall’altro lato, è stato prima “aggiornato” dall’entrata in vigore della Legge di riforma 8 giugno 1990, n. 142, recante «*Ordinamento delle autonomie locali*» e, successivamente, superato dall’approvazione nel 2001 della Riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Per tali ragioni – come si è fatto nello specifico *infra*, cap. 1 – occorre muovere dalle novità introdotte a cavallo del nuovo millennio per comprendere il consequenziale mutamento dello stato dell’arte della disciplina dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, affinché si possa accedere, in un secondo momento, all’analisi delle recentissime riforme territoriali che hanno fortemente rivisitato l’assetto domestico ordinamentale e funzionale delle autonomie locali.

dell’ordinamento regionale: note e pareri, Giuffrè, Milano 1971; E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, cit.; L. SAPORITO, *Le competenze regionali*, Giuffrè, Milano 1973.

¹⁰⁹ Cfr. Legge 22 luglio 1975, n. 382, avente ad oggetto «*Norme sull’ordinamento regionale e sull’organizzazione della pubblica amministrazione*» della quale si veda, anzitutto, cfr. l’art. 1, comma 1, lett. c), nonché la Legge 19 maggio 1976, n. 335, riguardante «*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*». In applicazione delle deleghe, soprattutto, v. il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «*Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*», con il quale si continua il trasferimento di funzioni amministrative, nonché i D.P.R. 24 luglio 1977, n. 617, avente ad oggetto «*Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali*» e 24 luglio 1977, n. 618, circa l’«*Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di ruoli unici di impiegati ed operai*». Con riferimento all’importantissimo D.P.R. n. 616/1977, v. in dottrina A. BARBERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1978. Per un’analisi dell’impatto del D.P.R. n. 616/1977 sulla distribuzione delle funzioni amministrative e sugli strumenti ed i metodi del riparto, v. P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, cit., spec. pp. 105 ss.

¹¹⁰ Su cui v., *infra*, cap. 1, par. 1.

PARTE I

***FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA COSTITUZIONE E
AMMINISTRAZIONE***

CAPITOLO I

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEGLI ENTI TERRITORIALI NEI RECENTI SVOLGIMENTI DELL'ORDINAMENTO DOMESTICO. PROFILI RICOSTRUTTIVI E TASSONOMICI

SOMMARIO: *SEZIONE I. Governo locale e funzioni amministrative dalle Leggi Bassanini all'attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.* – 1. Le Leggi Bassanini ed il conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. – 2. Dalla Legge n. 265/1999 al D. Lgs. n. 267/2000. Quadro istituzionale e funzioni di Province, Città metropolitane e Comuni nel TUEL. – 3. La dimensione funzionale di Regioni ed Enti locali all'esito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione. – 3.1. La (tendenziale) *equiordinazione* tra Enti, il superamento del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative e l'emersione del concetto di funzione *fondamentale*. – 3.2. L'art. 118 Cost. e i criteri di *allocazione* e *ridistribuzione* delle funzioni. *Attribuzione, titolarità* di funzioni *proprie* e *conferimento*. – 3.3. L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione. – *SEZIONE II. Allocazione e riallocazione delle funzioni amministrative nel nuovo contesto costituzionale tra titolarità e sussidiarietà.* – 1. Classificazione ed *allocazione* delle funzioni amministrative tra Enti. – 2. Dimensione *statica* del concetto di funzione amministrativa. Funzioni amministrative *proprie, fondamentali, conferite, delegate* e *non fondamentali*. – 3. Dimensione *dinamica* del concetto di funzione amministrativa. Gli istituti preposti alla *distribuzione* e *riallocazione* delle funzioni. – 4. Opzioni di declinazione tassonomica e lessicale. I concetti di *attribuzione, conferimento, distribuzione, allocazione, delegazione* e *trasferimento* di funzioni e la loro attualità nel rinnovato contesto costituzionale. – *SEZIONE III. Le funzioni amministrative degli Enti locali dall'avvento della crisi alla Legge 7 aprile 2014, n. 56, di riforma del governo locale.* – 1. Funzioni amministrative e incedere della legislazione della crisi. Riflessi sulle funzioni *fondamentali* degli Enti locali e relative modalità di esercizio. – 2. Legge 7 aprile 2014, n. 56 e attesa riforma costituzionale: rilievi di metodo e di merito. – 3. L'attuale assetto funzionale delle autonomie locali. – 3.1. Funzioni *fondamentali* delle Province e delle Città metropolitane. – 3.2. Funzioni *fondamentali* dei Comuni e *forme associative comunali*. – 3.3. L'esercizio delle funzioni *non fondamentali* e l'accordo in Conferenza unificata ex art. 1, comma 91, della L. n. 56/2014. – 4. Il Disegno di Legge costituzionale "Renzi-Boschi" e il tentativo di decostituzionalizzazione delle Province. Contenuti della tentata riforma costituzionale e prospettive dispiegate dalla mancata approvazione. – 4.1. Una proposta: la possibilità di *interconnessione funzionale* (rinvio).

1. LE LEGGI BASSANINI ED IL *CONFERIMENTO DI FUNZIONI* DALLO STATO ALLE REGIONI E
AGLI ENTI LOCALI

Nel raccogliere le istanze di riforma del governo locale emerse a vario titolo negli anni precedenti sia nel contesto domestico¹, sia in ragione del processo di integrazione europea², la Legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'«*Ordinamento delle autonomie locali*» consegna all'ordinamento italiano un quadro delle autonomie piuttosto mutato rispetto a quello prospettato dalla vetusta legislazione precedente³. La riforma introdotta nel 1990, peraltro, si situa nel contesto di una disciplina costituzionale già consolidata, contraddistinta dalla ritardata attuazione delle Regioni ordinarie a partire dagli anni Settanta, ed informata – come si visto *supra*⁴ – all'attuazione del decentramento amministrativo ed alla promozione delle autonomie locali, in conformità a quanto disposto nell'art. 5 Cost.⁵

Infatti, l'affermarsi delle istanze di *multilevel government*, da un lato, ha condotto al moltiplicarsi delle sedi decisionali e degli apparati amministrativi, con la conferma di un

¹ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

Tra i progetti di derivazione accademica, si ricordi quantomeno il noto «*Progetto di Pavia*», coordinato da U. POTOTSCHNIG e pubblicato nel volume AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977; successivamente v., altresì, il progetto pubblicato in ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, 1989, pp. 9 ss. Per un compendio ed una comparazione tra i vari progetti di derivazione partitica degli anni Settanta, cfr. L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma: progetti e documenti*, Maggioli, Rimini 1981, con *Presentazione* di F.A. ROVERSI MONACO. Molti richiami ai progetti di riforma relativi alle autonomie sono, altresì, presenti in F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia comunale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984, nonché, qualche anno prima, in ID., *Proposte di riforma del governo locale*, in *Il Comune democratico*, 1977, pp. 76 ss.

² Si pensi alla *Carta Europea delle Autonomie Locali*, firmata il 15 ottobre 1985 e successivamente ratificata con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439, oppure all'*Atto Unico Europeo* del 1986 ed alle tappe successive del processo di integrazione, tra le quali non può non rammentarsi il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed il successivo Trattato di Amsterdam di modifica del Trattato sull'Unione Europea siglato il 2 ottobre 1997. Accanto a queste pietre miliari del processo di integrazione, si affiancano le molteplici direttive e i molti Regolamenti predisposti con la finalità di disciplinare settori specifici impattanti anche sull'attività delle Pubbliche Amministrazioni.

³ Ci si riferisce anzitutto al R.D. 3 marzo 1934, n. 383, recante il «*Testo unico della legge comunale provinciale*», definitivamente abrogato ad opera dell'art. 274 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Tra i primi commenti sulle necessità di revisione della disciplina vigente in materia di autonomie, v. ad es., *ex multis*, R. LUCIFREDI, *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, pp. 1 ss.; F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, *ivi*, pp. 29 ss.; G. MAZZOCCHI-G. PASTORI, *Lineamenti per una riforma delle strutture amministrative locali*, in *Ec. pubbl.*, 1972, pp. 10 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 1975, pp. 1084 ss.; ID., *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 257 ss.

⁴ V. *supra*, ancora, Introduzione, par. 3.

⁵ *Ibidem*.

livello di governo comunitario⁶ a carattere sovranazionale, in grado non solo di esercitare la potestà normativa a livello europeo ma anche di imporsi a livello di amministrazione, specialmente per quanto attiene alle autonomie territoriali⁷; dall'altro, in seno all'ordinamento domestico, tale affermazione muove, come si è anticipato, dall'attuazione delle Regioni e dal *trasferimento* delle funzioni amministrative avvenuto, rispettivamente, con il primo ed il secondo decentramento di cui alle Leggi 16 maggio 1970, n. 281⁸ e 22 luglio 1975, n. 382⁹, nonché ai decreti delegati consequenziali.

La L. n. 142/1990 mutua una disciplina del quadro istituzionale e funzionale delle autonomie che, a differenza della legislazione previgente, si pone in sintonia con il contesto costituzionale e che costituirà la base del c.d. "terzo trasferimento" di funzioni amministrative dal livello centrale a quello decentrato, attraverso le cc.dd. Leggi Bassanini.

⁶ Cfr. di recente, soprattutto con riferimento al ruolo dispiegato dal principio di sussidiarietà rispetto al c.d. *multilevel government*, ad es., L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *I principi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli 2001, pp. 95 ss. Sul ruolo della sussidiarietà nel sistema europeo e nazionale, si veda anche A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino 2007. Con riguardo alla rilevanza di tale principio nel c.d. *federalizing process* europeo e nazionale, cfr. anche L.P. VANONI, *Federalismo, Regionalismo, Sussidiarietà*, Giappichelli, Torino 2009, nonché B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁷ Cfr., a tal proposito, cfr. tra i primi a trattare il tema, ad es. A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea*, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 2158 ss.; M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, pp. 33 ss.; A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 603 ss.; G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, ivi, pp. 1203 ss.; G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, ivi, pp. 1231 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, pp. 379 ss. Recentemente, v. ad es., F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Atti del Convegno tenutosi a Roma, 5 marzo 2015, Giuffrè, Milano 2016; U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 11 ss.; G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 1 ss.; ID., *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Regionali*, 1, 2018, pp. 309 ss.; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, ivi, pp. 10 ss.; A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *Federalismi.it*, 16, 2018; A.M. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, ivi.

⁸ Cfr. Legge 16 maggio 1970, n. 281, recante «*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*», spec. art. 17, ed i conseguenti Decreti delegati adottati con D.P.R. n. 3/1972; D.P.R. n. 4/1972; D.P.R. n. 5/1972; D.P.R. n. 8/1972; D.P.R. n. 11/1972; D.P.R. n. 315/1972. Cfr., a tal proposito, ad es. F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale: note e pareri*, Giuffrè, Milano 1971; L. SAPORITO, *Le competenze regionali*, Giuffrè, Milano 1973.

⁹ Cfr. Legge 22 luglio 1975, n. 382, avente ad oggetto «*Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*» della quale si veda, anzitutto, cfr. l'art. 1, comma 1, lett. c), nonché la Legge 19 maggio 1976, n. 335, riguardante «*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*». In applicazione delle deleghe, soprattutto, v. il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*», con il quale si continua il trasferimento di funzioni amministrative, nonché i D.P.R. citati *supra*, Introduzione, nt. 106. Circa il D.P.R. n. 616/1977, v. in dottrina A. BARBERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1978, nonché con riferimento alle funzioni amministrative ed ai metodi del riparto, P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1984, spec. pp. 105 ss.

In particolare, nel valorizzare il concetto di autonomia degli Enti locali – segnatamente di Comuni e Province¹⁰ – si stabilisce già all’art. 2 commi 4 e 5¹¹, che «[...] *I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell’ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica*», nonché che «[...] *I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione*». Tali disposizioni individuano a primo acchito un duplice assetto funzionale, che si dipana nel riconoscimento della titolarità di *funzioni proprie* degli Enti locali, manifestazione del nucleo di autonomia costituzionalmente garantito e nella contestuale e diversa possibilità di esercitare altresì *funzioni attribuite o delegate* con legge statale o regionale¹².

Le norme richiamate, peraltro, anticipano quanto stabilito nell’art. 3, commi 1 e 2, laddove si prevede che ai sensi «[...] *dell’articolo 117, primo e secondo comma, e dell’articolo 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province*», sicché, per adempiere a tali finalità «[...] *le leggi regionali si conformano ai principi*

¹⁰ In verità, con la Legge 142/1990 vengono finalmente disciplinate con apposito statuto giuridico, in attesa di una successiva attuazione secondo le disposizioni della Legge, anche le Aree metropolitane. In particolare, per alcune realtà espressamente determinate (ci si riferisce a Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, oltre ad omologhe realtà nelle Regioni a statuto speciale), in luogo della Provincia la Legge prevede l’istituzione delle Città metropolitane, delimitate dalla Regione. Alla Città metropolitana sarebbero dovute spettare, oltre alle funzioni normalmente appannaggio della Provincia, anche una serie di non poco conto di funzioni attribuite secondo la declinazione per materia espressamente individuata dalla legge n. 142/1990. Per una panoramica del quadro istituzionale e funzionale metropolitano dalle origini del dibattito ad oggi, sia consentito rinviare a G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un’istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 29 ss., spec. pp. 47 ss.

¹¹ Cfr. l’art. 2 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, rubricato «*Autonomia dei comuni e delle province*», ai sensi del quale «*1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. 2. Il comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. 3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale. 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell’ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica. 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione*».

¹² Circa l’analisi della titolarità e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative degli Enti locali in applicazione della Legge n. 142/1990 di riforma del governo locale v., *ex multis*, U. POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del Comune*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 331 ss.; G. PASTORI, *Riordino delle funzioni locali e regioni*, *ivi*, pp. 340 ss.; M. CAMMELLI, *Le due riforme: ordinamento locale e servizi pubblici*, *ivi*, pp. 432 ss.; S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1991; L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull’art. 3 della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 425 ss.; G. FALCON, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, *ivi*, 1994, pp. 671 ss.; L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l’esperienza attuativa della l. 142/1990*, *ivi*, pp. 685 ss. Quanto, invece, ai principali profili di mancata attuazione della riforma, soprattutto da parte delle Regioni, cfr. ad es., *ex multis* G.C. DE MARTIN-G. MELONI-F. MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l’interpretazione e l’attuazione della l. 142 del 1990*, Giuffrè, Milano 1995; G. D’IGNAZIO, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142 del 1990: bilancio di un’esperienza e prospettive*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 806 ss.

stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio».

Del resto, le norme richiamate si situano, altresì, nell'alveo dell'art. 128 Cost. – oggi abrogato ma nella vigenza della L. n. 142/1990 ancora cogente – a tenore del quale «*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*».

Tale disciplina, da un lato, corrisponde alla generalizzata esigenza di offrire ulteriore slancio all'attuazione dell'art. 118 Cost. complessivamente considerato – che soprattutto per quanto attiene alle potestà di delega e di esercizio delle funzioni tramite avvalimento da parte delle Regioni, non aveva conosciuto particolare applicazione nel ventennio precedente¹³ – mentre, dall'altro lato, risponde ad una più specifica necessità di rinvigorisce dell'art. 118, comma 3, Cost., laddove si ammette specificamente sia la *delega* che la diretta *attribuzione* delle funzioni amministrative agli Enti locali¹⁴ da parte di Stato e Regioni, anche in ragione di peculiari determinanti territoriali e della dimensione comunale¹⁵ e provinciale¹⁶ – se non addirittura metropolitana, essendo stati introdotti per la

¹³ Sul punto v. *supra*, Introduzione, par. 3, anche in nota, laddove si richiama alle ragioni della ritrosia delle Regioni nell'offrire immediata applicazione alla disposizione richiamata.

¹⁴ Questa è l'interpretazione offerta, segnatamente, da L. VANDELLI, *Le funzioni comunali e provinciali*, in L. VANDELLI-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. 2. I Comuni e le Province*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 106 ss.

¹⁵ Quanto alle caratteristiche ed alle prerogative riconosciute ai Comuni nella L. n. 142/1990, v. il Capo IV della medesima legge, avente ad oggetto «*Il comune*». In particolare, con riferimento alle funzioni amministrative, v. l'art. 9 della L. n. 142/1990, ai sensi del quale: «*1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia*». Tale disciplina viene completata del successivo art. 10 della L. n. 142/1990, avente ad oggetto i «*Compiti del comune per servizi di competenza statale*», il quale, segnatamente, procede in questi termini: «*1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare. 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo. 3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie*».

¹⁶ Quanto alle caratteristiche ed alle prerogative riconosciute alle Province nella L. n. 142/1990, v. il Capo V della medesima legge, avente ad oggetto «*La provincia*». In particolare, con riferimento alle funzioni amministrative, v. l'art. 14 della L. n. 142/1990, ai sensi del quale: «*1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: 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*

prima volta nell'ordinamento, ai sensi della L. n. 142/1990, i criteri per la delimitazione delle Aree metropolitane¹⁷ e della successiva istituzione delle correlative Città metropolitane¹⁸ – degli interessi rilevanti nel caso concreto.

tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. 3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici». Alla Provincia, peraltro vengono riconosciuti dall'art. 15 alcuni peculiari «Compiti di programmazione», dal momento che l'Ente provinciale: «[...] a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni. 2. La provincia, inoltre, predispose ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulicoforestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. 3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali [...]. 4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento. 5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento. 6. [...]».

¹⁷ Quanto alle caratteristiche ed alle prerogative riconosciute alle Città metropolitane nella L. n. 142/1990, v. il Capo VI della medesima legge, avente ad oggetto le «Aree metropolitane». La disciplina contemplata in questo Capo risulta di grande interesse in quanto mira, dapprima, alla delimitazione delle Aree metropolitane, salvo in un secondo momento dedicarsi sia ai profili istituzionali che a quelli funzionali. In particolare, con riferimento al primo profilo, v. l'art. 17 della L. n. 142/1990, ai sensi del quale: «1. Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. 2. La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. 3. [...] 4. Nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana". 5. [...]». Ai sensi, invece, dell'art. 18, rubricato «Città metropolitana», si precisa che: «1. Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli: a) città metropolitana; b) comuni. 2. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili, [...]. 3. Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano. 4. Il sindaco presiede il consiglio e la giunta». Da ultimo, i profili funzionali della Città metropolitana (e dei Comuni insistenti su di essa) vengono dettagliati nell'art. 19, il quale prevede che: «1. La legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie: a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana; b) viabilità, traffico e trasporti; c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente; d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti; e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche; f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale; g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano. 2. Alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti. 3. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana».

¹⁸ Come anticipato, tuttavia, ancorché introdotte dal Legislatore, in definitiva le Città metropolitane non hanno conosciuto una significativa fortuna applicativa. Alcuni autori hanno ravvisato la causa dell'inattuazione in una possibile frizione tra i livelli di governo regionale e comunale e quello metropolitano,

Che nella novella legislativa fosse ravvisabile una *ratio* di maggiore favore verso il principio del policentrismo amministrativo, informato ai caratteri dell'autonomia e del decentramento di cui all'art. 5 Cost., derivante anche da un nuovo e più spiccato ruolo delle Regioni¹⁹ rispetto all'esercizio dei criteri e degli strumenti riallocativi delle funzioni amministrative, è dimostrato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni successivi. La Consulta, infatti, ha avuto modo di affermare a più riprese²⁰ la centralità del ruolo regionale nella determinazione della dimensione dell'interesse, la quale emergeva altresì quale fulcro della disciplina statutale laddove veniva, ancora una volta, riconosciuta la titolarità di *funzioni proprie* in capo agli Enti locali congiuntamente alla promozione del decentramento periferico connaturato agli istituti della *delega* e dell'*attribuzione* di funzioni, nonché della *gestione in forma associata* delle funzioni locali.

dovuto alla possibile competizione astrattamente configurabile su alcune materie di rilievo: *ex multis*, cfr. ad es. F. MERLONI, *L'istituzione delle Città metropolitane. Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 7 ss., spec. pp. 9 ss.; L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, ivi, pp. 685 ss., spec. p. 692. Denuncia l'inerzia nell'attuazione delle norme di cui alla L. n. 142/1990 esplicitamente dedicate alle aree metropolitane anche E. FERRARI, *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 22 ss.; quanto alla situazione di Venezia, che si inserisce nel quadro della Legge reg. n. 36/1993 della Regione Veneto, v. G. FALCON, *Le città metropolitane della l. 142/1990: il caso di Venezia*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 36 ss. In verità, le uniche Regioni nelle quali sono state delimitate le aree metropolitane sono state tre, vale a dire la Liguria, il Veneto e l'Emilia Romagna, con specifico riferimento, rispettivamente alle realtà metropolitane di Genova, Venezia e Bologna. In generale, per un bilancio relativo alle molteplici difficoltà applicative, cfr. E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 298 ss.

¹⁹ Quanto al rinnovato ruolo rivestito dalle Regioni, cfr. L. VANDELLI, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2739 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Giuffrè, Milano 1994, pp. 1744 ss.

²⁰ Cfr., ad es., tra le prime pronunce, almeno l'importante Corte cost. n. 343 del 1991; successivamente, v. anche, nello stesso senso, Corte cost. n. 87 del 1996. Ai sensi della prima pronuncia richiamata, con la quale la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale afferente all'art. 14 della Legge di riforma delle autonomie citato *supra*, con riferimento alle funzioni provinciali, la Legge n. 142/1990 si caratterizza per il fatto di tendere «[...] a dotare gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali». La sentenza ribadisce la centralità del ruolo regionale anche con riferimento all'allocazione delle funzioni amministrative, da effettuarsi ad opera dell'Ente regionale in ragione delle diverse considerazioni sottese «[...] ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori», oppure della dimensione comunale o provinciale degli interessi in gioco, valutati «[...] in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio», sicché «[...] Le funzioni attribuite alle province dall'art. 14 della legge, relativamente ad interessi esclusivamente locali in materie di competenza regionale, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, sono perciò subordinate alla preventiva individuazione, da parte delle regioni, del carattere non unitario dell'interesse nei rispettivi territori, ma alla sua localizzabilità a livello provinciale, il che esclude l'asserita sottrazione di competenze regionali».

Tra i molti commenti alla sentenza Corte cost. n. 343 del 1991 v., ad es., U. POTOTSCHNIG, *Una nuova frontiera per l'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 957 ss.; L. VANDELLI, *La Regione come "centro propulsore*, cit., pp. 2739 ss.; M. D'AMICO, *Funzioni delle province e ruolo delle regioni nella l. n. 142 del 1990 secondo l'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Dir. regione*, 1991, pp. 924 ss.; L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. 142/1990*, cit., pp. 425 ss.

Sennonché, come è noto, molte delle disposizioni proposte nella riforma del 1990, non hanno conosciuto adeguata applicazione, per una serie di ragioni ancora una volta legate alla tendenza verso la preservazione dello *status quo ante* da parte delle Regioni, poco inclini a decentrare le funzioni al livello di prossimità. Tale risultato, peraltro, costituisce probabilmente anche la diretta conseguenza dell'avvertita inadeguatezza all'esercizio di svariati compiti amministrativi da parte del livello comunale, il quale, a sua volta, non ha saputo cogliere l'occasione offerta dalla disciplina riguardante le forme associative mutuata dalla riforma²¹, largamente informata all'esigenza di garantire strumenti di semplificazione della mappa locale²², anche attraverso la riduzione del numero di Comuni²³ e di maggiore collaborazione tra Enti anche rispetto al tema delle politiche²⁴.

In questo contesto, occorre posizionare la Legge n. 59/1997, recante la «*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa*».

Il richiamo alla Legge n. 59/1997 ed al conseguente D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, non a caso avente ad oggetto il «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello*

²¹ Si pensi al destino applicativo conosciuto dalle Unioni di Comuni, utilizzate strumentalmente dagli Enti locali al fine di pervenire alla percezione di fondi *ad hoc* dal livello centrale e che, nell'esperienza empirica, si sono dimostrate scarsamente inclini a costituire un Ente locale effettivamente integrato sul fronte dell'organizzazione amministrativa e, soprattutto, della quantità e qualità delle funzioni amministrative da esercitarsi in forma associata.

Per un quadro ricostruttivo della disciplina giuridica in tema di forme associative, cfr., *ex multis*, L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992; C.E. GALLO, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, I, Giuffrè, Milano 1993, pp. 447 ss.; F.C. RAMPULLA, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino 1989, pp. 481 ss.; M. BERNARDI, voce *Consorzi fra enti locali*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano 1961, pp. 414 ss.; S.A. ROMANO, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, V, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, pp. 1 ss. Sul punto, v. anche A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss.; G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini 1995, pp. 29 ss. Per un'analisi ricostruttiva del formante giurisprudenziale costituzionale in materia di associazionismo nel periodo coperto dall'ultimo decennio del secolo scorso, cfr. D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. DE ANGELIS-D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 63 ss.; G. STROZZI, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1337 ss.

²² Cfr. i vari istituti disciplinati nel Capo VIII, agli artt. 24 ss. della Legge n. 142/1990.

²³ Come noto, infatti, nella L. n. 142/1990 le Unioni di Comuni riuscivano espressamente preordinate alla successiva fusione dei Comuni, entro il termine massimo di dieci anni. Si ritiene che tale automatismo sia stato una delle cause della mancata sperimentazione di fusioni comunali in quel periodo – giunta al paradossale esito dell'aumento del numero di Comuni, anziché della loro diminuzione, sino alla soglia di 8.102 Enti locali – sicché a partire dagli anni Duemila il Legislatore ha optato per un approccio volontaristico al consolidamento amministrativo tra Enti di prossimità. Per una diffusa panoramica del tema, sia consentito richiamare, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

²⁴ Per un'esemplificazione della tipologia di politiche e degli strumenti di collaborazione poi effettivamente sperimentati, v. L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, cit.; in particolare, tra i molti aspetti considerati, v. anzitutto F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, ivi, pp. 173 ss.; B. DENTE, *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli special districts all'italiana?*, ivi, pp. 197 ss.; M. COLUCCI-A. TRAVI-U. FANTIGROSSI, *L'esperienza dei comprensori*, ivi, pp. 485 ss.

Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»²⁵ riesce di fondamentale rilevanza, dal momento che è con questi due provvedimenti legislativi che prende avvio la terza ed ultima vera stagione informata al decentramento amministrativo, a Costituzione invariata²⁶, delle funzioni dallo Stato centrale agli Enti territoriali periferici, poi continuata con la Legge 15 maggio 1997, n. 127²⁷ e con la Legge 16 giugno 1998, n. 191²⁸, ed infine portata a compimento con la Legge 8 marzo 1999, n. 50²⁹ ed i vari decreti delegati attuativi consequenziali.

Quanto al catalogo ed agli strumenti di allocazione (e riallocazione) delle funzioni amministrative, la c.d. “riforma Bassanini” si contraddistingue per le soluzioni assai innovative, proposte nel contesto di un Titolo V della Costituzione ancora non riformato.

Anzitutto, occorre sottolineare l’aspetto di maggior rilievo della riforma, ovvero il fatto che il complesso delle funzioni amministrative viene *conferito* alle Regioni ed agli Enti locali infra-regionali.

Dunque, quanto agli istituti che presiedono al decentramento delle funzioni ed al metodo della riallocazione, una delle principali novità della riforma Bassanini consta proprio del ricorso al concetto di «*conferimento*», di per sé più ampio ed onnicomprensivo rispetto a quelli di «*delega*» ed «*attribuzione*» delle funzioni amministrative, già mutuati dall’art. 118 Cost. – ed infine ripresi, come si è visto *supra*³⁰, dalla Legge n. 142/1990 – il quale viene esplicitato già dall’art. 1, comma 1, della Legge n. 59/1997, ai sensi del quale,

²⁵ Sulla c.d. “riforma Bassanini”, nella letteratura assai ampia sul tema, riguardante specialmente i profili funzionali, cfr. ad es. G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 749 ss.; S. CASSESE, *Il terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, pp. 417 ss.; F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, 1997, pp. 131 ss.; G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna 1998; C. DESIDERI-G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Giuffrè, Milano 1998; M. D’ALBERTI, *La riforma amministrativa in Italia*, in AA.VV., *Riforma dello Stato e riforma dell’amministrazione in Italia e Francia. Atti del Seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 15 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59 del 1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 627 ss.; G. PASTORI-M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione «a Costituzione invariata»: la legge n. 59 del 1997*, in *Studium iuris*, 1998, pp. 459 ss.; G.C. DE MARTIN-F. MERLONI-F. PIZZETTI-L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Maggioli, Rimini 2000; G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d. lgs. n. 112/1998*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, pp. 121 ss.

²⁶ Per le considerazioni di metodo v., ancora, G. PASTORI-M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione «a Costituzione invariata»*, cit., pp. 459 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata*, cit., pp. 627 ss.

²⁷ Cfr. Legge 15 maggio 1997, n. 127, altrimenti nota come “Bassanini bis”, avente ad oggetto «*Misure urgenti per lo svolgimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo*».

²⁸ Cfr. Legge 16 giugno 1998, n. 191, nota anche come “Bassanini ter”, recante «*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*».

²⁹ Cfr. Legge 8 marzo 1999, n. 50, c.d. “Bassanini quater”, avente ad oggetto «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1998*».

³⁰ V. *supra*, in questo stesso paragrafo.

nell'interpretare le disposizione della Legge richiamata «[...] per “conferimento” si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per “enti locali” si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali».

Dal punto di vista sostanziale, peraltro, i destinatari del *conferimento* sono le Regioni e gli Enti locali. Infatti, come stabilito dall'art. 1, comma 2, della Legge 15 marzo 1997, n. 59, riescono «[...] conferite alle regioni e agli enti locali [...] tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici», fatte salve le funzioni e i compiti di cui al successivo art. 1, commi 3³¹ e 4³², della medesima Legge n. 59/1997, nonché tutte le ulteriori ipotesi residuali tassativamente mantenute in capo allo Stato per espressa previsione legislativa.

Tale assetto generale viene successivamente confermato ed integrato dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 3, nell'ambito delle materie rispetto alle quale viene a realizzarsi il conferimento, «[...] le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59», il quale, a sua volta, precisa che la potestà nel determinare la disciplina legislativa «[...] delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni [...] spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della

³¹ Cfr. l'art. 1, comma 3, della L. n. 59/1997, ai sensi del quale: «[...] Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie: a) affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; c) rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; e) vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; f) cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; g) consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; h) moneta, sistema valutario e perequazione delle risorse finanziarie; i) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; j) ordine pubblico e sicurezza pubblica; k) amministrazione della giustizia; l) poste e telecomunicazioni; m) previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; n) ricerca scientifica; o) istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale; p) vigilanza in materia di lavoro e cooperazione».

³² Parimenti, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della L. n. 59/1997 «[...] Sono inoltre esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2: a) i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti; b) i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale; c) i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; gli schemi di decreti legislativi, ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale, sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; d) i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi; e) il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali».

Costituzione»³³, residuando in capo alle Regioni, nelle altre materie, «[...] il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione», fermo restando il principio per cui «[...] la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti» viene «[...] disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali»³⁴. Contestualmente il successivo art. 1, comma 4, ribadisce perentoriamente che «In nessun caso le norme del [...] decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo».

Come traspare anche da quanto anticipato, nella riforma emerge con chiarezza l'eliminazione di ogni connessione obbligata – rispetto all'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost. – tra esercizio delle funzioni amministrative e potestà legislativa: infatti, come è stato notato³⁵, con la richiamata normativa viene invertita in favore degli Enti territoriali la clausola di residualità concernente la c.d. “potestà amministrativa”, prima riferita allo Stato centrale.

Tale novità sembra ricollegarsi direttamente al superamento del principio del parallelismo delle funzioni che viene indirettamente mutuato dall'art. 4 della Legge n. 59/1997, laddove si stabilisce che nelle materie di cui all'art. 117 Cost. e salvo l'ulteriore conferimento di funzioni e compiti da realizzarsi puntualmente con i decreti delegati, «[...] le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale [...] sentite le rappresentanze degli enti locali» ed eventualmente, ove costituiti, anche «[...] gli organi rappresentativi delle autonomie locali». Il superamento di tale principio viene ulteriormente confermato dal richiamo ai principi fondamentali³⁶ che

³³ Circa il testo dell'art. 117 Cost. prima delle riforme intervenute nel periodo 1999-2001, cfr. *supra*, Introduzione, par. 3, nt. 94.

³⁴ Cfr. art. 2 Legge 15 marzo 1997, n. 59.

³⁵ Cfr. C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino 2011, p. 72, ove peraltro si richiama F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 1011 ss., laddove si specifica che viene ad essere sancito «[...] per la prima volta nella storia amministrativa italiana, un principio per cui lo Stato ha competenza soltanto là dove le autonomie minori non possono meglio soddisfare le esigenze delle comunità di riferimento».

³⁶ In particolare, quanto ai principi fondamentali cui si ispirano la disciplina relativa al conferimento, cfr. l'art. 4, comma 3, della L. n. 59/1997, laddove si afferma che: «[...] I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione

devono ispirare il *conferimento*, tra i quali si staglia il principio di sussidiarietà, il quale – postulando appunto il carattere sussidiario dell’attività promossa dagli Enti che agiscono a livello centrale rispetto alle articolazioni periferiche – riesce di per sé incompatibile con l’intrinseca staticità che informa il sistema del parallelismo, dal momento che valorizzando il concetto di sussidiarietà, ai sensi dell’art. 4, comma 3, lett. a), si verifica «[...] *l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*»³⁷.

delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione; c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un’adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell’ambito dell’Unione europea; e) i principi di responsabilità ed unicità dell’amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l’attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell’allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l’esercizio delle funzioni amministrative conferite; j) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell’esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti».

³⁷ In verità il principio di sussidiarietà, specialmente con riferimento alle amministrazioni territoriali, entra a far parte dei principi informatori del nostro ordinamento circa dieci anni prima delle cc.dd. Leggi Bassanini, segnatamente mediante la Legge 30 dicembre 1989, n. 439, di ratifica della *Carta Europea delle Autonomie Locali* del 15 ottobre 1985, che può essere considerata il documento di prima emersione di tale principio. Infatti, ai sensi dell’art. 4 della *Carta Europea delle Autonomie Locali*, rubricato «*Portata dell’Autonomia Locale*» si prevede che: «1. *Le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge. Tuttavia, detta norma non vieta il conferimento, alle collettività locali, di competenze specifiche, in conformità alla legge.* 2. [...] 3. *L’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L’assegnazione di una responsabilità ad un’altra autorità deve tener conto dell’ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.* 4. *Le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali. Possono essere messe in causa o limitate da un’altra autorità, centrale o regionale, solamente nell’ambito della legge.* 5. *In caso di delega dei poteri da parte di un’autorità centrale o regionale, le collettività locali devono fruire, per quanto possibile, della libertà di armonizzare l’esercizio delle loro funzioni alle condizioni locali.* 6. [...]». Tuttavia, il principio di sussidiarietà – pur a seguito di quanto già previsto ai sensi dell’art. 130 R4 dell’*Atto Unico Europeo* del 1986 – si impone realmente nel nostro ordinamento per effetto di quanto disposto dall’art. 5, par. 2, del Trattato sull’Unione Europea, noto anche come *Trattato di Maastricht*, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, ove si afferma il concetto per cui «[...] *Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono*

Sebbene siano state oggetto di una serie di questioni di legittimità costituzionale, il Giudice delle Leggi – con la sentenza Corte cost. n. 408/1998³⁸ – ha avuto modo di confermare la piena legittimità delle soluzioni poc’anzi rappresentate³⁹, accolte nel c.d. “terzo decentramento”.

Infatti per quanto attiene alla presunta indeterminazione oggettiva del conferimento, la Consulta ha chiarito che l’oggetto della delega di cui alla Legge n. 59/1997 riesce precisato sia in termini positivi che negativi, dal momento che sul primo fronte esso viene determinato «[...] attraverso i criteri del riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali, e della localizzabilità del rispettivo territorio» mentre, sull’altro versante, esso viene delimitato «[...] in negativo, attraverso la identificazione delle materie escluse e dei compiti da eccettuare dal decentramento»⁴⁰.

Inoltre, sul fronte delle modalità della riallocazione delle funzioni amministrative, la Consulta ha fatto salvi tutti gli strumenti riallocativi valorizzati dal Legislatore «[...] dal trasferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni [...], alla delega alle Regioni di funzioni in altre materie, all’attribuzione di funzioni agli enti locali», sicché il

essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

Il principio di sussidiarietà è stato oggetto di grande interesse da parte della dottrina giuspubblicistica, sia sul versante dell’ordinamento europeo che interno. Tra i moltissimi titoli disponibili, v. ad es., con un focus sulle amministrazioni, L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione Europea*, cit., pp. 379 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra comunità/unione europea, stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, pp. 1041 ss.; V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la «carta europea delle autonomie locali»*, in *Foro amm.*, 1995, pp. 2124 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 505 ss.; S. CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, pp. 373 ss., nonché in AA.VV., *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Atti del Convegno per il 40° della Spisa, Il Mulino, Bologna 1995, pp. 83 ss. Più di recente, con riferimento diretto alle cc.dd. “riforme Bassanini” e prima della novella costituzionale, cfr. V. PARISIO, *“Carta europea delle autonomie locali” e principio di sussidiarietà*, Maggioli, Rimini 1997; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell’ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium iuris*, 1999, pp. 380 ss.; M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pp. 23 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001, pp. 933 ss.

³⁸ Tra i primi commenti alla pronuncia della Consulta menzionata nel testo, v. anzitutto R. BIN, *L’indirizzo e coordinamento nella “Bassanini”: ritorno alla legalità*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 406 ss.; G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, ivi, pp. 411 ss.; C. DESIDERI, *La Corte costituzionale sulla l.n. 59/1997: chiarimenti e incoraggiamenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 555 ss.; D. GIROTTO, *Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 1265 ss.; F. ROMANO-S. DELLA VALLE, *Prime censure di incostituzionalità alla riforma Bassanini*, in *Urb. app.*, 1999, pp. 717 ss.

³⁹ Infatti, la sentenza Corte cost. n. 408/1998, ha fatto salva, in quanto costituzionalmente legittima, «[...] tutta la gamma di strumenti per il decentramento e le funzioni».

⁴⁰ In altre parole, riportando ancora la sentenza Corte cost. n. 408/1998, il ricorso a clausole generali quali «[...] quelle impiegate dal legislatore delegante nella legge n. 59, accompagnate dall’indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell’amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione» appare coerente con la prospettazione di una forma di decentramento, come quella riportata nella Legge n. 59/1997, non tende «[...] a modificare questo o quel riparto specifico di funzioni e di compiti, ma a ridisegnare complessivamente ed in modo coerente l’allocazione dei compiti amministrativi fra i diversi livelli territoriali di governo».

Legislatore delegato avrebbe potuto *trasferire* le funzioni statali, cioè abbandonarne definitivamente l'esercizio, oppure *delegare* l'esercizio delle funzioni a tempo indeterminato salva la possibilità di revocare successivamente la delega, ovvero ancora *attribuire* siffatte funzioni o compiti⁴¹, frangente che ha portato il Giudice delle Leggi ad affermare che non solo la Legge oggetto di sindacato «[...] *non confonde fra loro tali diversi strumenti (che l'art. 1, primo comma, espressamente e distintamente evoca [...]) ma opera una netta distinzione fra le materie spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione*».

Tale aspetto, da ultimo, si lega all'affermazione del principio di sussidiarietà, che la Consulta ha giudicato conforme a Costituzione nella misura in cui esso non si contrappone alle regole costituzionali⁴² sull'autonomia regionale: infatti, rimettendo l'attuazione del principio di sussidiarietà direttamente in capo alle Regioni (in confronto agli Enti locali infraregionali) nelle materie di cui all'art. 117 Cost., salvo lasciare al Legislatore delegato, nelle materie non ricomprese nel medesimo articolo della Costituzione, la concreta declinazione del riparto di funzioni e compiti tra Regioni, Comuni ed altri Enti locali, la Legge oggetto di sindacato – nell'opinione della Consulta – lascerebbe alle Regioni il compito individuare sia le funzioni oggetto di esercizio unitario, sia quelle da conferire ai diversi livelli di governo locali, senza contrastare con il dettato costituzionale.

Senonché tale riallocazione non pare si sia in concreto realizzata.

Infatti, pur nella bontà della prospettazione della Legge n. 59/1997, nonché della normativa delegata susseguitasi – ci si riferisce in particolar modo al D. Lgs. n. 112/1998, con il quale sono stati individuati parecchi ambiti materiali di devoluzione delle funzioni amministrative ai livelli di governo sub-statali⁴³, salva la determinazione in via tassativa

⁴¹ Che in tal caso, evidentemente, si contraddistinguerebbero per l'innovatività.

⁴² Ci si riferisce, ovviamente, alle norme previgenti alla riforma del Titolo V.

⁴³ Le materie disciplinate dal D. Lgs. n. 112/1998 sono molteplici. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle seguenti: sviluppo economico e attività produttive, artigianato, industria, ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura, fiere e mercati, commercio, turismo, territorio, ambiente, infrastrutture e urbanistica, nonché in particolare pianificazione territoriale e delle bellezze naturali, edilizia residenziale pubblica, catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, protezione della fauna e della flora, parchi e riserve naturali, inquinamento delle acque e inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, risorse idriche e della difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile, servizi alla persona e alla comunità, tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport, polizia amministrativa regionale e locale.

Su ciascun ambito materiale preso in considerazione dal D. Lgs. n. 112/1998 si sono sedimentati parecchi studi tesi a commentarne nello specifico le disposizioni. Cfr., ad es., *ex multis*, F. PELLIZZER, *Commento agli artt. 93-96 (opere pubbliche) del D. lgs 112/1998 (conferimento funzioni a Regioni ed enti locali in attuazione della legge 59/97)*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998; A. MALTONI-F. PELLIZZER, *Conferimento di funzioni amministrative, raccordi procedurali, semplificazione amministrativa, liberalizzazione e ruolo dei soggetti privati*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, pp. 1279 ss.; M. CAMMELLI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti*

delle funzioni e dei compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali⁴⁴ – contrariamente a quanto sopra descritto rispetto agli intendimenti ed all’interpretazione della Corte costituzionale, le Regioni hanno continuato a svolgere funzioni “altre” rispetto a quelle di indirizzo, programmazione e pianificazione di loro spettanza⁴⁵, sicché anziché provvedere al conferimento di funzioni, le Regioni hanno più sovente operato delle mere ricognizioni o consolidazioni di leggi regionali già vigenti entro nuovi testi normativi⁴⁶, seppur manifestando una maggiore propensione verso il ricorso allo strumento dell’*attribuzione* diretta rispetto a quello della *delega*⁴⁷.

Tale risultato non esaltante, è bene rimarcarlo sin d’ora, si è venuto a concretizzare nonostante la predisposizione (almeno dal punto di vista teorico) di strumenti che

locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all’art. 5, in Le Regioni, 1998, pp. 492 ss.; E. BOSCOLO, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 25-27, ivi, pp. 578 ss.; E. FERRARI, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 28-31, ivi, pp. 587 ss.; ID., Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 128-134, ivi, pp. 892 ss.; Q. CAMERLENGO, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 32-36, ivi, pp. 595 ss.; ID., Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 47-49, ivi, pp. 645 ss.; ID., Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all’art. 50, ivi, pp. 656 ss.; C. BOTTARI, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 112-113, ivi, pp. 832 ss.; G. GARDINI, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all’art. 118, ivi, pp. 859 ss.; ID., Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all’art. 123, ivi, pp. 879 ss.; ID., Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all’art. 127, ivi, pp. 889 ss.; C. MARZUOLI, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 138-139, ivi, pp. 923 ss.

⁴⁴ Cioè, in conformità rispetto a quanto disposto dall’art. 3, comma 1, lett. a) della Legge n. 59/1997. Infatti lo schema adottato dal Legislatore delegato è quello del conferimento (o delega) alle Regioni ed agli Enti locali (oppure a questi da parte delle Regioni, previa “spogliazione” della funzione da parte dello Stato) delle funzioni che non sono tassativamente conservate all’amministrazione statale e ferma restando, comunque, l’inclusione nel conferimento anche degli atti di organizzazione e di ogni altro atto strumentale in rapporto di stretta connessione all’esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti.

⁴⁵ Sulla normativa regionale attuativa, v. P. D’AVENA, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 597 ss.

⁴⁶ A dire il vero si tratta di una critica che sovente riemerge nel dibattito sul regionalismo. A tal proposito, sia sufficiente il richiamo a M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 673 ss., nonché a tutto il numero 4/2012 della Rivista, specificamente dedicato al tema.

⁴⁷ Questa è la rappresentazione di G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in ID. (a cura di), *Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Roma 2001, pp. 6 ss.

avrebbero consentito la sostenibilità, sia finanziaria che organizzativa, dell'effettivo conferimento delle funzioni.

Infatti, già nell'art. 7, comma 1, secondo periodo della L. n. 59/1997 viene formulato il principio per cui «[...] *Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui*», con ciò statuendo a chiare lettere ciò che verrà successivamente dettagliato nel D. Lgs. n. 112/1998, sicché «[...] *la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali deve garantire la congrua copertura, [...], degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti; in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale attribuisce ai medesimi risorse finanziarie tali da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni delegate, nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alle regioni*»⁴⁸.

Inoltre, accanto al riordino degli Uffici e delle Strutture centrali e periferiche, con l'occasione del conferimento il Legislatore delegato si preoccupa di presidiare le funzioni amministrative ad esso correlate non solo con la previsione dei principi propedeutici ad assicurare la disponibilità di adeguate risorse finanziarie, patrimoniali, organizzative e strumentali bensì anche di quelle umane, talché con i provvedimenti⁴⁹, di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, «*si provvede alla individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento, nonché dei criteri di ripartizione del personale*»⁵⁰, ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli Enti territoriali riceventi le dotazioni organiche così indicate⁵¹.

Sotto il profilo metodologico, dunque, pare si possa sottolineare la bontà e l'oculatazza delle disposizioni proposte nella stagione delle cosiddette Riforme Bassanini⁵², le quali rappresentavano il portato di un tentativo di riordino complessivo ponderato ed

⁴⁸ Cfr. l'art. 7, comma 2, lett. b) del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, avente ad oggetto l'«*Attribuzione delle risorse*». Si precisa alla successiva lett. c) che «[...] *ai fini della determinazione delle risorse da trasferire, si effettua la compensazione con la diminuzione di entrate erariali derivanti dal conferimento delle medesime entrate alle regioni ed agli enti locali ai sensi del presente decreto legislativo*».

⁴⁹ Ci si riferisce, da punto di vista dello strumento di regolamentazione all'adozione di uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri interessati e il Ministro del tesoro.

⁵⁰ Cfr. l'art. 7, comma 4, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

⁵¹ In tema di attuazione delle Riforme Bassanini, cfr. il numero monografico della Rivista «*Istituzioni del Federalismo*», n. 5/2001. In particolare, con riferimento alla spesa associata al conferimento di funzioni amministrative in generale, nonché al conferimento relativo alle funzioni in materia di lavoro, almeno S. BILARDO, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Ist. Federalismo*, 2001, pp. 887 ss.; M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, ivi, pp. 1011 ss.

⁵² Su cui v. F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, 1997, pp. 131 ss.

equilibrato⁵³, ferma restando la non lineare anticipazione tramite fonte primaria di profili che sarebbero stati in seguito ripresi dalla riforma costituzionale approntata con Legge cost. n. 3/2001.

2. DALLA LEGGE N. 265/1999 AL D. LGS. N. 267/2000. QUADRO ISTITUZIONALE E FUNZIONI DI PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E COMUNI NEL TUEL

La consapevolezza del rilievo dirompente connaturato alla valorizzazione del modello della sussidiarietà⁵⁴, quale principio ispiratore della redistribuzione delle funzioni amministrative dal centro verso la periferia, ha condotto il Legislatore ad intervenire immediatamente dopo le Leggi Bassanini, mediante l'introduzione della Legge 3 agosto 1999, n. 265⁵⁵, recante «*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*».

Riesce di significativa importanza il richiamo all'art. 2 della L. n. 265/1999 avente ad oggetto l'«*Ampliamento dell'autonomia degli enti locali*», nella misura in cui esso concorre a riscrivere l'art. 2 della Legge n. 142/1990: in particolare, tra le altre modifiche, con tale disposizione viene sensibilmente rivisto l'art. 2, comma 5, della L. n. 142/1990, il quale sancisce ora che «*[...] I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*».

Leggendo con attenzione tale nuova formulazione, non può sfuggire il diverso rilievo offerto alla *titolarità* delle funzioni sia *proprie* che *conferite* in capo ai Comuni ed alle Province: se dunque, da un lato, viene riconfermato l'utilizzo della terminologia facente capo al solo «*conferimento*» come strumento più ampio e comprensivo delle distinte categorie della *delega* e dell'*attribuzione diretta*⁵⁶, dall'altro viene ad essere ridimensionato, il divario prima sussistente tra i concetti di *titolarità* della funzione e suo

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Su cui cfr., ad esempio J. ZILLER, *Le principe de subsidiarité*, in J.B. AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif européen*, Bruyant, Bruxelles 2007, pp. 377 ss.; ma già in precedenza ID., *Droit administratif et droit communautaire - Du bon usage du principe de subsidiarité*, in AA.VV., *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris 1992, pp. 681 ss.

⁵⁵ V. Legge 3 agosto 1999, n. 265, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 183 del 6 agosto 1999, Supplemento Ordinario n. 149.

⁵⁶ Circa la sopravvenuta inutilità della distinzione tra criteri allocativi, cfr. L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Rimini 2000, spec. pp. 69 ss.

(separato) *esercizio*, che veniva ricondotto alla distinzione tra funzioni amministrative espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli Enti territoriali infraregionali e le (diverse) funzioni amministrative oggetto di devoluzione da parte del Legislatore statale o regionale, in chiave di riallocazione⁵⁷.

Molte delle disposizioni prima rinvenibili nella L. n.142/1990, infine, sono confluite nel D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*» a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, il quale conferiva apposita delega in tal senso.

La norma di riferimento per la definizione del complesso delle autonomie infraregionali nel Testo Unico delle Autonomie Locali (TUEL) è costituita dall'art. 3⁵⁸, ai sensi del quale «[I]e comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome», sicché, come specificato dall'art. 3, comma 4, il portato di autonomia viene a declinarsi nelle dimensioni statutaria⁵⁹, *latu sensu* normativa – vale a dire essenzialmente regolamentare⁶⁰ – nonché organizzativa, amministrativa⁶¹ e di carattere impositivo e finanziario, benché sempre esplicita nell'ambito delle potestà statutaria e regolamentare.

Venendo alla nozione di Comuni e Province accolta nel D. Lgs. n. 267/2000, mentre ai sensi dell'art. 3, comma 2, il Comune «[...] è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo», la Provincia costituisce l'«[...] ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo».

Inoltre, per quanto attiene alla titolarità di funzioni, ponendosi in una linea di diretta continuità con quanto già disposto dalle Leggi Bassanini, l'art. 3, comma 5, stabilisce che Comuni e Province riescono «*titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le*

⁵⁷ C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 77 ss.

⁵⁸ Su cui v., anzitutto, A. POGGI-I. MASSA PINTO, *Art. 3*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006, pp. 12 ss.

⁵⁹ Infatti, ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. n. 267/2000, Comuni e Province adottano il proprio Statuto, il quale «[...] stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone», oltre a quanto espressamente disposto in altre norme del Testo Unico.

Quanto all'esplicazione dell'autonomia nell'esercizio della potestà statutaria, cfr. V. ITALIA, *Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2006, pp. 695 ss.

⁶⁰ Ed, infatti, si prevede all'art. 7 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che «*Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*».

⁶¹ Ci si riferisce, anzitutto, alla possibilità di dotarsi di una struttura amministrativa propria e di organizzarla in funzione delle esigenze dell'attività amministrativa.

*province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»*⁶². Il Testo Unico degli Enti Locali, quindi, conferma la titolarità di funzioni proprie in capo agli Enti del governo locale e ripropone la medesima terminologia adottata dalla L. n. 59/1997, nel riferirsi al *conferimento* di funzioni quale fattispecie omnicomprensiva dei meccanismi di distribuzione verticale delle funzioni amministrative.

Quanto al dettaglio delle funzioni e dei compiti amministrativi di Comuni e Province, il D. Lgs. n. 267/2000 ripropone nella sostanza la disciplina già esposta nella Legge n. 142/1990⁶³.

L'art. 13 del Testo Unico precisa che spettano «[...] *al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico*»⁶⁴ e contemporaneamente, al comma 2, prende in considerazione la dimensione operativa dell'effettivo esercizio delle funzioni di prossimità in una dimensione territoriale di auspicabile adeguatezza, sancendo il modello della cooperazione interlocale intercomunale o infra-provinciale, associato all'attuazione di forme di decentramento amministrativo⁶⁵.

Quanto agli Enti provinciali, le funzioni amministrative ad essi spettanti sono specificamente prese in considerazione dall'art. 19 del D. Lgs. 267/2000⁶⁶, il quale le identifica anzitutto con quelle «[...] *di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale*», secondo una declinazione materiale assai

⁶² Emerge con chiarezza, nell'articolo richiamato, il richiamo alla duplice dimensione della sussidiarietà che verrà successivamente accolta nell'art. 118 Cost. Infatti, mentre il primo periodo dell'art. 3, comma 5 del Testo Unico degli Enti Locali, si riferisce al conferimento di funzioni da parte dello Stato e delle Regioni agli Enti locali, il secondo periodo attiene alla dimensione orizzontale della sussidiarietà, caratterizzato dalla valorizzazione dell'iniziativa privata rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative ascrivibili ai soggetti pubblici. Il principio secondo il quale riesce auspicabile la compenetrazione tra autonomia e pluralismo, del resto, affonda le proprie radici nei decenni scorsi ed è trasversale a molte dimensioni del diritto amministrativo, anche comparato. Sul punto, cfr. ad es. J.M. PONTIER, *La subsidiarité en droit administratif*, in *Rev. Droit Publ. Sc. Pol.*, 1986, pp. 1517 ss. Dal pluralismo sociale, deriva anche la pluralità delle amministrazioni, come rileva M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 519 ss., spec. pp. 522 ss.

⁶³ In particolare, quanto alle disposizioni relative all'assetto funzionale delineato dalla L. n. 142/1990, v. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1.

⁶⁴ Naturalmente fatto «[...] *salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*».

⁶⁵ Quanto, invece, ai compiti amministrativi del Comune, ai sensi del successivo art. 14 del TUEL «*1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54. 3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie*».

⁶⁶ Su cui v. S. FOÀ, *Art. 19*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve*, cit., pp. 120 ss.

articolata⁶⁷, tale da ricomprendere i «[...] *seguenti settori*», espressamente enumerati: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità⁶⁸; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali⁶⁹; d) viabilità e trasporti⁷⁰; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne⁷¹; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore⁷²; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale⁷³; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale⁷⁴; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali⁷⁵.

L'esercizio delle funzioni amministrative provinciali si svolge sulla base di paradigmi informati alla collaborazione con i Comuni insistenti sul medesimo territorio ed in ragione di una programmazione intermedia di derivazione provinciale. Segnatamente, sulla base dei programmi da essa proposti, ai sensi dell'art. 19, comma 2, la Provincia «[...]

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ In verità, le materie di cui alle lett. a) e b) sono tra loro contigue ed accomunate dal D. Lgs. 112/1998. Si rileva che le funzioni provinciali in parola valorizzano plessi di attività amministrativa un tempo demandata alle Prefetture, specie per quanto attiene alla previsione e prevenzione dei rischi, anche con finalità di ausilio dei piccoli Comuni, come rilevato in A. BENAZZO, *Protezione civile*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Cedam, Padova 1999, p. 895. Per un aggiornamento, cfr. T.F. GIUPPONI, *Politiche della sicurezza ed autonomie locali*, Bononia University Press, Bologna 2010.

⁶⁹ Sul punto, è stato affermato che l'esercizio delle funzioni provinciali deve informarsi ai principi del coordinamento, dell'armonizzazione e dell'integrazione degli interventi. A tal proposito, v. C. BARBATI, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Commento all'art. 7 d. lgs. 42/04*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna 2004, *passim*.

⁷⁰ Naturalmente si tratta della gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale o stradale nazionale e ricomprende la funzione di progettazione ed esecuzione delle nuove reti viarie, nonché la manutenzione di quelle esistenti.

⁷¹ Come ribadito in Cons. St., sez. VI, n. 430/2001, l'attribuzione alle Province delle funzioni in materia di caccia e protezione della fauna, autorizza il livello intermedio di governo a disporre destinazioni differenziate del territorio di pertinenza ai fini dell'esercizio venatorio.

⁷² Come rammenta S. FOÀ, *Art. 19*, cit., pp. 120 ss., spec. pp. 128 ss., si è voluto attribuire alla Provincia una serie di interventi che trascendono la dimensione comunale e necessitano di un approccio organizzativo per ambiti ottimali coincidenti con le Province, ancorché ammettendo gestioni a livello sub-provinciale. Rientrano tra le competenze richiamate, a favore delle Province, anche le funzioni amministrative di controllo sugli scarichi di acque di interesse provinciale, nonché quelle di autorizzazione e di controllo della salvaguardia ambientale, già di competenza delle Usl. Rientra nella competenza provinciale anche la funzione di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale sull'inquinamento elettromagnetico, nonché il coordinamento nei confronti dei Comuni per l'installazione di impianti di telecomunicazioni.

⁷³ Su cui v. G. VEGAS, *Province e servizio sanitario nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, pp. 1065 ss.

⁷⁴ Sul punto, cfr. già gli artt. 135 ss. del D. Lgs. n. 112/1998. Alle Province, viene attribuito il compito di definire l'assetto del servizio scolastico e garantirne l'accessibilità in relazione alle esigenze locali, con riferimento all'istituzione, aggregazione e soppressione di scuole, all'organizzazione della rete scolastica, alla pianificazione in materia di utilizzazione degli edifici e delle attrezzature. Inoltre, rientrano nelle attribuzioni provinciali anche quelle in materia di formazione professionale, in ordine a quanto disposto dall'art. 143, comma 2, del D. Lgs. 112/1998, con particolare riferimento ai servizi da erogarsi mediante i cosiddetti centri per l'impiego.

⁷⁵ Come si noterà, anche la funzione di assistenza agli Enti locali, come molte altre già richiamate nel TUEL, vengono ancora oggi esercitate dalle Province.

promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo»⁷⁶.

Pertengono sempre alla Provincia, altresì, le competenze in materia di programmazione e coordinamento espressamente considerate nell'art. 20 del D. Lgs. n. 267/2000, dalle quali emerge il ruolo dell'Ente quale «una sorta di collettore delle istanze comunali»⁷⁷, avente carattere di presidio della dimensione territoriale intermedia⁷⁸ e come tale in grado di assicurare lo svolgimento di una funzione di coordinamento e sintesi tra istanze comunali di prossimità ed istanze di derivazione regionale⁷⁹, in quest'ultimo caso anche attraverso il concorso alla determinazione del programma regionale di sviluppo (PRS) e degli altri piani e programmi regionali, secondo le disposizioni delle leggi di settore⁸⁰.

Segnatamente, ai sensi del comma 2 della richiamata disposizione, compete alla Provincia un ruolo centrale nella programmazione territoriale che muove dalla necessaria predisposizione e successiva adozione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) – di carattere sovraordinato rispetto agli strumenti urbanistici adottati dai Comuni⁸¹ ex art. 13 – ed avente la funzione di determinare «[...] gli indirizzi generali di assetto del territorio»⁸² indicando le destinazioni del territorio in relazione alla correlativa

⁷⁶ Come si vede, si tratta di quelle che sono state autorevolmente definite come “funzioni libere”, vale a dire non espressamente previste da leggi e comunque caratterizzate da un “rilevante interesse provinciale”. Sul punto cfr. G. PASTORI, voce *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino 1997, p. 206. Per un approfondimento sui vari ambiti materiali che intrecciano la materia delle opere pubbliche e i moduli dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, cfr. in generale, F. PELLIZZER, *Le concessioni di opera pubblica. Caratteri e principi di regime giuridico*, Cedam, Padova 1990, spec. pp. 85 ss.

⁷⁷ Così L. DRISALDI, *Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, p. 17.

⁷⁸ Per un'esemplificazione delle modalità con le quali viene ad essere presidiata tale dimensione sovra comunale rispetto alla materia del governo del territorio, cfr. F. PELLIZZER-M. MAGRI, *I poteri “sovracomunali” nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, in E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano 2005, pp. 335 ss.

⁷⁹ In tal senso, v. G. D'IGNAZIO, *Le funzioni amministrative*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2003, p. 348.

⁸⁰ Cfr., segnatamente, l'art. 20, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale «*La provincia: a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni*».

⁸¹ Per un'accurata analisi dei rapporti tra i differenti strumenti di pianificazione, nonché sulle competenze rispettivamente regionali, provinciali e comunali, in F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2010, pp. 512 ss.; v. anche, in chiave ricostruttiva, F.C. RAMPULLA-A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, ivi, 1, 1998, pp. 49 ss.

⁸² Cfr. art. 2, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

vocazione, la localizzazione delle maggiori infrastrutture e linee di comunicazione⁸³, le linee di intervento per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque, anche con riferimento alla «[...] sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale»⁸⁴, nonché – sul fronte della tutela dell’ambiente di pertinenza del territorio provinciale – le «[...] aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali»⁸⁵. Inoltre, sempre sul fronte del rapporto tra piani provinciali e comunali, in materia di governo del territorio⁸⁶, spetta all’Ente intermedio la verifica della compatibilità degli strumenti urbanistici comunali a quelli provinciali, fermo restando il necessario concorso dei Comuni «[...] alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento»⁸⁷, secondo la normativa regionale di settore, chiamata a sua volta a predeterminare le procedure di approvazione dei detti strumenti e ferma restando l’esigenza di conformità dell’esercizio della pianificazione sovracomunale rispetto a quanto stabilito in sede di programmazione socio-economica e territoriale regionale⁸⁸.

Una disciplina peculiare viene, infine, prevista per le aree e Città metropolitane⁸⁹.

Segnatamente, l’art. 22 del Testo Unico degli Enti Locali – riprendendo ampiamente la disciplina già oggetto della L. n. 142/1990, che pure non aveva condotto all’attuazione dell’Ente metropolitano – individua le aree metropolitane e definiva il procedimento di delimitazione territoriale, con i suoi presupposti e i correlati limiti. La connessione tra aree e Città metropolitane si rinviene nell’art. 23, comma 1, del TUEL⁹⁰, a tenore del quale «[n]elle aree metropolitane di cui all’articolo 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all’attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato», mentre sul fronte dell’assetto funzionale l’art. 23, comma 5, si prevede che la Città metropolitana

⁸³ Cfr. G. SCIULLO, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, pp. 569 ss.

⁸⁴ Cfr., ancora art. 2, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁸⁵ *Ibidem*.

Sul tema, cfr. P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell’ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, pp. 199 ss.

⁸⁶ Per quanto attiene al rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici, specialmente per quanto riguarda le implicazioni formali e sostanziali in termini di implicanze con la programmazione economica, cfr. M. DUGATO, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Ist. Federalismo*, 2009, pp. 261 ss.

⁸⁷ Cfr. art. 20, comma 4, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁸⁸ Si prevede a tal fine infatti, all’art. 20, comma 3, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che «[...] I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale».

⁸⁹ Per un’analisi delle disposizioni del TUEL che disciplinano le aree e le Città metropolitane, v. G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell’amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Ist. Federalismo*, 2002, pp. 843 ss., spec. pp. 864 ss.

⁹⁰ Su cui v., ad es., D. CASALINI-M. CONSITO, *Art. 23*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., pp. 151 ss.

debba acquisire le funzioni della Provincia, attuando «[...] *il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali*».

Tale disciplina, è bene rammentarlo, non ha conosciuto grande fortuna attuativa nonostante il tentativo di introdurre una maggiore attitudine alla differenziazione del modello⁹¹ rispetto alla rigidità della disciplina accolta nella Legge n. 142/1990, quantomeno per quanto attiene alla ripartizione del peso decisionale in materia di delimitazione dell'area, la quale sarebbe stata individuata a seguito di una «*conforme proposta*» da parte dei Comuni interessati, cui la stessa Regione si sarebbe dovuta attenere ai fini della perimetrazione delle circoscrizioni amministrative metropolitane, con ciò assecondando un approccio *bottom up*⁹² al tema metropolitano riscontrabile soprattutto nella fase iniziale dell'istituzione dell'Ente⁹³.

La disciplina accolta in seno agli artt. 22 e 23 del TUEL sono stati recentemente abrogati, a causa della loro sostanziale inattuazione, ad opera dell'art. 18, comma 1, della Legge n. 135/2012.

Purtuttavia, è rimasto inalterato l'art. 24 del TUEL, il quale in materia di «*Esercizio coordinato di funzioni*», stabilisce il principio per cui la Regione «[...] *previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione*» in una serie di materie⁹⁴ per certi versi corrispondente a quelle che nell'art. 19, comma 3, della L. n. 142/1990 – precedente alla riscrittura del 1999 – delimitavano le competenze della Città

⁹¹ Così viene definita da A. BRANCASI-P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 2010, p. 731. È dello stesso avviso anche L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, 2000, pp. 327 ss., spec. p. 332 ss.

⁹² Riconosce tale approccio L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 93; già in passato, tuttavia, autorevoli commentatori auspicavano un maggiore coinvolgimento “dal basso” degli Enti locali: si pone su questa linea, ad es., G. SCIULLO, *Dalle aree agli assetti metropolitani: il difficile cammino di una riforma*, in *Reg. gov. loc.*, 1993, pp. 907 ss.

⁹³ Segnatamente, come si è sottolineato, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., p. 50, «[...] il Sindaco del Comune Capoluogo, con l'intervento del Presidente della Provincia interessata, avrebbe dovuto convocare – a fini istitutivi dell'Ente metropolitano – un'assemblea di rappresentanti degli Enti locali, adottando una proposta di Statuto della Città metropolitana, previa deliberazione conforme dei Consigli comunali. Infine, la bozza di Statuto sarebbe stata sottoposta alla previa approvazione popolare ad opera della maggioranza degli elettori per poi essere trasmessa alla Regione, allo scopo della successiva formulazione della proposta di legge al Parlamento». Come ribadito da L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, cit., p. 39, si rendeva necessaria l'approvazione della «[...] maggioranza degli elettori, nella metà più uno dei comuni partecipanti».

⁹⁴ In particolare, ai sensi dell'art. 24 del TUEL, la definizione degli ambiti sovracomunali per l'esercizio delle funzioni locali in forma associata, dovrebbe concernere le «[...] *seguenti materie: a) pianificazione territoriale; b) reti infrastrutturali e servizi a rete; c) piani di traffico intercomunali; d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica; f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; g) smaltimento dei rifiuti; h) grande distribuzione commerciale; i) attività culturali; l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7*».

metropolitana rispetto a quelle «[...] *normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana*»⁹⁵.

Tale disposizione, leggermente variata rispetto alla previgente disciplina, riesce di particolare interesse per una duplice ragione: in primo luogo, stabilisce ora che le disposizioni regionali emanate con riferimento alla definizione degli ambiti sovracomunali poc'anzi menzionati «[...] *si applicano fino all'istituzione della città metropolitana*», con ciò conferendo autonoma disciplina all'esercizio coordinato di funzioni amministrative, emancipandolo dal diretto riferimento strumentale alla (sola) costituzione della Città metropolitana⁹⁶ e promuovendo un raccordo funzionale tra Enti locali, promosso dalla Regione⁹⁷; per altro verso, la disposizione normativa si riferisce sia alle *funzioni in senso proprio* – quali la pianificazione territoriale, la grande distribuzione commerciale oppure i piani di traffico afferenti alla mobilità intercomunale – sia alle attività di coordinamento nella gestione di servizi o di alcune fasi degli stessi, come accade per lo smaltimento dei rifiuti o la distribuzione delle acque⁹⁸.

L'assetto poc'anzi descritto, è stato successivamente confermato dalla riforma costituzionale del 2001, la quale ha ulteriormente rafforzato il ruolo degli Enti metropolitani nel quadro ordinamentale, contemplandoli come Enti necessari e costitutivi della Repubblica, senza peraltro incidere in modo significativo sulle ontologiche difficoltà connesse alla loro effettiva istituzione⁹⁹. Tuttavia, la riforma costituzionale assume un rilievo ben più ampio ai fini della presente trattazione, tale da giustificarne una diffusa descrizione, soprattutto per quanto attiene all'assetto funzionale degli Enti territoriali ed alle implicazioni relative alla titolarità ed alla redistribuzione delle funzioni amministrative.

3. LA DIMENSIONE FUNZIONALE DI REGIONI ED ENTI LOCALI ALL'ESITO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Il processo di trasformazione del sistema di governo locale avviato alla fine degli anni Novanta con una pluralità di interventi operati in via legislativa sulla scorta del c.d.

⁹⁵ Cfr. art. 19, comma 3, della Legge n. 142/1990.

⁹⁶ Come scrive anche A. BENEDETTI, *Art. 24*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 158.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ V., ancora, A. BENEDETTI, *Art. 24*, cit., p. 161.

⁹⁹ Come rilevato, infatti, da T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 222 ss., si tratta dell'ulteriore tentativo di offrire una possibile attuazione all'istituzione metropolitana.

«federalismo amministrativo»¹⁰⁰, preordinati al decentramento delle funzioni amministrative – infine completato con il D. Lgs. n. 267/2000, emanato al fine di coordinare la congerie di aggiustamenti legislativi susseguitisi a partire dall’entrata in vigore della L. n. 142/1990 – prelude ad una riflessione di più ampio respiro, mutuata dalla dottrina giuspubblicistica sulla scorta di sollecitazioni provenienti dal più ampio discorso pubblico, circa la possibile introduzione di una forma di «federalismo costituzionale»¹⁰¹.

Non è un caso, del resto, che il dibattito circa la necessità di garantire un assetto delle autonomie maggiormente in linea con le richiamate “riforme Bassanini” avesse già condotto all’approvazione della Legge cost. n. 1 del 1999¹⁰² che, da un lato, consentiva l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni¹⁰³ e, dall’altro, ne estendeva sensibilmente l’autonomia ordinamentale nonché, nello specifico, statutaria¹⁰⁴.

Tuttavia, contestualmente, il dibattito politico-istituzionale seguitava nel rimarcare la necessità di modernizzare l’intero Titolo V della Carta costituzionale, anche in un’ottica di avvicinamento del quadro domestico delle autonomie al panorama europeo¹⁰⁵.

Così, a seguito di *referendum* popolare, veniva approvata la Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V¹⁰⁶, dalla cui introduzione nel nostro ordinamento

¹⁰⁰ Così efficacemente definito da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 34.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Cfr. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, recante «*Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni*», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 22 dicembre 1999.

¹⁰³ Come rileva ancora L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 43, in verità la novella si pone in una prospettiva non dissimile rispetto a quella già introdotta nel 1993 con riferimento ai Sindaci dei Comuni ed ai Presidenti di Provincia. Circa questo aspetto peculiare, v. il numero 6/1999 della Rivista «*Istituzioni del Federalismo*», pp. 1165 ss., con interventi di A. BARBERA, R. BIN, M. CAMMELLI, A. D’ATENA, C. FUSARO, P. IGNAZI, L. MARIUCCI, L. VANDELLI, aventi ad oggetto l’elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali.

¹⁰⁴ Ci si riferisce alla potestà di determinare la forma di governo regionale ed il sistema elettorale regionale attraverso la sperimentazione dell’autonomia statutaria. Per un primo commento relativo a tali novità cfr., ad es., R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 519 ss.; R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, ivi, pp. 527 ss.; L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, ivi, pp. 611 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, ivi, pp. 639 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali nel diritto in trasformazione: considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano 2000; C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Giappichelli, Torino 2001.

¹⁰⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 43.

¹⁰⁶ La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione è stata oggetto di una letteratura sconfinata. Tra i moltissimi contributi si segnalano, a titolo esemplificativo, T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini 2003; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2003; E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino 2004

derivava quasi automaticamente l'esigenza di una rilettura delle disposizioni del D. Lgs. n. 267/2000 alla luce delle nuove disposizioni costituzionali.

Si tratta, come noto, di una riforma tale da assumere i contorni di una vera e propria rivoluzione copernicana nei rapporti tra centro e periferia, dal momento che torna ad incidere in modo radicale sulla disciplina concernente la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali ai sensi del novellato art. 118 Cost. e, ancor prima, introduce un rinnovato rapporto tra esercizio della potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa rispetto al riformato elenco di materie posto a delimitarne i correlativi confini e limiti, ex art. 117 Cost.

Peraltro quest'ultima disposizione, nella nuova formulazione, se letta in combinato con quanto disposto specificamente dall'art. 118 Cost. conduce al definitivo superamento del principio del parallelismo¹⁰⁷, in linea di continuità con quanto già in parte desumibile dagli interventi promossi con le cosiddette riforme Bassanini¹⁰⁸, specie per quanto attiene alla valorizzazione del principio di sussidiarietà¹⁰⁹. Infatti, se in precedenza era possibile ravvisare un chiaro discrimine tra le prerogative di distribuzione funzionale intestate agli Enti dotati di potestà legislativa, in quanto tali destinatari *ipso iure* delle funzioni amministrative per le correlative materie di competenza, con la revisione del Titolo V viene a modificarsi l'intero assetto strutturale dell'allocazione delle funzioni amministrative, essendo mutati gli stessi presupposti – nonché la *ratio* generale – sottesi alle disposizioni costituzionali afferenti al sistema delle autonomie, quali si evincono anzitutto dal rinnovato art. 114 Cost.¹¹⁰

3.1. LA (TENDENZIALE) *EQUIORDINAZIONE* TRA ENTI, IL SUPERAMENTO DEL PARALLELISMO TRA COMPETENZE LEGISLATIVE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE E L'EMERSIONE DEL CONCETTO DI FUNZIONE *FONDAMENTALE*

La necessità di restituire un quadro costituzionale delle autonomie territoriali maggiormente in sintonia con le recenti trasformazioni prodottesi nella disciplina ordinaria concernente gli aspetti istituzionali e funzionali degli Enti locali, nonché, soprattutto,

¹⁰⁷ Superamento che, lo si anticipa, riguarda tendenzialmente solo le Regioni ordinarie, alla luce del quadro rassegnato e non quelle a Statuto speciale.

¹⁰⁸ Cfr. *supra*, par. 1.

¹⁰⁹ Su tali aspetti v. *infra*, cap. 1, sez. I, par. 3.1. e 3.2.

¹¹⁰ Su cui v. *infra*, cap. 1, sez. I, par. 3.1.

maggiormente rispettoso del principio autonomistico consacrato nell'art. 5 Cost.¹¹¹ ha condotto, in primo luogo, a rivedere la formulazione testuale dell'art. 114 Cost.

Tale articolo, non a caso posto in apertura del Titolo V, parte seconda, della Costituzione prevede ancora oggi¹¹² al primo comma che «[l]a Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»¹¹³, precisando al comma successivo che «[i] Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Prescindendo momentaneamente dall'intervenuta costituzionalizzazione del livello metropolitano¹¹⁴ e volendo comparare il primo comma dell'art. 114 Cost. con la disposizione previgente, emerge lampante il mutamento di paradigma nei rapporti tra Stato e (gli altri) Enti territoriali. Infatti, nel novellato art. 114 Cost. lo Stato è Ente costitutivo della Repubblica al pari di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, laddove nella precedente formulazione si sanciva che «[l]a Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»; inoltre, non può sfuggire l'inversione dell'ordine di elencazione degli Enti costitutivi – e non degli Enti in cui «si riparte» – la Repubblica, in cui i Comuni vengono

¹¹¹ Su cui v. *supra*, Introduzione.

¹¹² Occorre chiarire sin da ora, infatti, che la Costituzione è stata oggetto di svariati tentativi di riforma anche a seguito della Legge cost. 3/2001, nonché di alcune Leggi costituzionali poi effettivamente entrate in vigore, non ultima la Legge cost. 1/2012 avente ad oggetto l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, che è intervenuta sugli artt. 81, 97, 117, 119 Cost. Tuttavia, l'assetto ordinamentale e funzionale delineato nel Titolo V non è stato modificato, nemmeno all'esito dell'abortita riforma costituzionale di cui al Disegno di Legge costituzionale "Renzi-Boschi" – naufragata in ragione dell'esito negativo registratosi con riferimento al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 scorso – su cui v. *infra*, cap. 1, sez. III, par. 4 ss.

Quanto agli altri tentativi di riforma, pure non incidenti sul Titolo V eppure di rilievo rispetto all'organizzazione costituzionale, v. ad es. G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Quaderni della Rivista «Il Politico», Giuffrè, Milano 2005; S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost.*, 25 giugno 2004.

¹¹³ Nel richiamare le Regioni, tale articolo deve essere letto in combinato con quanto disposto dall'art. 131 Cost., che elenca tassativamente gli Enti regionali costituiti. Naturalmente, rivestendo l'elencazione delle Regioni in *numerus clausus* ai sensi della richiamata disposizione costituzionale, tale frangente influenza direttamente il procedimento di modifica delle medesime (cioè della loro elencazione in Costituzione), il quale non potrà che essere quello di revisione costituzionale ex art. 138 Cost., come è emerso anche di recente nel rifiorire del dibattito sulle c.d. "macroregioni".

Cfr. sul punto, ad es., gli *Interventi al Seminario sul riordino territoriale organizzato da Federalismi.it*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015 e pubblicati in *Federalismi.it*, n. 3/2015. Fra questi, v. soprattutto L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, *ivi*; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, *ivi*; F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, *ivi*; A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, *ivi*; A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, *ivi*. Più di recente, cfr. G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, 14, 2016; R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka?*, *ivi*.

¹¹⁴ Su cui v. G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, *cit.*, *passim*.

menzionati per primi, a dimostrare loro stessa preesistenza e centralità¹¹⁵ nel sistema delle autonomie¹¹⁶.

Con la richiamata disposizione, si ritiene che il Legislatore costituzionale abbia aderito ad un'opzione ermeneutica dell'art. 5 Cost. particolarmente espressiva e pregnante del principio autonomistico, tale per cui la Repubblica e lo Stato contribuirebbero contestualmente a valorizzare una peculiare dimensione dell'unità, nella quale l'azione amministrativa delle autonomie concorrerebbe per vero allo stesso presidio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica¹¹⁷, ancorché nella garanzia della pluralità degli indirizzi espressi dalle medesime autonomie. In definitiva, secondo questa declinazione, informata alla tendenziale ricomposizione delle diverse articolazioni territoriali nel medesimo quadro costituzionale di riferimento, sebbene idealmente lontano da dinamiche gerarchizzanti¹¹⁸ riconducibili alla precedente formulazione e più incline alla collaborazione tra Enti territoriali, anche all'interno di sedi e con l'ausilio di strumenti all'uopo identificati¹¹⁹, le autonomie contribuirebbero a rafforzare lo stesso concetto di unità¹²⁰.

¹¹⁵ Così si argomenta in molte ricostruzioni rinvenibili nei manuali di Diritto regionale, tra ad es. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 23.

¹¹⁶ Per una nozione di Comune come Ente «necessario», nel senso che «non possono sussistere parti aggregati di persone viventi e di territori dello Stato italiano che gli non appartengono», v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1969, II, p. 910; F. CALASSO, voce *Comune*, in *Enc. Dir.*, 1961, VIII, pp. 181 ss.; inteso quale «Ente elementare» nel senso che la sua esistenza, a differenza di quella di Province e Regioni, non presuppone a monte quella di altri Enti, v. ancora F. CALASSO, voce *Comune*, in *Enc. Dir.*, 1961, VIII, pp. 181 ss.; inteso, infine, come Ente «a fini generali» vale a dire come «prima manifestazione di solidarietà sociale affermatasi fra le genti viventi insieme sopra una determinata porzione di territorio, aventi gli stessi interessi e le medesime necessità», cfr. F. ITALIANO, *L'autonomia comunale*, in *Amm. It.*, 1972, p. 11.

¹¹⁷ Su cui cfr. ad es. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954; M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI-S. GUERRIERI-G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma 1997; F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli, (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 1018 ss. Più di recente, cfr. anche F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. BIANCHI-C. LATINI (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2014; P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 1, 2015; L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it.*, 1, 2018.

¹¹⁸ Rileva l'assenza di una posizione preminente di un livello di governo sugli altri e, quindi, l'impossibilità di configurare nuovamente posizioni di gerarchia in precedenza più marcate, ad es., M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss., spec. p. 1293; nello stesso senso F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare, riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 437 ss., spec. p. 442.

¹¹⁹ L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 691 ss., come già sottolineato, seppur in relazione ad altro argomento, in ID., *Considerazioni sulla riforma regionale*, *ivi*, 2000, pp. 629 ss.

¹²⁰ Come autorevolmente sostenuto da G. AMATO, *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1991, pp. 11 ss.

Ad avviso di autorevole dottrina, tali aspetti peculiari dell'art. 114, comma 1, Cost. potrebbero condurre a configurare una sorta di «parità istituzionale»¹²¹ tra i livelli di governo richiamati nella norma ed insistenti a vario titolo, ciascuno secondo la propria circoscrizione, sul territorio nazionale¹²², sia pur ammettendo contestualmente peculiare connotazione in capo allo Stato¹²³ e sottolineando il rilievo del livello di prossimità, dal quale muove l'elencazione degli Enti costitutivi della Repubblica e nel quale i Comuni, dunque, sarebbero le «cellule costitutive dello Stato»¹²⁴.

Sul punto ha avuto modo di pronunciarsi espressamente la Consulta con la sentenza Corte cost. 8 luglio 2003, n. 274¹²⁵, nella quale i Giudici di Palazzo Spada hanno smentito che possa trattarsi di una effettiva e completa equiparazione tra Enti, sull'assunto che molti di essi non dispongono di potestà legislativa, al contrario riconosciuta a Stato e Regioni e, comunque, sulla base del rilievo che alcune prerogative anche concernenti le fonti dell'ordinamento – come, ad es., la revisione costituzionale – spettano inconfutabilmente solo allo Stato, unico titolare della sovranità – come peraltro ribadito altresì nella sentenza Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 365¹²⁶ – a fronte della qualificazione di Enti autonomi operata esclusivamente a favore dei soggetti pubblici territoriali regionali ed infraregionali (cioè locali).

¹²¹ Così V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei poteri pubblici*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 20 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1273 ss.; F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare, riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, cit., pp. 437 ss.

¹²² Su cui di recente, v. C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

¹²³ V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione*, cit., pp. 20 ss.

¹²⁴ Testualmente S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 23.

¹²⁵ Su cui v. per un primo commento, almeno C.E. GALLO, *L'impugnazione da parte dello Stato delle leggi regionali ed il limite delle grandi riforme economico-sociali*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003, pp. 2855 ss.; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla costituzione*, *Federalismi.it*, 9, 2003; ID., *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2269 ss.; G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, ivi, p. 2260 ss.; A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle regioni (e province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, ivi, p. 2256 ss.

¹²⁶ Per un commento della pronuncia e sulla tendenziale diversità dello Stato rispetto agli altri Enti, tra cui le Regioni, con i quali non condividerebbe la titolarità della sovranità, cfr. A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4999 ss.; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, ivi, pp. 4039 ss.; A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, ivi, pp. 4045 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, pp. 4052 ss.; R. ROMBOLI, *(In tema di) utilizzo del termine "sovranità" in una legge regionale*, in *Foro it.*, 2008, I, pp. 390 ss.; P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 219 ss.; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. 365 del 2007*, ivi, pp. 227 ss.; D. BELVEDERE, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in *Nuove autonomie*, 2008, pp. 135 ss.

Del resto, dalla disposizione costituzionale, se da un lato è dato evincere sicuramente una paritaria considerazione degli Enti costitutivi della Repubblica, dall'altro emerge con chiarezza il permanere di notevoli peculiarità¹²⁷ in capo a ciascun livello di governo, specialmente se la si inquadra nel più ampio contesto normativo delineato dal Titolo V: così, se il carattere di *Enti autonomi* contraddistingue la posizione e vocazione istituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ai sensi dell'art. 114, comma 2, Cost. – sicché essi disporranno di «[...] propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»¹²⁸ – ma non evidentemente lo Stato, titolare della sovranità, allo stesso modo viene riconosciuta una posizione di «priorità»¹²⁹ del Comune nell'allocatione delle funzioni amministrative, pur nella costanza di un ruolo legislativo regionale nelle materie di potestà concorrente e, a maggior ragione residuale, ancorché nella più ampia sottolineatura della funzione di Legislatore «unificante»¹³⁰ da parte dello Stato.

Da quanto esposto può semmai dedursi la conferma della presenza nel sistema costituzionale di un principio di leale collaborazione¹³¹, tale da tradursi in un modello di carattere policentrico in grado di superare l'impostazione gerarchica nei rapporti tra Enti territoriali¹³², quasi che tramite il diffuso collante dell'autonomia, esistesse una rete interistituzionale¹³³ capace di connettere tra loro i diversi anelli istituzionali, inquadrabili come «istituzioni parimenti repubblicane»¹³⁴.

La novella costituzionale, inoltre, ha condotto ad altri significativi mutamenti.

¹²⁷ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 42. In questo senso v. anche A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino 2002, *passim*.

¹²⁸ Infatti, l'art. 114, comma 2, Cost. non cita lo Stato, disponendo che i «[...] Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

¹²⁹ Così, ancora, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 42.

¹³⁰ *Ibidem*. L. VANDELLI, peraltro, rammenta che tale funzione «unificante» espletata dallo Stato trova ulteriore declinazione nel ruolo di garante della perequazione, delle coesione e solidarietà sociale di cui all'art. 119, commi 3 e 5, Cost. nonché di responsabile di ultima istanza della unità giuridica ed economica, del rispetto dei trattati e delle norme di provenienza comunitaria – ed ancora – di garante delle sicurezza pubblica e custode della Costituzione e delle leggi a fronte delle eventuali violazioni delle Regioni, perpetrate nell'esercizio della loro potestà legislativa.

¹³¹ Sulle origini del principio, la sua derivazione dall'art. 97 Cost. e, soprattutto, dall'art. 5 Cost., nonché rispetto al legame rappresentabile tra la sua emersione nella giurisprudenza costituzionale rispetto alla disciplina mutuata nel nuovo Titolo V della Costituzione, cfr. la brillante ricostruzione di A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 416 ss.

¹³² Così v. G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 212 ss. In generale, costituisce ormai un classico giuridico sul tema L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, cit., pp. 691 ss.

¹³³ Del resto l'idea era già emersa in S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI-M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 43 ss.

¹³⁴ Cfr. l'accurato saggio di Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. *Dai «livelli di governo» agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 47 ss.

Anzitutto, l'art. 114, comma 2, Cost. si richiama espressamente alle *funzioni* – che si presume siano amministrative, pur in assenza di esplicita qualificazione – di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, le quali sono *proprie* di tali Enti¹³⁵, così come gli statuti e i poteri¹³⁶, sostanzialmente individuando un nucleo intangibile dell'autonomia ad essi connaturata per effetto di siffatto “riconoscimento” costituzionale, non a caso ubicato in ingresso al Titolo V e come si è detto¹³⁷ da leggersi, secondo una chiave ermeneutica corretta, in stretta correlazione con l'art. 5 Cost.

Tale variazione si accompagna a quelle di cui al nuovo art. 117 Cost. e, soprattutto, al rapporto con l'art. 118 Cost. immediatamente successivo, che diviene il perno fondante e la fonte normativa di base su cui innestare la riflessione in tema di allocazione (e riallocazione) delle funzioni amministrative.

Infatti, quanto all'art. 117 Cost., occorre in primo luogo segnalare l'emersione del concetto di funzione *fondamentale* degli Enti¹³⁸, che si accompagna – o, forse, per certi versi si contrappone¹³⁹ – a quello di funzione *propria* di cui agli artt. 114 Cost. e 118 Cost. L'art. 117 Cost., individua come noto tre tipologie di potestà legislativa, le quali vengono declinate nel rapporto tra Stato e Regioni – rispettivamente ai commi 2, 3 e 4¹⁴⁰ – in

¹³⁵ Non pare condivisibile, l'opinione attribuibile a F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 399 ss., spec. p. 403, per la quale di funzioni proprie in senso stretto possa parlarsi solo con riferimento ai Comuni in quanto titolari di una competenza generale, dal momento che siffatta titolarità (delle funzioni proprie) viene espressamente richiamata in Costituzione anche a favore degli altri Enti interessati.

¹³⁶ Vi si afferma, infatti, che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

¹³⁷ Su tali aspetti v. *supra*, Introduzione, nonché *supra*, questo stesso paragrafo.

¹³⁸ Si anticipa – rispetto alla sede prevista *infra*, cap. 1, sez. II – la distinzione proposta da R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 365 ss., spec. p. 370, il quale sostiene che nell'assetto della Costituzione, si avrebbero in definitiva le seguenti categorie di funzioni: «1. funzioni *fondamentali*: attribuite dalla legge dello Stato, per esse vale il principio di eguaglianza tra gli enti dello stesso livello; 2. funzioni *proprie*: attribuite dalla legge dello Stato o dalla legge regionale, possono essere «differenziate», in base al principio di adeguatezza, tra gli enti dello stesso livello; 3. funzioni *conferite*: sono il risultato del «moto ascendente» della sussidiarietà, ossia sono le funzioni che, «per assicurarne l'esercizio unitario» (art. 118.1) possono essere «sottratte» ai Comuni (cui, in principio, tutte le funzioni amministrative sono attribuite) e collocate a livello più alto». L'Autore, peraltro si pone il problema della concreta distinzione al di là dell'impianto terminologico adottato, tra le richiamate funzioni, giungendo ad affermare quanto segue: «[...] Possono essere «differenziate» le funzioni fondamentali? Funzioni che siano «fondamentali» per un certo tipo di ente (per i Comuni, per esempio, perché è essenzialmente di loro che si parla) e al contempo «differenziate» (quindi attribuite soltanto ad una parte degli enti appartenenti a quel «tipo», per esempio soltanto ai Comuni di dimensione demografica superiore ad una certa quota) mi parrebbero al centro di un ossimoro irrimediabile. Però, se si accetta l'impostazione terminologica qui proposta, ne deriva la conseguenza che la «riserva» alla legge dello Stato, di cui all'art. 117. 2, lett. p), dovrebbe riguardare un nucleo assai ristretto di funzioni: quelle che costituiscono la proiezione dell'organizzazione delle funzioni di interesse statale (i «Compiti del Comune per servizi di competenza statale», come si esprime l'art. 14 del TU sugli enti locali), nonché quelle che sono imprescindibili, connaturate e connotanti il ruolo dei diversi livelli del governo locale».

¹³⁹ Per un approfondimento sulla distinzione, v. *infra*. Cap. 1, sez. II.

¹⁴⁰ Sui quali v., *ex multis*, ad esempio L. ANTONINI, *Art. 117, secondo, terzo e quarto comma*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, pp. 2213 ss.

potestà esclusiva statale esclusiva, potestà concorrente tra Stato e Regioni e potestà residuale regionale.

Nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, Cost. si staglia quanto disposto dalla lett. p), ai sensi della quale rientra espressamente nella competenza statale la materia¹⁴¹, per vero assai composita, afferente a «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*», la quale, in sostanza, si risolve nei profili ordinamentali principali degli Enti istitutivi del governo locale¹⁴².

In verità – volendo prescindere dal merito della distinzione tra funzioni *fondamentali* e funzioni *proprie*, su cui si tornerà in seguito¹⁴³ – giova sin d'ora sottolineare ancora una volta che per «[...] gli enti locali le funzioni sono sempre funzioni amministrative, in ordine alle quali è loro riconosciuta l'autonomia normativa e l'autonomia finanziaria»¹⁴⁴: quindi l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. deve essere interpretato, anzitutto, riposizionandolo in un quadro costituzionale più ampio¹⁴⁵, costituito dall'art. 117, comma 6, Cost., avente ad oggetto il riconoscimento dell'autonomia normativa agli Enti locali da esercitarsi in ordine alla «[...] *disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*», dall'art. 118 Cost. relativo alla (ri)distribuzione delle funzioni amministrative tra Enti, nonché dall'art. 119 Cost., ove si sancisce che Regioni ed Enti locali godono di autonomia finanziaria e di risorse autonome il cui riconoscimento nei loro confronti riesce propedeutico alla possibilità di «[...] *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*»¹⁴⁶.

Se tutte le funzioni richiamate nelle norme citate costituiscono funzioni amministrative – cioè, da un punto di vista dell'organizzazione¹⁴⁷, «complessi di attività predeterminate dalla legge e affidate a “uffici” pubblici per il perseguimento di finalità di interesse

¹⁴¹ Vale la pena di precisare che ad avviso di alcuni autori non si tratterebbe tecnicamente di una materia. In tal senso argomenta F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 794 ss., in particolare p. 801, ove l'Autore afferma che si tratterebbe di «[...] una garanzia per gli enti locali, ma non una materia in sé».

¹⁴² Del resto, come è stato sottolineato da F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 409 ss., la materia dell'ordinamento delle autonomie locali, si deve ritenere ormai scomparsa con la limitazione della competenza statale alle sole tre *sub*-materie di cui alla lettera p) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

¹⁴³ Cfr. *infra*, cap. 1, par. 3.2., nonché soprattutto cap. 1, sez. II.

¹⁴⁴ Testualmente F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., p. 800.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Il richiamo specifico all'organizzazione vale ad escludere l'altra accezione di funzione, strettamente legata invero all'attività amministrativa. Per una panoramica esaustiva dei diversi significati astrattamente attribuibili alla locuzione “funzione amministrativa” v. *supra*, Introduzione.

pubblico»¹⁴⁸ – qualificabili come *proprie* oppure *attribuite* in ragione dell'esercizio della potestà legislativa ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost., la previsione di funzioni *fondamentali* ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. lett. p) presenta la particolarità derivante dal fatto che la Costituzione pare abbia inteso garantire «[...] una quota minima e indefettibile di funzioni da attribuire, con legge statale, a tutti gli enti locali, in tutto il territorio nazionale, riducendo per questa via la potenziale differenziazione che la legge regionale, nelle materie di propria competenza può realizzare nella distribuzione delle funzioni»¹⁴⁹, sicché se la funzione è fondamentale, allora ciò «[...] implica che le funzioni definite tali abbiano un peculiare rapporto con le caratteristiche e la ragione d'essere dell'ente»¹⁵⁰, a punto tale da definirne «[...] l'ambito di azione in termini tali che la sottrazione di ognuno degli ambiti definiti come fondamentali condurrebbe ad un mutamento significativo della fisionomia dell'ente»¹⁵¹.

La lettura del nuovo assetto delle competenze di cui all'art. 117 Cost. in combinato con quanto dispone l'art. 118 Cost., tuttavia, come si è anticipato, consente di emancipare la corretta redistribuzione delle funzioni amministrative dalla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, in sostanza conducendo al superamento del rigido parallelismo informato alla correlazione tra potestà legislativa ed amministrativa, a favore di un criterio allocativo più elastico¹⁵², accolto nell'art. 118 Cost. ed ispirato al rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

Infatti, ai sensi dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., le «*funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni*», cioè al livello di prossimità salvo che «*per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*», con la specificazione che i «*Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative*

¹⁴⁸ Cfr. F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, pp. 57 ss.

¹⁴⁹ Testualmente, ancora F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., pp. 800-801. L'Autore, procede ulteriormente precisando che: «Le funzioni fondamentali devono essere individuate, a scopo di garanzia delle attribuzioni degli enti locali, tanto nelle materie di competenza statale quanto in quelle di competenza regionale. Per lo Stato costituiscono una sorta di auto-limite (che vincola, anche se non formalmente, la legislazione di settore); per la Regione un limite esterno al proprio potere di distribuzione delle funzioni. Il riconoscimento allo Stato di una competenza legislativa esclusiva nella *sub*-materia (rispetto alla precedente e più generale materia dell'«ordinamento delle autonomie locali») della individuazione delle funzioni fondamentali è una garanzia per gli enti locali, ma non una materia in sé. È una garanzia sull'attribuzione certa di una quota fondamentale (minima, essenziale) di funzioni, non un lasciapassare per una disciplina statale di dettaglio del contenuto di quelle stesse funzioni».

¹⁵⁰ Testualmente, v. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 383 ss., in particolare p. 397.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Cfr. ancora F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 399 ss., il quale parla di modello “flessibile” e “dinamico”.

proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Se da un lato, l'art. 117 Cost. richiama dunque il concetto di funzione *fondamentale*, legandolo alla potestà legislativa dello Stato, dall'altro l'art. 118 Cost. menziona le categorie di funzione *propria* di funzione *conferita* nel riferimento alla titolarità scalare tra Enti locali, seppur con l'indicazione di un'*attribuzione* – cioè di un criterio di allocazione – intestata in modo generalizzato al livello comunale, con l'eccezione delle esigenze mutate dall'espressa valorizzazione della differenziazione¹⁵³ e dall'adeguatezza¹⁵⁴.

Senonché tale generalizzata attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, lo si anticipa sin d'ora, non deve leggersi come la sostituzione di una rigidità – quella derivante dal principio del parallelismo – con un'altra rigidità, astrattamente riferibile al tenore letterale dell'art. 118, comma 1, Cost., il quale parrebbe investire direttamente i Comuni dell'esercizio delle funzioni amministrative¹⁵⁵; al contrario, tale enunciazione sottende un'interposizione in chiave redistributiva da parte del Legislatore¹⁵⁶, la quale merita un approfondimento quanto alle categorie ed ai metodi della menzionata allocazione.

3.2. L'ART. 118 COST. E I CRITERI DI ALLOCAZIONE E RIDISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI. ATTRIBUZIONE, TITOLARITÀ DI FUNZIONI PROPRIE E CONFERIMENTO

Sulla base di quanto statuito dall'art. 118 Cost., sembrerebbe persistere uno stato iniziale della disciplina costituzionale afferente all'assetto funzionale nel quale «[...] le funzioni amministrative hanno un unico titolare, il Comune, cui sono “attribuite” dalla Costituzione stessa»¹⁵⁷, salvo poi essere «[...] conferite ad altri enti, su fino allo Stato»¹⁵⁸ per ragioni di adeguatezza, con la conseguenza di un necessario esercizio della potestà legislativa ai fini dello spostamento della titolarità delle funzioni amministrative¹⁵⁹,

¹⁵³ Su cui. v., anzitutto, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004.

¹⁵⁴ Si tratta del principio costituzionale che fonda la legittimità delle forme associative tra Enti locali, per l'appunto preordinate al raggiungimento di livelli di ottimalità ed adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative. Sull'inscindibile legame tra adeguatezza ed intercomunalità, cfr. ad es. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 84 ss.

¹⁵⁵ In tal senso si esprime chiaramente Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., spec. pp. 2344-2345.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Così, testualmente, R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 365 ss., in particolare p. 369.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ In questo senso v., ad es., D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 757 ss.

secondo la declinazione delle rispettive potestà statali o regionali, stante il richiamo espresso alle due tipologie di titolarità da parte dell'art. 118, comma 2, Cost.

Tale prospettazione di principio, tuttavia, è stata meglio declinata dalla dottrina maggioritaria¹⁶⁰ postulando comunque l'indefettibilità di un intervento del Legislatore ai fini dell'allocazione delle funzioni¹⁶¹, per vero anche ricorrendo ad interpretazioni assai estensive – e forse non sempre giustificate, almeno da un punto di vista sistematico¹⁶² – della VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione¹⁶³; interpretazioni ai sensi delle quali, in sostanza, l'esercizio delle funzioni amministrative presupporrebbe comunque una legislazione *ad hoc*, anche ai fini della correlazione tra funzioni, risorse e dotazioni strutturali ed organiche¹⁶⁴.

Nello stesso senso si è espressa – come si vedrà nel dettaglio *infra*¹⁶⁵ – anche la Corte costituzionale, la quale ha accreditato la tendenza ad interpretare l'art. 118 Cost. alla luce delle clausole dello stesso art. 117 Cost. e del riparto di competenze ivi contemplato, sicché è stato stabilito dal Giudice delle Leggi che il necessario intervento del Legislatore

¹⁶⁰ Cfr., *ex multis*, E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 442 ss.; A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 107 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, ivi, pp. 183 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 423 ss.

¹⁶¹ Così, F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., p. 800. A tal proposito, cfr. anche A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 593 ss.; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 399 ss.

¹⁶² Critica, infatti, il valore che si intenderebbe offrire a tale disciplina A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1305 ss., sul presupposto, probabilmente condivisibile, che tale disposizione è stata contemplata dal Legislatore costituente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione e, quindi, in vista dell'attuazione primigenia delle Regioni, nell'ambito di un quadro costituzionale e del regionalismo assai diverso da quello nel quale si pretenderebbe di calarne l'interpretazione ai nostri giorni.

¹⁶³ La VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, infatti, stabilisce che: «1. Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. 2. Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni delegano loro l'esercizio. 3. Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali».

¹⁶⁴ Così, cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 233 ss.

¹⁶⁵ Cfr. *infra*, cap. 1, sez. I, par. 3.3.

ai fini dell'allocazione delle funzioni amministrative dovesse essere statale per le materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. ovvero regionale, per i casi di cui ai commi 3 e 4¹⁶⁶.

Al di là della titolarità della potestà allocativa astrattamente posta in capo a Stato e Regioni, il problema sostanziale si pone con riferimento alla concreta riallocazione delle funzioni amministrative, che vive nel rapporto tra distribuzione delle funzioni e titolarità della potestà legislativa. Se non pare dubbia l'impossibilità per le Regioni di allocare funzioni a favore di autorità statuali, occorre comprendere se non sussista per il Legislatore statale la facoltà di agire in senso inverso, nelle materie di potestà concorrente o residuale, eventualmente anche a favore di soggetti pubblici statali¹⁶⁷.

Sul punto si è infine espressa la Corte costituzionale la quale, nella nota sentenza n. 303 del 2003¹⁶⁸, ha svolto un ragionamento imperniato sugli effetti dispiegati dal principio di sussidiarietà alla luce dei quali è giunta ad affermare che l'attribuzione di funzioni a soggetti statali, seppur nell'ambito materiale individuato dall'art. 117, commi 3 e 4, Cost. – cioè quelli relativi alla potestà concorrente e residuale regionale – implichi l'attrazione in

¹⁶⁶ In questo senso v. anche G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 321 ss.; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V*, cit., pp. 442 ss.

¹⁶⁷ Occorre precisare che secondo autorevole dottrina l'art. 118 Cost. non abiliterebbe opinioni tese a ravvisare nella norma il fondamento di potestà legislative implicite, come avvertono G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Annuario 2002 AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo)*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 469 ss., nonché G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, cit., pp. 383 ss.

¹⁶⁸ Cfr. Corte cost. 25 settembre-10 ottobre 2003, n. 303, laddove la Consulta, nel postulare il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, giunge ad affermare che una limitazione dell'attività unificante statale circoscritta esclusivamente alle materie di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. ovvero alla determinazione dei soli principi ex art. 117, comma 3, Cost. equivarrebbe a «[...] circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze». Da ciò ne deriva che, stante la nuova formulazione dell'art. 118 Cost. e del principio di sussidiarietà ivi richiamato, soprattutto per quanto attiene al criterio di preferenza verso la dimensione di prossimità, riesce «[...] coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

I commenti pubblicati in relazione a tale sentenza sono stati moltissimi. Nella vasta letteratura in merito, cfr., *ex multis*, almeno A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2778 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004, pp. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, *ivi*, pp. 587 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 13 ottobre 2003.

sussidiarietà della potestà legislativa al medesimo livello di governo statale¹⁶⁹: dunque, sarebbe la potestà amministrativa ad influenzare quella legislativa e non viceversa, sicché se «[i]n principio sono le funzioni (amministrative) la legislazione seguirà»¹⁷⁰.

In sostanza, sulla base del novellato Titolo V, il principio del parallelismo delle funzioni riesce tendenzialmente superato¹⁷¹ da un assetto nel quale le funzioni amministrative

¹⁶⁹ Così L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze n. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 883 ss.

¹⁷⁰ Cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in Astrid online, consultabile al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORC/TORCHIA-Commento-a-Corte-cost-303_03.pdf.

¹⁷¹ Per vero non tutti gli autori concordano sull'avvenuto superamento. In tal senso riesce convincente la costruzione di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 365 ss., il quale sostiene che il parallelismo delle funzioni non si porrebbe in antitesi con quello di sussidiarietà. Nello stesso senso, cfr. R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum quad. cost.*, 2, 2002, nonché ID., *La funzione amministrativa*, consultabile in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/TitoloV-ff%20amm.htm>, ove l'Autore afferma che sembra ormai generalizzata « [...] l'affermazione che il nuovo testo del Titolo V°, introducendo il principio di sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, abbia scalzato il principio del parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, che era stato in precedenza uno degli assi ordinatori della ripartizione delle attribuzioni. Ma il principio del parallelismo e il principio di sussidiarietà sono davvero in antitesi, incompatibili al punto che l'affermarsi del secondo comporti il superamento del primo? Ritengo di no, perché i due principi non sono affatto complanari. Stanno su piani diversi: si differenziano per origine, per funzione, per ambito e per "valore" protetto. A) Il principio di parallelismo è un principio di origine giurisprudenziale, elaborato dalla Corte costituzionale sulla base degli artt. 117 e 118 Cost. del testo costituzionale originale. La sua funzione è stata di fornire alla Corte stessa un criterio per la (ri)definizione delle funzioni legislative regionali, ed estenderle anche laddove lo Stato deleghi alle regioni esclusivamente funzioni amministrative: al punto che il parallelismo delle funzioni ha potuto indurre la Corte ad accreditare la formazione, per l'evoluzione della legislazione statale, di "nuove materie" di competenza legislativa regionale. L'ambito di applicazione del principio di parallelismo è stato esclusivamente quello della delimitazione delle attribuzioni delle Regioni, non toccando affatto il diverso aspetto delle funzioni degli enti locali: infatti il "parallelismo" è tranquillamente convissuto con un sistema di accentuato conferimento agli enti locali (sprovvisti, com'è ovvio, di potestà legislativa) delle funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale. Il principio di parallelismo è un principio di secondo livello che coniuga il più generale principio di legalità con il fenomeno delle deleghe di funzioni statali alle regioni, imponendo agli organi amministrativi (regionali) di agire, anche quando esercitino funzioni delegate, sulla base di una disciplina legislativa. B) Il principio di sussidiarietà, invece, è un principio di politica legislativa, rivolto al legislatore tanto statale che regionale. La sua funzione è di indicare una generale e generica preferenza per il conferimento legislativo delle funzioni amministrative al livello più basso della piramide politico-amministrativa, quello comunale: sempre che non vi siano ragioni valide per richiamarne l'esercizio ad un livello più elevato. Esso si applica in generale a tutti i livelli di governo. Si potrebbe definire come un principio di secondo livello che esprime l'esigenza di bilanciare due principi più generali, il principio di autoamministrazione delle collettività locali e il principio di efficienza (o "adeguatezza"). Non vi sono perciò ragioni per ritenere che i due principi, di parallelismo e di sussidiarietà, stiano necessariamente in posizione di contrasto o di incompatibilità: tanto è vero che la stessa Corte costituzionale, giudicando della c.d. "legge Bassanini I", ha considerato compatibili il "vecchio" principio costituzionale del parallelismo con il "nuovo" principio, ora costituzionalizzato, di sussidiarietà. Quello che probabilmente si può invece affermare è che i due principi rappresentano la chiave di volta degli archi di sostegno di due sistemi costruttivi alternativi e non sommabili: l'uno si basa su una ripartizione delle funzioni preventiva e tendenzialmente rigida, tracciata attraverso limiti di legittimità controllabili dal giudice costituzionale (che perciò si inventa il principio di parallelismo per consolidare il sistema), l'altro si basa invece su una procedura cooperativa di contrattazione e di accordo su chi assume l'esercizio dei singoli compiti, procedura ovviamente affidata ai soggetti e ai metodi della politica (a cui infatti il principio di sussidiarietà indirizza il suo programma). Come sempre avviene, il legislatore ricorre all'enunciazione esplicita di un principio solo quando non sa tradurlo in norme operative: ma il principio, quando è solo enunciato, sta in potenziale e necessario conflitto con le altre norme del medesimo testo, fatte per "implementare" non quel principio, ma gli altri principi, già consolidati. Questa è la situazione che la riforma del Titolo V rischia di realizzare, accostando l'enunciazione di un principio – la sussidiarietà – non

dovrebbero essere preferibilmente svolte a un livello di prossimità¹⁷², fatta salva la vocazione ascensionale presso livelli di governo sovraordinati¹⁷³, giustificata da esigenze di esercizio unitario sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza¹⁷⁴; conseguentemente l'intestazione e la distribuzione delle funzioni amministrative non riesce più rigidamente ancorata al catalogo materiale di cui all'art. 117 Cost. ma sono rimesse, di volta in volta, alle scelte promosse dai Legislatori nazionale e regionale¹⁷⁵ in ragione delle indicazioni costituzionali informate in primo luogo alla sussidiarietà¹⁷⁶ ed in seconda battuta alla differenziazione ed all'adeguatezza¹⁷⁷.

Sciolto il nodo dei criteri (o principi) alla luce dei quali riesce possibile operare una distribuzione scalare delle funzioni amministrative tra i livelli del governo locale contemplati nell'art. 118 Cost., permane – come si è anticipato *supra*¹⁷⁸, laddove si è trattato il tema delle funzioni *fondamentali* ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost. – il problema del significato da riconoscersi al «rovo terminologico»¹⁷⁹ delineato dalla Costituzione in merito alla *qualificazione* delle funzioni. Infatti, definite già come *fondamentali*, esse vengono altresì denominate *proprie*, *attribuite* o *conferite* in diverse

adeguatamente strumentato con un sistema di regole che ad altri principi (tra cui c'è pure il parallelismo delle funzioni) si ispira».

¹⁷² In questo senso si concorda con quanto autorevolmente asserito da R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 365 ss., il quale ritiene che il principio di sussidiarietà sarebbe sostanzialmente un principio di politica legislativa, teso ad indicare una generica preferenza per il conferimento di funzioni al livello amministrativo di prossimità, vale a dire quello comunale.

¹⁷³ Così in P. URBANI, *L'allocatione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 459 ss.

¹⁷⁴ Sul punto, cfr. ad es. M. GORLANI, *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 14 giugno 2002, il quale esprime bene il tenore del mutamento di paradigma affermando che con «[...] l'introduzione del principio di sussidiarietà ad opera della Legge cost. n.3/2001, il criterio di attribuzione postula ora che la generalità delle funzioni amministrative spetti al Comune, salvo quelle che non possono essere "adeguatamente" esercitate, che dovranno pertanto essere riallocate, progressivamente ed eventualmente in modo differenziato, alle Province, alle Regioni e allo Stato, al fine di garantirne la "adeguatezza" nell'esercizio. Come regola generale, quindi, e a differenza del passato, alla competenza legislativa non corrisponde più la competenza amministrativa: siamo oggi di fronte ad un municipalismo (o localismo) d'esecuzione, con la riserva a Regioni (e Stato) soltanto delle funzioni legislative, di programmazione e di coordinamento, oltre a quelle (si presume poche) funzioni amministrative che richiedono un ambito più ampio di esercizio».

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Sul concetto di sussidiarietà nel diritto amministrativo, v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 2003, XXX, pp. 1 ss. Giova sin d'ora rammentare che tale principio trova ulteriore esplicitazione anche nell'art. 120 Cost. laddove la sussidiarietà si accompagna alla disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi dell'Esecutivo.

¹⁷⁷ In questo senso differenziazione ed adeguatezza sono ritenuti da parte della dottrina non tanto principi autonomi, quanto corollari dello stesso principio di sussidiarietà. In generale, sull'assetto indicato nel testo, cfr. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Federalismo*, 2003, pp. 843 ss.

¹⁷⁸ V. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 3.1.

¹⁷⁹ Così R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, cit.

disposizioni del Titolo V¹⁸⁰, senza una apparente distinzione chiarificatrice da parte del Legislatore costituzionale.

Parte della dottrina ha ritenuto di non offrire rilievo alla terminologia di volta in volta adottata dal Legislatore costituzionale, talora ritenendo di dover valorizzare il fatto che comunque si tratterebbe di funzioni amministrative¹⁸¹ e, tal'altra di dover sottolineare che, in ogni caso, già il Legislatore della riforma Bassanini aveva inteso riunire sotto l'ombrello del *conferimento*¹⁸² tutti criteri riallocativi funzionali¹⁸³.

Tuttavia, come si vedrà¹⁸⁴ a breve, persiste il problema tassonomico della qualificazione delle funzioni, dal momento che da tale qualificazione alcuni Autori hanno fatto discendere costruzioni teoriche peculiari, non ultima quella dell'intervenuta obsolescenza della categoria della *delega* di funzioni amministrative.

3.3. L'ATTUAZIONE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Le disposizioni mutate nel Titolo V della Costituzione, hanno infine ricevuto applicazione attraverso la Legge 5 giugno 2003, n. 131, nota anche come c.d. "Legge La Loggia"¹⁸⁵, recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*».

¹⁸⁰ Come rammenta M. GORLANI, *Il nuovo criterio di allocazione*, cit., il «[...] l'art.117, co. 2, lett. p), domanda al legislatore statale di definire le funzioni "fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane; l'art.118 co. 1, "attribuisce" in via generalizzata le funzioni amministrative ai Comuni, salvo quelle che debbano essere "conferite", al fine di assicurarne l'esercizio unitario, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; l'art.118 co. 2, riconosce a Comuni, Province e Città metropolitane la titolarità di funzioni amministrative "proprie" e di quelle "conferite" con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze; e infine l'art. 121, u.c., che è rimasto in vigore anche dopo la riforma n. 3/2001, assegna al Presidente della Giunta regionale la direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, lasciando intendere che possano ancora esistere funzioni amministrative proprie dello Stato ma che questo ritenga di delegare alle Regioni».

¹⁸¹ Così F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., p. 800. L'Autore, nel testo, peraltro, giunge ad affermare che in ogni caso si tratterebbe di funzioni attribuite, a prescindere dalla qualificazione in concreto operata dal Legislatore costituzionale, sul presupposto che comunque sarebbe necessario l'esercizio della potestà legislativa.

¹⁸² In molti in dottrina hanno valorizzato tale aspetto. Tra di essi, v. ancora M. GORLANI, *Il nuovo criterio di allocazione*, cit.

¹⁸³ Sul punto v. *supra* cap. 1, sez. I, par. 1.

¹⁸⁴ Sul punto v. *infra*, cap. 1, sez. II.

¹⁸⁵ Su cui v., ad es., G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, pp. 1113 ss.; AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Giuffrè, Milano, 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003; AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003; P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino 2004.

In particolare, ai fini della presente trattazione, assume un particolare interesse quanto disposto dall'art. 7¹⁸⁶ della Legge poc' anzi richiamata rubricato «*Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*», il quale, al primo comma, dopo aver disposto che Stato e Regioni «[...] *secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio*», prevede che il complesso delle «[...] *altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni*».

Benché tale disposizione a primo acchito possa apparire attributiva della potestà di *conferimento* solo al livello intermedio, in ragione del richiamo espresso alle Province e alle Città metropolitane, occorre notare che, da un lato, il richiamo alle funzioni «*non diversamente attribuite*» di spettanza comunale non vale ad identificare in modo certo il livello di *allocazione* delle corrispondenti funzioni amministrative, nonché le risorse finanziarie, organiche ed organizzative da individuarsi necessariamente a fronte del conferimento¹⁸⁷, parendo semmai una sorta di clausola aperta avente ad oggetto il carattere residuale, o forse sarebbe meglio dire, ordinario, dell'*allocazione* al livello comunale¹⁸⁸.

In ogni caso, sul punto ha avuto modo di sedimentarsi il formante giurisprudenziale.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato che l'art. 118 Cost. attribuirebbe solo in linea di principio la potestà amministrativa¹⁸⁹, sicché il presupposto della sua concreta applicazione risiederebbe nella precisazione in via legislativa¹⁹⁰ delle competenze demandate all'esercizio comunale e di quelle da allocarsi, al contrario, presso i livelli superiori di governo, per ragioni di esercizio unitario.

Sullo stesso piano si pongono gli arresti giurisprudenziali di maggior rilievo di derivazione costituzionale. Infatti la Consulta, da un lato, con la sentenza 7 giugno 2004, n. 172, ha avuto modo di stabilire che l'allocazione delle funzioni amministrative presso i distinti livelli di governo non possa comunque prescindere da un intervento legislativo¹⁹¹

¹⁸⁶ Su cui cfr., in particolare, ad es. M. GOLA, *Articolo 7*, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.*, cit., pp. 166 ss.

¹⁸⁷ Come richiederebbe invece la prospettazione mutuata da A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, cit., pp. 233 ss.

¹⁸⁸ G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, cit., pp. 1113 ss.; M. CAMMELLI, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Ist. Federalismo*, 2003, pp. 429 ss.; A. RUGGERI, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, ivi, pp. 461 ss.

¹⁸⁹ Così v., ad es., TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 novembre 2004, n. 5501.

¹⁹⁰ In questo senso, cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, 15 aprile 2005, n. 570.

¹⁹¹ Nello stesso senso, cfr. Corte cost. 15 ottobre 2003, n. 324.

mutuato *ratione materiae* dallo Stato o dalle Regioni e, dall'altro, in molteplici pronunce¹⁹² ha avuto modo di sottolineare che i criteri sulla base dei quali occorre procedere al riparto tra funzioni muovono senz'altro da un'attribuzione generalizzata ai Comuni, la quale tuttavia di volta in volta, nel singolo intervento legislativo, può essere disattesa per ragioni di esercizio unitario riferibili al singolo ambito materiale preso in considerazione, in ragione della clausola tesa a valorizzare il *conferimento* agli Enti territoriali di maggiore estensione.

Sul tema, il Giudice delle Leggi ha avuto modo di stabilire inoltre che, fermo restando l'assetto menzionato per quanto attiene alle materie di cui al riparto di competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, commi 2 e 4, Cost., per quanto riguarda invece le materie di potestà concorrente oggetto del comma 3 l'allocazione delle funzioni amministrative sarebbe dovuta avvenire ad opera del Legislatore regionale¹⁹³, potendo il Legislatore statale intervenire solo mediante norme sull'allocazione, cioè il metodo della stessa, e non attraverso norme di concreta allocazione delle funzioni amministrative¹⁹⁴. Evidentemente tale impostazione applicativa valorizzava sia l'ambito di discrezionalità già riconosciuto prima della riforma del Titolo V ai Legislatori regionali, specie per quanto attiene agli istituti della delega e dell'avvalimento¹⁹⁵, sia l'avviso della dottrina maggioritaria¹⁹⁶, sostanzialmente concorde sull'opportunità di sottolineare il ruolo delle Regioni nell'allocazione e riallocazione delle funzioni.

Prescindendo dalla tematica afferente alla riallocazione delle funzioni amministrative, sulla quale si ritornerà a breve¹⁹⁷, giova accennare a due aspetti di rilievo.

Il primo fattore attiene al fatto che, in generale, l'attuazione del Titolo V, specie per quanto riguarda l'art. 117 Cost., è stata costellata da una laboriosa opera di affinamento e reinterpretazione delle disposizioni afferenti al riparto tra potestà legislativa statale e regionale da parte della Corte costituzionale che, a fronte di un notevole incremento dei giudizi costituzionali derivante dalla spiccata conflittualità tra Stato e Regioni circa l'effettiva estensione della nozione di alcune tra le rispettive materie, ha condotto da un

¹⁹² Cfr., *ex plurimis*, ad es. Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 43; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 69; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 70; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 71; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 72; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 73; Corte cost. 25 marzo 2004, n. 112.

¹⁹³ Sul punto, cfr. Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50 e Corte cost. 23 maggio 2005, n. 214.

¹⁹⁴ In merito a tale sottile distinzione, v. anche Corte cost. 14 luglio 2005, n. 336 e Corte cost. 23 gennaio 2006, n. 32.

¹⁹⁵ F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1970, *passim*.

¹⁹⁶ Cfr., ad es., E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 442 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., pp. 2344 ss.

¹⁹⁷ Cfr. *infra*, cap. 1, sez. II.

lato all'emersione di materie definite come "trasversali"¹⁹⁸ e, dall'altro, alla stessa tendenziale smaterializzazione delle materie¹⁹⁹.

Il secondo aspetto coinvolge la tendenziale inattuazione di molte disposizioni del medesimo Titolo V²⁰⁰, non ultime alcune di stretta pertinenza rispetto alle dinamiche evolutive del governo locale²⁰¹. Così, ad esempio, pur a seguito dell'intervenuta costituzionalizzazione del livello di governo metropolitano²⁰², l'attuazione delle Città metropolitane è risultata oggetto di notevoli speculazioni da parte della dottrina, anzitutto rivolte a contemperare le norme mutate dal rinnovato contesto costituzionale con le disposizioni cronologicamente antecedenti, rinvenibili nel TUEL²⁰³.

Eppure tale attuazione, che pareva ormai irrefutabile all'indomani della riforma costituzionale, in verità è stata frenata da molte complicazioni di rilievo²⁰⁴. Se, da un lato, le difficoltà sembravano in parte riconducibili, a livello di prossimità, alle resistenze manifestate dagli stessi amministratori dei Comuni interessati, dall'altro lato, gli impedimenti sembravano attribuibili, a livello centrale, agli ostacoli incontrati nel rivedere molte delle materie che vedevano coinvolti gli stessi Enti locali, probabilmente accentuati anche dalle spinte riformistiche che hanno continuato a manifestarsi nel dibattito pubblico con riferimento alla Carta costituzionale²⁰⁵. Del resto, tale ultimo fattore appariva evidente anche alla luce dell'inattuazione della delega conferita al Governo, già prevista dalla Legge n. 131/2003, ai fini dell'adozione di disposizioni di dettaglio in materie espressamente impattanti sull'impostazione istituzionale e funzionale delle Città metropolitane²⁰⁶.

¹⁹⁸ Cfr., *ex multis*, F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2951 ss.; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: "dove non può la Costituzione può la legge statale?"*. Ossia "la trasversalità oltre se stessa", *ivi*, 2008, pp. 3072 ss.; F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 905 ss.; C. MAINARDIS, "Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale, *ivi*, 2010, pp. 1128 ss.

¹⁹⁹ F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006.

²⁰⁰ Si pensi al destino dell'art. 116 Cost., su cui v., ad es., M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002. In generale, su tali aspetti, cfr. G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 3 ss.

²⁰¹ Su cui v. G. VESPERINI, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, pp. 769 ss.

²⁰² Su cui v. G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, *cit.*, *passim*.

²⁰³ Analizza entrambi gli aspetti, in particolare, G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, *cit.*, pp. 843 ss.

²⁰⁴ T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, *cit.*, *passim*.

²⁰⁵ Ne costituiscono un esempio emblematico le relazioni compendiate in G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, *cit.*; S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, *cit.*

²⁰⁶ Si trattava, tra le altre, della disciplina concernente il procedimento di istituzione, gli organi di governo e i casi di ineleggibilità e incompatibilità, l'individuazione delle funzioni amministrative fondamentali.

SEZIONE II. ALLOCAZIONE E RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NEL NUOVO
CONTESTO COSTITUZIONALE TRA TITOLARITÀ E SUSSIDIARIETÀ

1. CLASSIFICAZIONE ED ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA ENTI

Dal quadro sinora rassegnato, non pare possano inferirsi indicazioni univoche e certe²⁰⁷ circa l'assetto (in prima battuta) delle possibili tipologie di funzione amministrativa e (in seconda battuta) dei diversi strumenti di *allocazione* e *riallocazione* tra funzioni a vario titolo accolti in seno al nuovo dettato costituzionale.

Infatti, come si è anticipato²⁰⁸, le disposizioni mutate nel Titolo V della Costituzione qualificano le funzioni amministrative degli Enti territoriali mediante diverse nomenclature e declinazioni, essendo denominate talora come funzioni *proprie* ovvero come funzioni *fondamentali*, tal'altra prevedendo, quanto al metodo della *distribuzione* funzionale, che le funzioni siano *attribuite*, *delegate* oppure *conferite*. Evidentemente il lessico multiforme contemplato in Costituzione autorizza diverse – e talora fra loro non del tutto coerenti – ricostruzioni, tanto che i commentatori hanno sin da subito sottolineato tale confusione terminologica²⁰⁹, ammonendo circa le conseguenze da questa potenzialmente derivanti in termini di riequilibrio dell'intero sistema del governo locale, specialmente per quanto attiene ai rapporti tra Stato ed autonomie regionali e locali²¹⁰.

Così, volendo ripercorrere un eventuale processo di tipizzazione delle funzioni amministrative – precisato che le funzioni *espressamente* qualificate come tali, cioè come amministrative, sono riferibili solamente agli artt. 118 Cost. e 121, ultimo comma, Cost. – giova sottolineare come proprio nel più volte citato art. 118 Cost. esse siano *attribuite* ai Comuni, con la precisazione del fatto di poter essere altresì *conferite* agli altri Enti sovraordinati, muovendo dalle Province per giungere eventualmente sino allo Stato, con la finalità di assicurarne l'esercizio unitario. Il concetto di funzioni *conferite* riecheggia anche

²⁰⁷ Del resto, vale la pena di anticipare che anche la dottrina sia amministrativistica che costituzionalistica ha raggiunto approdi piuttosto condivisi solo con riferimento all'esito dell'esercizio delle funzioni amministrative, pur tuttavia mantenendo posizioni talora anche assai distanti sia con riferimento alla distinzione tra funzioni proprie e fondamentali, sia con riferimento alle declinazioni della potestà riallocativa in termini di attribuzione e di conferimento, sia ancora per quanto attiene alla conservazione di una residua utilità della categoria della delega.

²⁰⁸ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, parr. 3.1. e 3.2.

²⁰⁹ Rappresentano (in modo talora anche assai aspro) tale infelice utilizzo del lessico qualificatorio da parte del Legislatore costituzionale, offrendo ciascuno un proprio giudizio sul punto, ad es. R. BIN, *La funzione amministrativa*, cit.; M. GORLANI, *Il nuovo criterio di allocazione*, cit.; A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 308 ss.

²¹⁰ Cfr., ancora F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica*, cit., pp. 843 ss., il quale ha ravvisato nel quadro delineato gli estremi di un vero e proprio rompicapo. Dello stesso avviso è anche Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, cit., pp. 2344 ss.

nell'art. 118, comma 2, Cost., atteso quanto ivi specificato circa il fatto che gli Enti locali, cioè i Comuni, le Province e le Città metropolitane, sono *titolari* di funzioni amministrative *proprie* e di quelle *conferite* con legge statale o regionale.

Inoltre, come già sottolineato, l'art. 114, comma 2, Cost. stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono Enti autonomi dotati di *proprie* funzioni, indicazione mutuata – ritiene parte della dottrina senza particolari sfumature di significato²¹¹ – altresì dal penultimo comma dell'art. 117 Cost., il quale stabilisce che la «[...] *legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni*».

A tale quadro composito devono aggiungersi le prescrizioni di cui all'art. 117 Cost., ove al comma 2, lett. p) si prevede la potestà legislativa esclusiva statale con riferimento alle funzioni *fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane, mentre al comma 6 si sancisce che «[i] *Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*»²¹², riproponendo il paradigma dell'*attribuzione* di funzioni di cui sarebbero destinatari gli Enti locali omologamente a quanto statuito dall'art. 118, comma 1, Cost.

Il concetto di *attribuzione*, peraltro, viene riproposto dall'art. 119, comma 4, Cost. laddove si sancisce che «[l]e risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»²¹³. A tale disposizione, deve aggiungersi per completezza quanto implicitamente stabilito nel comma successivo, laddove si consente che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni con la finalità di «[...] *promuovere lo sviluppo economico [...] o per provvedere a scopi diversi*

²¹¹ Così in C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 110.

²¹² Per vero la medesima disposizione prevede anche che «[l]a potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni». Tuttavia, occorre evitare confusioni tra la delega di funzioni amministrative, quand'anche possa ravvisarsi nella generale delega di potestà amministrativa, ed il diverso frangente contemplato nella presente disposizione costituzionale, afferente alla delega di potestà regolamentare, che nulla ha a che vedere con la delega all'esercizio di compiti amministrativi specifici.

²¹³ Del resto, i precedenti commi della disposizione costituzionale, nel sancire le fonti di finanziamento dell'attività di tali Enti, consacrano il principio di autonomia finanziaria e di autonomia delle risorse, secondo la seguente formulazione: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

dal normale esercizio delle loro funzioni», in tal modo sottolineando il principio per il quale a funzioni *ulteriori* ed aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente esercitate dagli Enti locali corrispondano risorse straordinarie da doversi trasferire ad opera del livello di governo centrale – che di tali *diversi scopi* dovrebbe occuparsi in prima battuta – salva la previa opzione per la possibilità di investire gli Enti locali più adeguati dell'esercizio delle correlative funzioni amministrative.

Una diversa qualificazione è rinvenibile, infine, ai sensi dell'art. 121, ultimo comma, Cost., ove si sancisce espressamente che il Presidente della Giunta dirige le funzioni amministrative *delegate* dallo Stato alla Regione, conformandosi a quanto stabilito dal Governo centrale²¹⁴.

Il quadro tracciato, come inferibile da quanto si è in parte già detto²¹⁵, non è risultato meno complicato sul piano dell'esercizio ermeneutico nemmeno alla luce dei successivi interventi attuativi, giusto quanto disposto dagli artt. 2²¹⁶ e 7²¹⁷ della Legge n. 131 del 2003, dal momento che la fonte primaria attuativa pare accreditare un utilizzo equivalente e a tratti in verità un poco confuso, dei concetti di funzione *propria* e di funzione *fondamentale*, nonché di *attribuzione* e *conferimento*, i quali parrebbero essere considerati alla stregua di sinonimi dal Legislatore nazionale.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, il Governo viene delegato all'adozione di uno o più decreti legislativi teleologicamente preordinati all'individuazione delle «[...] *funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento*»²¹⁸.

Più dettagliatamente, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lett. b) l'individuazione delle funzioni *fondamentali* dovrebbe avvenire «[...] *in modo da prevedere [...] per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte*», valorizzando, ai sensi della successiva lett. c), i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione

²¹⁴ Cfr., per un commento della disposizione qui richiamata, ad es. C. PADULA, *Commento sub art. 121 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, pp. 1100 ss.

²¹⁵ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 3.3.

²¹⁶ Su cui v. M. GOLA-M.A. SANDULLI, *Art. 2*, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, cit., pp. 29 ss.

²¹⁷ Cfr., ancora, M. GOLA, *Articolo 7*, cit., pp. 166 ss.

²¹⁸ Cfr. il comma 1 dell'art. 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, rubricato «*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 18 ottobre 2001, n. 3*».

nell'«[...] *allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni*»²¹⁹.

Allo stesso modo, l'art. 7²²⁰ rovescia il rapporto tra *attribuzione* e *conferimento* già proposto dall'art. 118 Cost., sancendo che Stato e Regioni, ognuno in ragione delle rispettive competenze, «[...] *provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa*»²²¹.

A tale prima indicazione di principio, dalla quale sembrerebbe emergere il favore del Legislatore verso una tendenziale equiparazione semantica tra i termini di *attribuzione* e *conferimento*, occorre aggiungere quanto successivamente stabilito nel medesimo articolo, laddove si prevede che il complesso delle «[...] *altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni*».

Come è stato argutamente sottolineato in dottrina²²², la normativa qui riportata non contribuisce ad una chiarificazione circa le tipologie di funzioni amministrative accolte in Costituzione, anche con riferimento ai diversi ambiti di applicabilità dei processi di

²¹⁹ Cfr. altresì quanto previsto dall'art. 2, comma 5, della c.d. "Legge La Loggia", laddove si utilizzano in modo paritario, quasi fossero sinonimi, sia i concetti di conferimento ed attribuzione, che quelli di funzione propria e fondamentale. Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 5, si prevede che: «5. *La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*».

²²⁰ Cfr. art. 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, rubricato «Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative».

²²¹ Quanto descritto sopra, stando a quanto riportato dal medesimo articolo, può avvenire anche «[...] *per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi*».

²²² Cfr., in particolare, il pregevole lavoro di C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 116.

attribuzione, conferimento e delega, assecondando al limite un'impostazione per la quale le «[...] funzioni *proprie* sembrerebbero doversi dedurre per uguaglianza con quelle *fondamentali* e quelle *conferite* per sottrazione dalle stesse»²²³.

Per le ragioni esposte, dunque, pare necessario indagare dapprima la dimensione *statica*, avente carattere sostanziale, del concetto di funzione amministrativa, con la finalità di comprendere quali siano in definitiva le funzioni amministrative tipiche accolte in Costituzione²²⁴; in seconda battuta, si renderà necessario comprendere quali siano i meccanismi o strumenti di *allocazione e riallocazione* delle funzioni compatibili con il dettato costituzionale mutuato dal Titolo V, ascrivibili a quella che verrà denominata dimensione *dinamica* della funzione amministrativa²²⁵; infine, occorrerà delineare i lineamenti di un quadro di sintesi preordinato ad una chiarificazione complessiva del dettato costituzionale²²⁶, propedeutico alla comprensione delle implicazioni legate alla riforma territoriale recentemente approvata in Italia²²⁷, per comprendere infine se la distribuzione funzionale operata corrisponda effettivamente al metodo indicato da M.S. Giannini e commentato *supra*, nell'Introduzione alla presente ricerca²²⁸.

2. DIMENSIONE *STATICA* DEL CONCETTO DI FUNZIONE AMMINISTRATIVA. FUNZIONI AMMINISTRATIVE *PROPRIE*, *FONDAMENTALI*, *CONFERITE*, *DELEGATE*, *NON FONDAMENTALI*

Nel previgente contesto costituzionale, anche alla luce di quanto anticipato, la classificazione ontologica delle funzioni amministrative verteva anzitutto sulla presenza di funzioni definite come *proprie*, cui facevano da contraltare le funzioni *delegate* ad Enti posti ad un livello di maggiore prossimità, ancorché non necessariamente comunali, dagli Enti dotati di potestà legislativa, cioè Stato e Regioni.

Accanto a tale tipologia di funzioni, la Costituzione prevedeva le funzioni *di interesse esclusivamente locale*, in quanto tali esercitate dagli Enti locali, alle quali si affiancavano le funzioni «ad essi *delegate* o *sub-delegate* dalla Regione»²²⁹. Queste ultime vengono oggi definite in buona sostanza come funzioni *non fondamentali* degli Enti locali, tanto in quanto presentano carattere *ultroneo* rispetto a quelle *fondamentali* stabilite dal Legislatore

²²³ *Ibidem*. Corsivo dell'Autrice.

²²⁴ V. *infra*, cap. 1, sez. II, par. 2.

²²⁵ V. *infra*, cap. 1, sez. II, par. 3.

²²⁶ V. *infra*, cap. 1, sez. II, par. 4.

²²⁷ Cfr. *infra*, cap. 1, sez. III.

²²⁸ Cfr. *supra*, Introduzione, par. 1.

²²⁹ Testualmente, C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 144.

nazionale per ciascun livello di governo territoriale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., sicché vengono *attribuite* agli Enti locali dalle leggi di settore statali o regionali sulla base della rispettiva competenza materiale²³⁰. Veniva dunque a configurarsi, in passato, una classificazione imperniata su una *titolarità* residuale dello Stato di tutte le funzioni amministrative – da considerarsi la maggior parte, alla luce del previgente art. 117 Cost. – non espressamente di *titolarità* regionale²³¹.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, si ritiene che parte di tale costruzione abbia perso di significato sul presupposto che non vi sarebbe più la configurabilità di una *titolarità* statale o regionale di funzioni²³² determinabile *ex ante* a cagione dell'affermazione in Costituzione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari²³³, la cui applicazione imporrebbe di considerare tutte le funzioni sia come *proprie* sia come *conferite*²³⁴, in relazione dell'avvenuta (o meno) *riallocazione* presso il livello di governo maggiormente adeguato.

Proprio con riferimento a tali considerazioni, alcuni Autori hanno ritenuto superata la distinzione tra le categorie di funzioni richiamate (cioè *proprie*, *delegate* e prima ancora *trasferite*), anche considerando che il nuovo Titolo V parla espressamente di funzioni *attribuite*, *conferite* e *proprie*,²³⁵ sicché da un punto di vista sostanziale avrebbe un residuo interesse la sola partizione tra funzioni *proprie* e *conferite*, benché in verità da intendersi come qualificazioni di un medesimo processo *allocativo*²³⁶.

In tale contesto si pone l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., con il richiamo espresso alle funzioni *fondamentali*, le quali dovrebbero coincidere con quelle funzioni assolutamente indefettibili in quanto coesenziali alla stessa natura dell'Ente cui si riferiscono²³⁷.

Per quanto attiene all'esigenza di trovare una sintesi tra funzioni *proprie* e funzioni *fondamentali*, la corrente dottrinale ritenuta maggioritaria è giunta ad affermare che le funzioni amministrative *proprie* dovrebbero ritenersi coincidenti e, quindi, identificarsi

²³⁰ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 57 ss., ove si specifica che l'*allocazione* avverrà, consequenzialmente, sulla base del *criterio della dimensione degli interessi*.

²³¹ Il principio è stato espresso autorevolmente e con chiarezza, ancora una volta, da G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, cit., pp. 383 ss., spec. pp. 393 ss.

²³² *Ibidem*.

²³³ Su cui v., ancora, V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit., pp. 1 ss.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Così, v. ad es., C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 145.

²³⁶ Come rileva G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, cit., spec. pp. 219 ss., infatti, le funzioni *proprie* avrebbero attinenza con la futura *allocazione* delle funzioni, mentre quelle *conferite* si riferirebbero al risultato definitivo della *distribuzione* funzionale.

²³⁷ In questo senso si esprimono G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, cit., pp. 383 ss., spec. p. 397; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 409 ss., spec. p. 415; successivamente, ancora ID., *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., pp. 794 ss.

pienamente con quelle *fondamentali*, come se i due termini non presiedessero ad una concreta distinzione tra funzioni²³⁸, sul presupposto del fatto che la categoria individuata dalla lett. p) costituirebbe «[...] una garanzia per gli enti locali, ma non una materia in sé»²³⁹, essendo peraltro venuta meno la materia dell'ordinamento delle autonomie locali, che dovrebbe ritenersi assorbita nella nuova formulazione costituzionale²⁴⁰.

Tale tendenziale equiparazione – anche alla luce delle norme in precedenza citate²⁴¹ – pare sia stata sostanzialmente accolta dalla Legge n. 131 del 2003²⁴² e confermata dalla giurisprudenza sia costituzionale²⁴³ che amministrativa²⁴⁴, conducendo all'affermazione della tendenziale trasversalità della materia di cui alla lett. p), peraltro apparentemente accolta anche dalla Legge n. 42 del 2009²⁴⁵.

Senonché la prospettazione descritta, oltre ad appiattire eccessivamente il variegato dettato costituzionale²⁴⁶, per vero omette di considerare alcuni aspetti – comunque ben evidenziati da altra dottrina²⁴⁷ – che se valorizzati porterebbero al riconoscimento di un titolo autonomo tra funzioni *proprie* e funzioni *fondamentali*, non ultimo il fatto che confondendo funzioni proprie e fondamentali verrebbe meno il cuore della riforma, che risiede nell'affermazione in Costituzione del principio di sussidiarietà.

Infatti, il richiamo alle funzioni *fondamentali* contemplato nella lett. p) si accompagna ad altri aspetti non omogenei, che riguardano per vero gli organi di governo e la legislazione elettorale, aspetto quest'ultimo assai lontano dai profili relativi allo svolgimento dei compiti amministrativi da parte di ciascun livello di governo, sicché la sede congiunta di tali fattori potrebbe semmai inquadrarsi negli aspetti istituzionali ed ordinamentali del governo locale, piuttosto che nell'alveo della dimensione *riallocativa*

²³⁸ Cfr., *ex multis*, E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 442 ss.; M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 1273 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali*, cit., pp. 409 ss.; ID., *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., pp. 794 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, cit., pp. 423 ss.

²³⁹ Testualmente F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, cit., pp. 794 ss., in particolare p. 801.

²⁴⁰ Infatti, secondo F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali*, cit., pp. 409 ss., la materia dell'ordinamento delle autonomie locali, si deve ritenere ormai scomparsa con la limitazione della competenza statale alle sole tre *sub*-materie di cui alla lettera p) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

²⁴¹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. II, par. 1.

²⁴² In questo senso, cfr. M. GOLA-M.A. SANDULLI, *Art. 2*, cit., p. 29.

²⁴³ Cfr., ad es., Corte cost. 10 gennaio 2004, n. 16; Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 49; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 69; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 70; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 71; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 72; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 73.

²⁴⁴ Cfr., ad es. TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 novembre 2004, n. 5501; TAR Liguria, Genova, sez. II, 7 luglio 2005, n. 1022.

²⁴⁵ V. *infra*, cap. 1, sez. III, par. 1.

²⁴⁶ In questo senso, cfr. ad es. F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 399 ss., spec. p. 404.

²⁴⁷ Propende principalmente per questa impostazione, come si vedrà, soprattutto V. CERULLI IRELLI.

funzionale di cui all'art. 118 Cost., informata al principio di sussidiarietà verticale e fondata sul *criterio della dimensione dell'interesse*²⁴⁸.

Pare convincente la tesi secondo la quale le nozioni di funzioni *proprie* e di funzioni *fondamentali* siano previste in Costituzione con fini diversi²⁴⁹: dunque, da un lato, le funzioni *proprie* indicherebbero «[...] l'ambito identificativo dell'ente locale, dal punto di vista funzionale, che deve essere rispettato da ogni legislatore; a prescindere dall'essere o meno dette funzioni, comprese tra le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. p)»²⁵⁰ e costituirebbero la garanzia sul fronte funzionale del principio di autonomia locale²⁵¹; dall'altro lato, la nozione di funzioni *fondamentali* inciderebbe, al contrario, «[...] sull'assetto delle fonti in materia di amministrazione locale. E svolge un ruolo di tutela dell'autonomia locale rispetto alla normazione regionale che incontra nella detta nozione un limite invalicabile; ma anche di garanzia nei confronti delle collettività locali, dovendosi ritenere che le funzioni fondamentali siano ad esercizio necessario»²⁵².

Alla luce di tale criterio interpretativo, dunque, le funzioni sarebbero tutte *attribuite*²⁵³ ex art. 118 Cost. e potrebbero distinguersi in:

a) *funzioni fondamentali*, definite espressamente dalla fonte primaria statale e spettanti indistintamente a tutti gli Enti dello stesso livello di governo, con la finalità di assicurare la difformità e di limitare l'applicazione del principio di differenziazione²⁵⁴;

b) funzioni *proprie*, eventualmente riservate agli Enti facenti parte del medesimo livello effettivamente adeguati alla gestione delle medesime²⁵⁵, sulla base delle indicazioni del Legislatore sia nazionale che regionale – e non solo nazionale, come accade per le funzioni *fondamentali* – da taluno tendenzialmente identificabili con quelle storicamente svolte da una determinata categoria di Enti locali²⁵⁶ o che risulterebbero in ogni caso di *titolarità necessaria* per gli Enti sprovvisti di potestà legislativa in quanto ad essi coessenziali²⁵⁷, cioè afferenti alla dimensione dell'«identità istituzionale ed organizzativa

²⁴⁸ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., pp. 57 ss.

²⁴⁹ *Idem*, pp. 53 ss.

²⁵⁰ Testualmente *Idem*, p. 56.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² *Idem*, p. 57.

²⁵³ In tal senso, non vi sarebbe distinzione tra *attribuzione* e *conferimento*.

²⁵⁴ Così, v. C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 165.

²⁵⁵ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2341, laddove l'Autore parla di «[...] dominio dell'adeguatezza», riferendosi appunto al portato storico ed alla presunzione di adeguatezza (fino a prova contraria) di un determinato Ente ai fini dell'esercizio della funzione amministrativa, cui riesce possibile rimediare in caso di sperimentata impossibilità di esercizio ottimale mediante il *conferimento* ad altro livello di governo sulla base del principio di sussidiarietà.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., pp. 57 ss.; V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, cit., p. 48. Parla efficacemente di «[...] patrimonio forte di attribuzioni amministrative come deroga costituzionalizzata al

di vertice degli Enti locali»²⁵⁸, cui accedrebbe direttamente la sperimentazione di forme associazionistiche per il caso di adeguatezza all'esercizio della funzione in forma singola²⁵⁹;

c) funzioni *conferite*, che sarebbero identificabili con quelle rispetto alle quali avrebbe già avuto modo di trovare piena applicazione il principio di sussidiarietà verticale²⁶⁰, vale a dire quelle funzioni per le quali si sarebbe già verificato il moto dinamico ascensionale o discensionale imposto dalla sperimentazione concreta della sussidiarietà, sulla base delle indicazioni del Legislatore allocatore²⁶¹.

Qualora invece, si ritenesse che le funzioni *proprie* fossero anche *fondamentali* e viceversa, la trasversalità riconosciuta all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. condurrebbe ad un cortocircuito con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. – il quale costituisce la sede normativa della disciplina afferente alla *riallocazione* delle funzioni e menziona espressamente esclusivamente quelle *proprie* e quelle *conferite* – conculcando fortemente la potestà legislativa regionale (anche nelle materie di competenza regionale), in aperto contrasto con lo spirito complessivo di valorizzazione regionale sotteso alla riforma del Titolo V della Costituzione.

In merito alla definizione delle funzioni *fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane, infine, ha avuto modo di pronunciarsi recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza Corte cost. n. 22 del 2014, che si pone in linea di continuità con la Corte cost. n. 43 del 2004.

Confermando gli orientamenti giurisprudenziali che accreditano la distinzione tra *individuazione* (delle funzioni *fondamentali*) e *disciplina* (delle medesime funzioni *fondamentali*), la Consulta afferma che la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. indica «[...] *le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali*», laddove comunque «[...] *sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario" a livello sovra comunale, delle funzioni medesime*»²⁶².

principio di sussidiarietà», ad es., C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 174.

²⁵⁸ Così, testualmente, Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2338.

²⁵⁹ Sulla pertinenza delle forme associative al principio costituzionale di adeguatezza, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 96.

²⁶⁰ In tal senso, v. F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 399 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2341.

²⁶¹ C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 176.

²⁶² Così già nella Corte cost. n. 43 del 2004.

Da tale costruzione emerge come allo Stato spetti ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost. l'*individuazione* sostanziale delle funzioni *fondamentali* degli Enti tra quelle che vengono a comporre l'architettura essenziale degli stessi, mentre la disciplina di siffatte funzioni pertenga alla potestà dell'Ente intestatario della materia cui la funzione riesce ascrivibile, sia esso lo Stato oppure la Regione.

3. DIMENSIONE *DINAMICA* DEL CONCETTO DI FUNZIONE AMMINISTRATIVA. GLI ISTITUTI PREPOSTI ALLA *DISTRIBUZIONE* E *RIALLOCAZIONE* DELLE FUNZIONI

Come si è anticipato²⁶³, la disciplina mutuata dal previgente Titolo V della Costituzione si caratterizzava per un sistema fondato sul principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, caratterizzato dal fatto che la declinazione per materie di cui all'art. 117 Cost. comportava l'accompagnarsi alla potestà legislativa della titolarità di quella amministrativa per ciascun ambito materiale specificamente considerato.

In un sistema di questo tipo, l'attuazione del previgente Titolo V, aveva condotto dapprima al *trasferimento* delle funzioni *proprie* regionali – seppur, come noto, non in un'unica soluzione²⁶⁴ – nonché, in un secondo momento, all'*attribuzione* immediata dallo Stato agli Enti locali delle funzioni *di interesse esclusivamente locale*²⁶⁵ ed alla *delega* di funzioni (*proprie*) statali alle Regioni, nonché di quelle (*proprie*) regionali agli Enti locali²⁶⁶.

La rigida ripartizione funzionale imposta dalla Costituzione, consentiva in via di prima approssimazione, di distinguere ai fini degli strumenti di *distribuzione* e *riallocazione* delle funzioni, tra *titolarietà* ed *esercizio* della funzione amministrativa, mentre sul piano sostanziale la dicotomia principale era ravvisabile tra funzioni *proprie* (riconnesse alla *titolarietà*) e funzioni *attribuite* ovvero *delegate* (a seconda che la *ridistribuzione* verticale

²⁶³ V. *supra*, Introduzione, par. 3, nonché cap. 1, sez. I, *passim*.

²⁶⁴ Il riferimento è, naturalmente ai cosiddetti primo e secondo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Sul punto, cfr. *supra*, Introduzione, par. 3, nonché cap. 1, sez. I, par. 1.

²⁶⁵ Su tale tipologia di funzioni, cfr. G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano 1974, spec. pp. 153 ss.; E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli 1977.

²⁶⁶ Cfr., anzitutto, per un quadro chiaro del sistema F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Cedam, Padova 1970; M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, pp. 1203 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, ivi, 1970, pp. 627 ss. Più di recente, cfr. P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1984.

delle funzioni, preordinata all'*esercizio* – tendenzialmente distinto²⁶⁷ dalla *titolarità* – delle medesime, riguardasse quelle di *interesse esclusivamente locale* oppure le funzioni ordinariamente *delegabili*).

Da ultimo, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, le riforme Bassanini²⁶⁸ – ed in particolare la Legge n. 59 del 1997 – hanno introdotto la categoria del *conferimento*, caratterizzata dal fatto di sottendere una dimensione universale riconosciutagli dallo stesso Legislatore, il quale con tale espressione ha inteso indicare tutte le modalità e gli istituti preposti all'*allocazione e riallocazione* di funzioni tra Enti.

Come si è anticipato, dal tenore letterale dell'art. 118 Cost., soprattutto con riferimento al primo comma, sembrerebbe emergere la residua alternanza tra la categoria dell'*attribuzione* e quella del *conferimento*, come se fossero due distinti istituti di *riallocazione* delle funzioni, sicché l'*attribuzione* riguarderebbe i Comuni ed il *conferimento* tutti gli altri livelli di governo²⁶⁹.

Senonché tale prima deduzione derivante dal dato letterale, parrebbe egualmente contraddetta dal secondo comma del medesimo art. 118 Cost., laddove riferisce al *conferimento* di funzioni anche gli Enti di prossimità. Anche volendo valorizzare l'interpretazione per la quale «[...] nell'*attribuzione* sembrerebbe risultare prevalente il profilo *sostanziale* dell'*appartenenza* [...], mentre nel *conferimento* sembrerebbe imporsi il profilo *formale* dell'*assegnazione*, della *concessione* di una determinata funzione ad un determinato ente territoriale»²⁷⁰, tuttavia tale approdo, in primo luogo, sembrerebbe contrastare con lo stesso principio di sussidiarietà – da considerarsi quale criterio “di politica legislativa” direttamente rivolto al Legislatore sia statale che regionale²⁷¹ – il quale rifuggirebbe in linea di principio un rigido riparto delle funzioni amministrative “di partenza” successivamente *trasferibili*, come invece accadeva nel previgente Titolo V; in seconda battuta, sembrerebbe assai distante dalle disposizioni di cui agli artt. 117, comma 6, Cost. e 119, comma 4, Cost., dal momento che il combinato tra i fattori menzionati non

²⁶⁷ Per vero, secondo autorevolissima dottrina si tratterebbe comunque di un caso di necessaria *contitolarità tra funzioni amministrative*, stante l'esigenza di ineliminabile collaborazione intersoggettiva, che deve realizzarsi tra soggetto delegante ed Ente delegato all'esercizio. Sul punto, v. U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 427 ss., spec. pp. 441 ss., nonché, ancora, F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., *passim*, spec. pp. 46 ss.

²⁶⁸ Su cui v., *ex multis*, F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, cit., pp. 131 ss.; G. PASTORI, *La ridistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, cit., pp. 749 ss.; S. CASSESE, *Il terzo decentramento*, cit., pp. 417 ss.; G. PASTORI-M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione «a Costituzione invariata»: la legge n. 59 del 1997*, cit., pp. 459 ss.

²⁶⁹ C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 126.

²⁷⁰ Testualmente, *Idem*, p. 127. Corsivo dell'Autrice.

²⁷¹ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, cit., pp. 383 ss., spec. p. 384, rileva come l'art. 118, comma 1, Cost. consenta semplicemente di fissare criteri di esercizio della potestà legislativa.

consentirebbe l'*attribuzione* anche agli Enti infraregionali, come invece traspare dal dato letterale delle medesime disposizioni²⁷². La pregnanza delle argomentazioni sin qui addotte ha condotto la dottrina, quindi, a considerare l'*attribuzione* come categoria afferente alla «generica distribuzione delle funzioni amministrative»²⁷³, sicché le medesime funzioni oggetto di *attribuzione* potrebbero parimenti formare oggetto del *conferimento*.

Dal dettato costituzionale, da ultimo, si evince il ricorrere del richiamo alla *delega* di funzioni, con particolare riferimento a quanto esplicitamente previsto all'art. 121, ultimo comma. A tal proposito, nell'anticipare che si tornerà più ampiamente sul punto *infra*, nel paragrafo successivo²⁷⁴, vale la pena di puntualizzare sin d'ora come la dottrina maggioritaria si sia espressa nel senso di negare all'istituto della *delega* di funzioni una perdurante attualità nell'attuale sistema costituzionale delle autonomie, dal momento che esso trovava la propria ragion d'essere principalmente nel paradigma informato al più volte richiamato principio del parallelismo, nel quale alla rigida declinazione materiale di cui all'art. 117 Cost. si accompagnava un assetto funzionale preconstituito, che necessitava (principalmente, ma non esclusivamente) dello strumento *riallocativo* della *delega* per poter ridistribuire le funzioni secondo criteri di ottimalità ed adeguatezza²⁷⁵.

Senonché a prescindere dal fatto che la Costituzione, accogliendo il principio di sussidiarietà, suggerisca il ricorso al più ampio ed inclusivo strumento del *conferimento* di funzioni, vale la pena di anticipare che ancora oggi in molti provvedimenti di derivazione regionale continua a parlarsi di *delega* di funzioni agli Enti locali con riferimento alle funzioni *non fondamentali* gestite da Enti infraregionali sulla base delle normative regionali di settore.

4. OPZIONI DI DECLINAZIONE TASSONOMICA E LESSICALE. I CONCETTI DI *ATTRIBUZIONE*, *CONFERIMENTO*, *DISTRIBUZIONE*, *ALLOCAZIONE*, *DELEGAZIONE* E *TRASFERIMENTO* DI FUNZIONI E LA LORO ATTUALITÀ NEL RINNOVATO CONTESTO COSTITUZIONALE

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, possiamo tentare di tracciare i lineamenti di un quadro organico in ordine alle opzioni di concreta *declinazione tassonomica* delle funzioni amministrative e degli *strumenti di riallocazione* che le riguardano direttamente.

²⁷² Cfr., in tal senso, Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, cit., pp. 2344 ss.

²⁷³ V., ancora, C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 126.

²⁷⁴ Cfr. *infra*, cap. 1, sez. II, par. 4.

²⁷⁵ Il principio di adeguatezza ancorché non ancora presente in Costituzione, tuttavia era già assunto nella previgente disciplina ad elemento finalistico della previsione di molti istituti riconnessi a forme associative nei moduli dell'azione amministrativa. Tra i primi studi analitici sul punto, cfr. ad es., l'opera di F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia comunale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984.

Anzitutto occorre rammentare che l'art. 118 Cost. non menziona più, come accadeva nel previgente dettato costituzionale, la *delega* di funzioni come modalità di esercizio delle funzioni amministrative, istituto del quale permane una traccia nell'art. 121, ultimo comma, Cost.; si riferisce, invece, ai concetti di *attribuzione* e di *conferimento* di funzioni, le quali a loro volta – stando al tenore letterale delle disposizioni mutate nel Titolo V – possono dunque sul piano allocativo risultare *attribuite* o *conferite*, pur nell'ulteriore possibilità di qualificazione in termini di funzioni *proprie* e funzioni *fondamentali*.

Per quanto attiene a quest'ultima aggettivazione, attinente al piano sostanziale delle funzioni amministrative, si è visto che sebbene la dottrina maggioritaria ritenga le denominazioni come equivalenti, pare maggiormente convincente l'opinione per la quale funzioni *proprie* e funzioni *fondamentali* sarebbero previste in Costituzione con finalità diverse, pertanto entrambe costituenti titolo autonomo di tipizzazione funzionale²⁷⁶.

Volendo soffermarci sulla dimensione dinamica della *distribuzione* delle funzioni, rispetto alle disposizioni del Titolo V riformato, giova anzitutto sottolineare la mancata riproposizione nell'art. 118 Cost., del concetto di *trasferimento* di funzioni amministrative.

Nel vigore del previgente quadro costituzionale, informato al principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative coesistevano più strumenti *riallocativi* delle funzioni amministrative:

a) il *trasferimento* di funzioni²⁷⁷ (dallo Stato) alle Regioni²⁷⁸ di tutte le funzioni *proprie* (regionali) direttamente riconnesse alle materie di potestà concorrente²⁷⁹;

b) l'*attribuzione* diretta dallo Stato agli Enti locali (senza intermediazione regionale) delle *funzioni di interesse esclusivamente locale*²⁸⁰, prerogativa del (solo) Legislatore statale;

c) la *delega*²⁸¹, rispettivamente, di funzioni *proprie* statali alle Regioni²⁸² e di funzioni *proprie* regionali agli Enti locali²⁸³, costituente una prerogativa *prevalentemente*

²⁷⁶ Sul punto cfr. *amplius* quanto esposto *supra*, cap. 1, sez. II, par. 2.

²⁷⁷ Sul tema del trasferimento, cfr. *ex multis* F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale: note e pareri*, Giuffrè, Milano 1971.

²⁷⁸ Sulle vicende relative al primo e del secondo trasferimento, cfr. *supra*, Introduzione, par. 3.

²⁷⁹ Ovviamente ci si riferisce al dettato costituzionale previgente, frangente dal quale deriva la bontà della ricostruzioni proposta nel testo.

²⁸⁰ Su cui v., ad es., G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, cit., spec. pp. 153 ss.; E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, cit.

²⁸¹ Su cui v. anzitutto, tra i grandi classici, F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit. Inoltre, cfr. M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, cit., pp. 1203 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, cit., pp. 627 ss.; M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, 1977, pp. 681 ss.; P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1984; M. CAMMELLI, voce *Delegazione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Treccani, Roma 1988, pp. 14 ss.

regionale²⁸⁴, laddove sul piano sostanziale la distinzione doveva ravvisarsi tra funzioni *proprie* degli Enti – in quanto di *titolarità* di questi ultimi – e funzioni *attribuite* o *delegate*, rispetto alle quali gli Enti riuscivano destinatari del mero *esercizio*, teoricamente distinto dal profilo della *titolarità*²⁸⁵;

d) il *conferimento* di funzioni amministrative, categoria omnicomprensiva rispetto alle ipotesi di *trasferimento*, *delega* e *attribuzione* di compiti amministrativi o funzioni (anche in senso lato), estranea alla Costituzione ed introdotta, come si è visto *supra*²⁸⁶, con la Legge n. 59 del 1997, avendo parimenti riguardo alla potestà *allocativa* sia statale che regionale.

La *distribuzione* delle funzioni amministrative – termine atecnico, che viene ancora utilizzato come sinonimo di *allocazione* – viene presidiata, invece, nel vigente quadro costituzionale, dalle (sole) categorie di *attribuzione* e *conferimento*, da riferirsi a funzioni *fondamentali*, *proprie* o *conferite*.

Infatti, se da un lato riesce ormai del tutto obsoleto il richiamo al *trasferimento* di funzioni amministrative, che peraltro è stato espunto dal Legislatore costituzionale della riforma di inizio millennio, risulta più problematico il riferimento all'istituto della *delega* di funzioni ancora menzionato in Costituzione all'art. 121 Cost. – e, se si vuole, con riferimento alla potestà regolamentare, all'art. 117, comma 6, Cost. – ancorché non contemplato nella disposizione che disciplina i criteri di *distribuzione* e l'assetto delle funzioni amministrative tra Enti, vale a dire l'art. 118 Cost.

Segnatamente, pur essendo stata autorevolmente perorata in dottrina²⁸⁷ l'opinione che lo strumento *allocativo* della *delega* di funzioni risulti ancora potenzialmente operante,

²⁸² Su cui v. F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 197 ss.

²⁸³ Su cui v. anzitutto U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 427 ss.; G. BERTI, *Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 462 ss.;

²⁸⁴ Da ritenersi, appunto, prevalentemente regionale in quanto le Regioni avrebbero dovuto il più possibile, specie a seguito delle più volte richiamate riforme Bassanini, adempiere al più ampio decentramento amministrativo promosso dall'art. 5 Cost. mediante delega di funzioni agli Enti del governo locale, frangente che peraltro non si è poi venuto a concretizzare del tutto, come rilevato *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1 e 2.

²⁸⁵ Cfr. F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., *passim*, spec. pp. 46 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative*, cit., pp. 427 ss., spec. pp. 441 ss.

²⁸⁶ V. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1.

²⁸⁷ Cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa*, cit., ove l'Autore ritiene che la delega sarebbe ancora configurabile sia alla luce del dato letterale di cui all'art. 121 Cost. sia, soprattutto, in ragione di quanto disposto dall'art. 117, comma 6, Cost. In particolare, ai sensi del richiamato articolo lo Stato conserverebbe la potestà regolamentare solo nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. ed esclusivamente laddove non decida di *delegare* funzioni alle Regioni, con ciò perdendo il potere regolamentare e, di conseguenza, determinando un ampliamento della potestà legislativa regionale.

seppur solo a livello eventuale²⁸⁸ – sicché alla *delega* di potere regolamentare ex art. 117 Cost. dovrebbe accompagnarsi necessariamente la *delega* di funzioni amministrative – pare maggiormente condivisibile l’opposta opinione²⁸⁹ per cui la *delega* non possa più ritenersi un istituto dotato di concreta operatività nell’attuale impianto costituzionale.

Del resto, una serie di constatazioni logico-giuridiche depone a favore di tale conclusione.

In primo luogo, la limitazione della *delega* alla sola potestà regolamentare²⁹⁰ nell’art. 117, comma 6, Cost., si accompagna al fatto che il richiamo alle «[...] *funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione*» di cui all’art. 121, comma 4, Cost. riesce ricompreso in una disposizione per vero in precedenza già riformata con la Legge cost. n. 1 del 1999²⁹¹, sulla quale è presumibile che il Legislatore costituzionale abbia (semplicemente) omesso di intervenire in un così breve lasso di tempo²⁹², con ciò accreditando l’ipotesi della “svista”, fonte dell’incoerenza accennata.

In seconda battuta, sul punto, risulta decisiva una considerazione sistematica: il richiamo alla *delega* rivive in un contesto costituzionale ormai informato all’osservanza del principio di sussidiarietà – sostanzialmente antitetico e per certi versi confliggente²⁹³ rispetto a quello del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nel quale l’istituto della *delega* rinveniva la propria *ratio* in considerazione della dicotomia tra *titolarità* ed *esercizio* della funzione²⁹⁴, peraltro dispiegata a favore sia dello Stato che delle Regioni, a differenza di quanto sancito attualmente nell’art. 121 Cost., rivolto solo allo Stato²⁹⁵ – ove tale potestà di *delega* risulterebbe comunque assorbita dallo strumento del *conferimento*²⁹⁶, imperniato sull’allocazione preferenziale al livello comunale²⁹⁷ e, in

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ Così, ad es., G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, cit., pp. 383 ss.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ Legge che, peraltro, va contestualizzata in un sistema costituzionale nel quale il parallelismo delle funzioni era ancora vigente, come rammenta A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., pp. 1305 ss., spec. p. 1315.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ Non la pensa in questi termini, tuttavia, la dottrina che ritiene ancora operante la *delega* di funzioni e, in particolare, R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 365 ss., il quale sostiene che il parallelismo delle funzioni non si porrebbe in antitesi con quello di sussidiarietà. Nello stesso senso, cfr. R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, cit., *passim*.

²⁹⁴ In questi termini Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2342.

²⁹⁵ Anche questo sarebbe un elemento poco armonico se si considera che la *delega*, operando in un contesto di scissione tra *titolarità* ed *esercizio* delle funzioni *proprie*, nella costruzione del sistema costituzionale previgente avrebbe dovuto assistere maggiormente le Regioni rispetto allo Stato. Peraltro, il fatto che il Presidente della Giunta regionale dovrebbe adeguarsi alle istruzioni del Governo della Repubblica nell’esercizio di funzioni già delegate sembra porsi in contrasto con le prerogative dell’autonomia regionale.

²⁹⁶ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali*, cit., pp. 383 ss., spec. p. 392.

²⁹⁷ V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit., p. 2.

definitiva, ispirato al *criterio della dimensione degli interessi*²⁹⁸. Seppur in questa sede laconicamente richiamati, tali aspetti costituiscono elementi tali da accreditare la tesi della sopravvenuta incoerenza della *delega* con il vigente assetto costituzionale della *distribuzione* delle funzioni amministrative²⁹⁹.

Alla luce di quanto osservato, esclusa l'operatività della *delega*, almeno per quanto attiene alla disciplina costituzionale³⁰⁰, il quadro degli strumenti *allocativi* può ritenersi parzialmente semplificato dall'attuale art. 118 Cost., risultando infine circoscritto al binomio *attribuzione/conferimento*.

Benché vi siano state ricostruzioni intese a configurare i due termini quali strumenti autonomi di *riallocazione* funzionale³⁰¹, la dottrina maggioritaria ha offerto maggior credito alla costruzione teorica intesa a rinvenire nel richiamo alle funzioni *attribuite* l'esito di una «generica distribuzione delle funzioni amministrative»³⁰². Tale soluzione ermeneutica, tendenzialmente corroborata anche dalla giurisprudenza costituzionale³⁰³, viene sostenuta dalla dottrina maggioritaria³⁰⁴ principalmente per ragioni di coerenza interna alle disposizioni del Titolo V che altrimenti potrebbero difficilmente coniugarsi armonicamente tra loro, alla luce di un dato letterale per certi versi reticente e per altri particolarmente confuso nella formulazione.

A Costituzione vigente deve ritenersi, in definitiva – prescindendo dalle indicazioni terminologiche mutate anche dalle fonti primarie cronologicamente successive ed operando una sintesi delle posizioni variamente considerate nei paragrafi che precedono – che a funzioni *fondamentali* (e *non*), sia *proprie* che *conferite*, in Costituzione corrisponda sul piano dinamico-funzionale il solo strumento *riallocativo* del *conferimento*.

²⁹⁸ Richiamato in V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 57 ss.; V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, cit., p. 48;

²⁹⁹ A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit., pp. 1305 ss., spec. p. 1315.

³⁰⁰ Infatti corre l'obbligo di sottolineare che in alcune legislazioni regionali il richiamo all'istituto della *delega* riesce ancora attuale, se non altro in quanto tale terminologia viene correntemente utilizzata.

³⁰¹ Cfr. *amplius supra*, cap. 1, sez. II, par. 3.

³⁰² Così, testualmente, C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 128.

³⁰³ V., ad es., *in primis* Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 69; Corte cost. 7 giugno 2004, n. 172. Sul punto, cfr. altresì, quanto al parallelismo semantico sussistente tra *attribuzione* delle funzioni amministrative e loro *allocazione*, *ex plurimis*, ad es., Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 70; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 71; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 72; Corte cost. 23 febbraio 2004, n. 73; Corte cost. 2 ottobre 2006, n. 323; Corte cost. 11 gennaio 2010, n. 10; Corte cost. 23 giugno 2010, n. 278.

³⁰⁴ Cfr., ad es., G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali*, cit., pp. 383 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, cit., pp. 2344 ss.; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, cit., pp. 218-219.

*SEZIONE III. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEGLI ENTI TERRITORIALI DALL'AVVENTO DELLA
CRISI ALLA LEGGE 7 APRILE 2014, N. 56, DI RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE*

1. FUNZIONI AMMINISTRATIVE E INCEDERE DELLA LEGISLAZIONE DELLA CRISI. RIFLESSI
SULLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEGLI ENTI LOCALI E RELATIVE MODALITÀ DI
ESERCIZIO

Gli anni successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V risultano contrassegnati da una serie di tentativi di intervento – mediato ed immediato – sul governo locale, non sempre andati a buon fine. Nell'impossibilità di rendere conto puntualmente in questa sede di tali proposte, riesce sufficiente il richiamo alle note e in parte già accennate difficoltà di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali³⁰⁵, cui han fatto da contraltare, da un lato, l'ipotesi di ulteriore riforma della Costituzione conclusasi nel 2005 con esito negativo del relativo *referendum*³⁰⁶, nonché dall'altro lato e in un secondo momento, una serie di disegni di legge finalizzati, ancora una volta, all'attuazione del Titolo V della Costituzione³⁰⁷, nei quali comincia a scorgersi l'interesse verso la questione della finanza locale³⁰⁸.

I temi finanziaristici sono da considerarsi centrali nella successiva Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di “*federalismo fiscale*”³⁰⁹, avente ad oggetto l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali in attuazione dell'art. 119 Cost.

Con questo provvedimento legislativo³¹⁰, peraltro accolto positivamente nel merito di alcune disposizioni anche dagli studiosi di finanza locale³¹¹, prende inizio un singolare

³⁰⁵ V. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 3.3.

³⁰⁶ Si tratta del Disegno di Legge costituzionale avente ad oggetto la cosiddetta *devolution*, che prendeva in considerazione l'universo delle autonomie sotto molteplici punti di vista. In primo luogo si prevedeva la composizione di un Senato federale, la previsione di rapporti tra Senato, Regioni ed Enti locali in parte mutati, le ipotesi finalizzate alla istituzione di Conferenze tra Stato e autonomie, una nuova disciplina delle forme associative tra Comuni, un ampliamento del ruolo dei Consigli delle autonomie locali, l'ipotesi di accesso diretto alla giustizia costituzionale da parte dei Comuni, un nuovo procedimento istitutivo delle Città metropolitane.

³⁰⁷ Ci si riferisce ai Disegni di Legge per l'attuazione del Titolo V della Costituzione intervenuti tra il 2007 e il 2008, preordinati all'adeguamento dell'ordinamento degli Enti locali alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, alla disciplina attuativa degli artt. 114, 117 e 118 Cost., all'ordinamento di Roma Capitale ed al procedimento di istituzione delle Città metropolitane. In particolare, nel 2008 veniva presentato un Disegno di Legge attinente all'«*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*».

³⁰⁸ È di questo avviso, ad es., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 57.

³⁰⁹ Cfr. Legge n. 42/2009, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*», pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009.

³¹⁰ Circa l'iter di approvazione, cfr. E. VIGATO, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in *Federalismi.it*, 13, 2009.

fenomeno di «[...] inversione logica e sistematica, tra profili finanziari e profili istituzionali (considerato che la provvista delle risorse dei vari livelli di governo locale dovrebbe presupporre una definizione previa degli assetti e delle funzioni di ciascun livello)»³¹².

Del resto, la Legge n. 42 del 2009 sembra inaugurare una stagione – caratterizzata da un metodo per vero piuttosto criticabile³¹³ – nella quale i profili finanziaristici hanno anticipato quelli concernenti l'individuazione delle funzioni da finanziare, sicché la legge sul c.d. “federalismo fiscale” ha anticipato gli interventi normativi di adeguamento generale delle autonomie ai principi mutuati dal Titolo V della Costituzione³¹⁴, fino ad allora vanificati dall'alternanza dei Governi e dall'impossibilità di pervenire ad una sintesi proficua nell'ambito del dibattito parlamentare.

La legge n. 42 del 2009 precisa sin dall'art. 1³¹⁵, che la delega riesce propedeutica attuazione dell'art. 119 Cost., in quanto definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. A tal fine vengono individuati i tratti caratterizzanti della disciplina, informati alla garanzia dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali ed al presidio dei principi di solidarietà e coesione sociale³¹⁶.

L'art. 2, invece, rappresentando il «cuore della delega»³¹⁷ elenca i 31 principi e criteri direttivi generali ai quali si devono espressamente informare i decreti legislativi di attuazione.

Per i livelli «essenziali» la delega garantisce che il relativo costo standard sia coperto integralmente da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo

³¹¹ Sul punto v. F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigitica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 121 ss.

³¹² Testualmente, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 57.

³¹³ Per una critica del metodo, già sperimentato nel Disegno di Legge attuativo dell'art. 119 Cost. presentato nella XV Legislatura dal Consiglio regionale della Lombardia, nel quale venivano predeterminati i vincoli sulle risorse facendo seguire soltanto in seconda battuta l'individuazione delle funzioni, in sostanza pregiudicando il principio di integrale finanziamento delle funzioni ai sensi dell'art. 119, comma 4, Cost., cfr. F. OSCULATI, *Federalismo lombardo. Punti problematici*, consultabile in www.astrid-online.it, 10 giugno 2008.

³¹⁴ Cfr., ancora, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 57.

³¹⁵ Su cui v. F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009; A. STERPA, *Commento all'articolo 1, commi 1-2*, in A. FERRARA-G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, Jovene, Napoli 2010.

³¹⁶ In particolare, siffatti obiettivi vengono successivamente declinati in quattro «corollari» esemplificativi delle finalità dell'intervento legislativo, aventi rispettivamente ad oggetto la sostituzione graduale, per i livelli territoriali di governo, del criterio della spesa storica, la responsabilizzazione degli Enti, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti; lo sviluppo delle aree svantaggiate, nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.

³¹⁷ Così, testualmente, in F. BASSANINI G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, cit., p. 25. Sul punto, v. anche L. ANTONINI-M. BARBERO, *Commento all'art. 2*, in A. FERRARA G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale*, cit.

perequativo, dal momento che la determinazione del fabbisogno standard muove da tali aspetti³¹⁸. La legge delega, inoltre, sancisce che le spese «non essenziali» siano finanziate con il gettito dei tributi delle Regioni, vale a dire con tributi propri derivati, addizionali su tributi erariali o tributi propri autonomi, nonché con quote di fondo perequativo. Tra le norme che si occupano dei livelli essenziali delle prestazioni si staglia l'art. 8, comma 1, lett. a), il quale stabilisce che i decreti legislativi di cui all'art. 2 dovranno classificare le spese delle Regioni secondo la dicotomia «[...] 1) *spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*; 2) *spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1)*», mentre il successivo comma 3 identifica le voci da considerarsi come spese per i livelli essenziali delle prestazioni³¹⁹.

Senonché, come si è detto, la Legge n. 42 del 2009 assume un rilievo di non poco conto anche rispetto alla determinazione delle risorse poste a presidio delle funzioni *fondamentali*, frangente che ha indotto il Legislatore ad anticipare in una normativa destinata agli assetti finanziari – cioè afferente alla provvista di risorse almeno in linea teorica preordinate all'esercizio delle funzioni amministrative – la disciplina relativa all'individuazione delle stesse funzioni fondamentali, benché «[...] *ai soli fini dell'attuazione della presente legge [...] in sede di prima applicazione*», ai sensi di quanto stabilito nell'art. 21, comma 2, del testo normativo³²⁰.

Se dunque, dunque, in prima battuta l'art. 11, comma 1, lett. a) stabilisce che i decreti legislativi di cui all'art. 2, debbano classificare le spese relative di Comuni, Province e Città metropolitane secondo la bipartizione riguardante «[...] 1) *spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale*; 2) *spese relative alle altre funzioni*», dall'altra parte si prevede all'art. 21, commi 3 e 4, quali siano le funzioni di Comuni e Province per le quali i decreti siano chiamati a prevedere, in via transitoria, le fonti di finanziamento fiscale e tributario.

³¹⁸ Per le altre funzioni, salvo quelle finanziate con risorse di derivazione europea o risorse aggiuntive o, infine, interventi speciali statali, la regola è la perequazione incompleta delle capacità fiscali.

³¹⁹ In particolare, vi si prevede che rientrino nelle spese di cui al comma 1, lett. a), n. 1) ad esempio quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione.

³²⁰ Cfr. art. 21, comma 2, della Legge n. 42 del 2009, ai sensi del quale «2. *Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194*».

Ai sensi dell'art. 21, commi 3, dunque, si prevede che per i Comuni le funzioni *fondamentali* – e i relativi servizi – siano, seppur provvisoriamente, vale a dire per la durata di 5 anni, le seguenti: 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.

Allo stesso modo, si prevede che per le Province «[...] *le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: 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*».

Come si vede, la Legge n. 42 del 2009 da un lato precisa quali debbano essere le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., introducendo la categoria costituzionalmente non prevista delle «*altre funzioni*»³²¹; dall'altro, aggancia la ripartizione tra funzioni *fondamentali* e *non fondamentali* alla distinzione tra livelli *essenziali* delle prestazioni, dei quali deve essere assicurata l'uniforme diffusione ed erogazione su tutto il territorio nazionale ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. e livelli *non essenziali* delle prestazioni, come tali suscettibili di differenziazione entro ciascuna realtà regionale³²².

La Legge n. 42 del 2009³²³, inoltre, riesce di particolare interesse in quanto, in via egualmente «transitoria»³²⁴, prevede all'art. 23 una disciplina di prima istituzione delle

³²¹ Cfr., ancora, l'art. 11, comma 1, lett. a).

³²² In particolare, in merito alla classificazione tra funzioni *fondamentali* e *non fondamentali*, certa dottrina ha sottolineato come tale diversificazione non presenti un diretto fondamento nel dettato costituzionale. L'art. 119 Cost., infatti, prevedrebbe che per tutte le funzioni attribuite alla competenza regionale e locale consegua l'integrale finanziamento, tenendo conto dell'effettiva capacità fiscale di ciascun territorio per valutare l'eventuale ammontare delle risorse che debba derivare dal fondo perequativo. Senonché, nell'ambito delle finalità della delega, la distinzione tra *livelli essenziali* e *non essenziali* riesce altrettanto coerente con la prescrizione costituzionale, proprio ai fini del rispetto dei principi di sia di uniformità che di differenziazione. Le funzioni *non fondamentali* non sono infatti collegate a diritti civili o sociali che necessitino di garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre i livelli essenziali delle prestazioni sottendono l'idea per cui a realtà diverse debbano corrispondere standard omogenei.

³²³ Sulla cui attuazione v., ad es., G. POLA, *L'attuazione del federalismo fiscale a norma della legge delega n. 42/2009: a che punto siamo*, in *Confronti*, 3, 2011, pp. 73 ss.; L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, 25, 2009, pp. 1

Città metropolitane³²⁵, la quale avrebbe dovuto precedere una successiva normativa «ordinaria», avente ad oggetto la *governance*, le funzioni amministrative e la disciplina elettorale.

Tale ultimo sforzo del Legislatore “metropolitano” è fondato sulla proposta formulata dai Comuni e dalla Provincia interessati, riguardante sia lo Statuto sia la perimetrazione dell’area, con la consultazione *ex post* delle popolazioni interessate e l’adozione finale di un decreto di istituzione di natura governativa³²⁶.

ss. Sul punto cfr., di recente, G. BERNABEL, *Tributi propri e autonomie locali: un percorso incompiuto*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 191 ss.

³²⁴ Segnatamente, l’art. 23 della Legge n. 42/2009, rubricato «Norme transitorie per le città metropolitane», stabiliva al comma 1 che: «Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse».

³²⁵ A tal proposito, cfr. ancora, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 47 ss.

³²⁶ Si riportano per completezza i commi 2 ss. dell’art. 23 della Legge n. 42/2009, ai sensi dei quali: «2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell’ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta: a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia; b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione; c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione. 3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene: a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo; b) l’articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni; c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell’azione complessiva di governo all’interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l’elezione o l’individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b). 4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto. 5. [...]. 6. Al fine dell’istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, [...] uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum di cui al comma 4; b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un’assemblea rappresentativa, denominata “consiglio provvisorio della città metropolitana”, composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia; c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico; d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente; e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l’attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi; f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano: 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. 7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta

Nonostante l'intento di offrire una nuova soluzione alla perdurante situazione di stallo, la disciplina approntata è rimasta ancora una volta inattuata esattamente come accaduto a quelle precedenti, forse anche a causa dell'eccessiva laboriosità del procedimento di istituzione, articolato in molteplici fasi, peraltro caratterizzate dall'intervento di più attori istituzionali³²⁷.

All'indomani della Legge n. 42 del 2009, una serie di eventi hanno facilitato l'emersione di istanze afferenti alla revisione della spesa anche relativa agli Enti territoriali, ovvero di *spending review*.

Nel quadro di una crisi³²⁸ dapprima limitata ad alcune aree del pianeta ed infine divenuta globale, a partire dal 2010 anche in Europa viene a corroborarsi sensibilmente la tendenza verso forme di condizionamento dei singoli Stati da parte delle Istituzioni sovranazionali³²⁹, sul presupposto della necessità di limitare le conseguenze nefaste della crisi, specialmente con riferimento ad alcuni Stati dell'Europa meridionale maggiormente a rischio di esposizione finanziaria, tra i quali figura anche l'Italia³³⁰. In tale contesto occorre posizionare le posizioni assunte dalla Banca Centrale Europea e in particolare del suo Consiglio Direttivo, il quale rivolge nei confronti dello Stato italiano ripetute raccomandazioni tese a stimolare un «[...] forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)»³³¹, giungendo in più occasioni a rimarcare l'opportunità di un accorpamento o della soppressione delle Province, con la finalità di approntare una riduzione dei costi legati alla politica³³².

Sulla scorta di tali indicazioni, il Legislatore italiano ha tentato a più riprese di intervenire – anche in tempi assai ravvicinati e talora in modo anche contraddittorio – sul

giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. 8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1. 9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale».

³²⁷ È di questa opinione anche G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 52 ss., spec. p. 53.

³²⁸ Un'ampia disamina degli effetti della crisi sulle autonomie territoriali è presente nel pregevole volume di L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.

³²⁹ Sul punto cfr. *infra*, cap. 4, spec. par. 2.

³³⁰ Per una comparazione rispetto al sistema francese, v. *infra*, cap. 3.

³³¹ Cfr. la lettera sottoscritta dal Presidente della Banca Centrale Europea (BCE) J.C. TRICHET e dal successore M. DRAGHI, del 4 agosto 2011, in cui il Consiglio indica alcune misure di sostenibilità finanziaria da adottarsi entro la fine del mese successivo.

³³² Cfr. la *Raccomandazione* adottata il 29 aprile 2012 presso il *Monitoring team* della BCE.

sistema delle autonomie, fino alla riforma territoriale infine entrata in vigore mediante la Legge 7 aprile 2014, n. 56, nota altresì come “Legge Delrio”.

La Legge n. 56 del 2014, dunque, disciplina gli Enti di Area vasta e le Unioni e fusioni di Comuni ponendosi all’esito di una serie di tentativi di riordino, promossi già a partire dal Governo Monti – con l’adozione del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, successivamente convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122³³³ – e rivelatisi immediatamente incoerenti e disomogenei³³⁴, ancorché finalizzati alla riduzione delle voci di spesa connesse alle strutture del governo locale.

A tal proposito, sia sufficiente porre l’attenzione sulla successione di interventi normativi in tema di governo locale che si sono rincorsi nel breve lasso di tempo intercorrente tra l’approvazione della Legge n. 42 del 2009 e del Decreto Legge n. 78 del 2010, poi convertito in Legge n. 122 del 2010.

In pochissimi mesi, infatti, il governo locale viene toccato sia dalla Legge 23 dicembre 2009, n. 191 – recante la Legge finanziaria per il 2010, con riferimento alla riduzione del numero di consiglieri comunali e di assessori di Comuni e Province, nonché la soppressione di una serie di istituti ed organi, come accaduto per il caso dei Consorzi di funzioni³³⁵ e delle circoscrizioni di decentramento – sia dal Decreto Legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in Legge 26 marzo 2010, n. 42 e recante, tra i molti interventi correttivi, il ridimensionamento delle Giunte e dei Consigli delle Province, la soppressione dei circondari³³⁶ e delle Autorità di Ambito Territoriale³³⁷, la redistribuzione delle risorse

³³³ Cfr. D.L. 31 maggio 2010, n. 78, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*» convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 2010, n. 176.

³³⁴ Cfr. F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell’area vasta in Italia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Jovene, Napoli 2014, p. 3, il quale parla di «mancanza di omogeneità e di linearità» con riferimento al merito e al numero degli interventi legislativi.

³³⁵ Su quali cfr. F.C. RAMPULLA, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 481 ss.; M. BERNARDI, voce *Consorzi fra enti locali*, cit., pp. 414 ss.; S.A. ROMANO, voce *Consorzi amministrativi*, cit., pp. 1 ss.; A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, cit., pp. 673 ss.; G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, cit., pp. 29 ss.

³³⁶ Avvenuta mediante l’abrogazione dell’art. 21, commi 1 e 2, del Testo Unico degli Enti Locali.

³³⁷ Previste solo qualche anno prima, ad esempio, per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Circa la gestione del SII, v. G. CAIA, *Finalità e problemi dell’affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, 2012, pp. 663 ss.; F.C. RAMPULLA, *Il servizio idrico integrato e le opzioni regionali*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, 2, 2017, pp. 1 ss.; ID., *Il governo e la gestione del servizio idrico integrato alla luce delle novità legislative*, ivi, 2010, pp. 363 ss.; ID., *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. dir. amb.*, 2009, pp. 255 ss. Quanto alla gestione del SII e con particolare riferimento ai beni del servizio idrico, peraltro, iniziano ad emergere in dottrina pregevoli ricostruzioni dottrinali afferenti alle esigenze di riqualificazione funzionale dei beni, come avviene in M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall’appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 17 ss. Sullo stesso tema, nella prospettiva della giurisprudenza costituzionale, cfr. F.C. RAMPULLA-A. VENTURI, *La Corte si esercita sui beni demaniali del servizio idrico (Nota a margine della sentenza 320/2011 C. Cost.)*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 399 ss.

delle Comunità montane, ancorché con la contestuale previsione di un ridimensionamento di precedenti radicali misure, come accaduto per il recupero dei Bacini Imbriferi Montani (BIM) in seno ai Consorzi.

All'indomani del Decreto Legge n. 78 del 2010 – recante peraltro il richiamo alle funzioni *fondamentali* degli Enti Locali³³⁸ ex art. 21, comma 3, della L. n. 42 del 2009 e riguardante, in generale, i servizi pubblici locali e le società partecipate – un primo intervento di rilievo è stato approntato con il Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148, ove vengono ridimensionati in chiave riduttiva, agli artt. 15 ss., gli organi di Province e Comuni³³⁹ e viene disposto l'obbligo di esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi dei Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti, attraverso l'introduzione di una forma peculiare e derogatoria di Unioni di Comuni³⁴⁰ che verrà in seguito soppressa.

Un ulteriore sforzo teso al ridimensionamento funzionale dell'Ente intermedio tra Comune e Regione si deve all'art. 23³⁴¹ del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201³⁴², il quale propone un modello assai “leggero” di Provincia – votato alla valorizzazione di un mero ruolo di coordinamento e indirizzo – lontano dall'incisività nella funzione di governo che lo aveva connotato in precedenza, nonché maturato nel quadro di un dibattito

³³⁸ Cfr. l'art. 14, comma 27, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e successive modificazioni, imperniato in prima battuta sull'art. 21, comma 3, della L. n. 42 del 2009, salvo un successivo intervento di puntuale declinazione funzionale a distanza di pochissimo tempo.

³³⁹ Per i Comuni, in particolare, cfr. l'art. 16, comma 17, del testo richiamato.

³⁴⁰ La deroga si riferisce, ovviamente, all'art. 16 del TUEL.

³⁴¹ In particolare, cfr. l'art. 23, commi 14-22, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi dei quali: «14. *Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.* 15. *Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.* 16. *Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012.* 17. *Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti.* 18. *Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 30 aprile 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.* 19. *Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.* 20. *Con legge dello Stato è stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono.* 21. *I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.* 22. *La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza».*

³⁴² Cfr. D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante «*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*» convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2011, n. 300.

informato al possibile e progressivo superamento degli organi politici provinciali³⁴³.

Nel solco di questa impostazione, occorre leggere anche il successivo intervento mutuato dagli artt. 17 ss. del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95³⁴⁴, con il quale l'Esecutivo recede dal progetto di plasmare *ex novo* una Provincia comunque impoverita nelle funzioni amministrative di spettanza e nella classe politica dirigente, salvo riconnettere teleologicamente l'intervento legislativo, ancora una volta, all'obiettivo di originare un'apprezzabile riduzione della spesa associata agli Enti intermedi. L'articolato del decreto, successivamente convertito in legge, propone i lineamenti di una Provincia depositaria delle funzioni di indirizzo e coordinamento, benché destinataria di un ben più ampio novero di compiti amministrativi esercitabili in forma di funzioni *fondamentali*.

Cionondimeno, si registra un significativo passo in avanti rispetto all'attuazione delle Città metropolitane. In particolare, muovendo dalle ragioni dell'insuccesso registrato dalla normativa precedente, ai sensi dell'art. 18 del Decreto Legge n. 95 del 2012, successivamente convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135, si prevede una disciplina specificamente dedicata all'«Istituzione delle Città metropolitane»³⁴⁵ ed alla soppressione *tout court* «[...] delle Province del relativo territorio»³⁴⁶. Nel richiamato intervento – cui seguirà la Legge 24 dicembre 2012, n. 228, tesa a disporre la sospensione dell'applicazione di molte misure del Decreto Legge 201 del 2011 e del Decreto Legge n. 95 del 2012 – a fronte della riduzione delle attribuzioni provinciali, dunque, si pensa alla rivisitazione dell'Ente intermedio nel più ampio quadro sistematico di una disciplina che istituisce la Città metropolitana e tende a potenziare il ruolo delle Unioni di Comuni³⁴⁷.

In questo clima di fermento istituzionale, la crisi di rigetto delle Regioni italiane rispetto

³⁴³ Come si vede dalle note precedenti, peraltro, si tratta di un dibattito che già influenza le soluzioni accolte nel richiamato art. 23.

³⁴⁴ Su cui cfr., tra i molti contributi rinvenibili, la documentazione apparsa sulla Rivista *Federalismi.it*, n. 18/2012, ed in particolare il Dossier «*Riordino delle Province*», recante i *Pareri* resi dai Proff. P.A. CAPOTOSTI, V. CERULLI IRELLI, V. ONIDA, P. CIARLO, nonché il contributo di M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, ivi, spec. pp. 3 ss.

³⁴⁵ Tale regolamentazione – che, lo si anticipa, è stata successivamente colpita da una pronuncia di illegittimità costituzionale della Corte dovuta al discutibile utilizzo dello strumento del Decreto Legge per finalità di riassetto dell'intero sistema del governo locale – sopprime direttamente le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria «*con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014*», sancendo che il territorio dell'Ente metropolitano avrebbe dovuto coincidere, almeno in prima battuta e salve le iniziative adesive *ex art.* 133 Cost., con quello dell'omonima Provincia soppressa. Inoltre, vengono valorizzate istanze di flessibilizzazione in funzione delle diverse realtà territoriali, consentendo agli Statuti metropolitani di optare per la scissione del comune Capoluogo, preludio di una possibile organizzazione ad elezione diretta, oppure per il mantenimento del medesimo. Contestualmente vengono abrogati gli artt. 22 e 23 del D. Lgs. n. 267/2000, nonché gli artt. 23 e 24 della Legge n. 42/2009.

³⁴⁶ Sui principi e i contenuti che avrebbero dovuto informare il processo di formazione dello Statuto provvisorio in questa fase di transizione, cfr. A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, pp. 1 ss., spec. pp. 9 ss.

³⁴⁷ Cfr. F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, cit., p. 3.

a un disegno tanto riformatore quanto discutibile, si traduce nei ricorsi promossi innanzi alla Consulta con lo scopo di sollevare questione di legittimità costituzionale avverso i testi menzionati.

Nel frattempo viene a concretizzarsi la duplice battuta d'arresto segnata dalla sentenza Corte cost. n. 151 del 2012³⁴⁸ – con la quale il Giudice delle Leggi respinge la difesa proposta dall'Avvocatura dello Stato con riferimento a molte delle misure mutate dal D.L. n. 138 del 2011, sostanzialmente rivolta a sostenere la legittimità degli interventi richiamati in ragione della necessità di resistere all'urgente crisi finanziaria, infine esclusa dalla Corte sull'assunto che l'emergenza economica non potrebbe accreditare indebite compressioni dell'autonomia locale³⁴⁹ – e dall'ancor più rilevante sentenza Corte cost. n. 220 del 2013³⁵⁰ della Corte costituzionale, con la quale la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni del D.L. n. 201 del 2011 e del D.L. n. 95 del 2012 aventi ad oggetto la revisione territoriale, istituzionale e funzionale delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane non tanto per i profili di merito, quanto per lo strumento giuridico utilizzato, cioè il Decreto Legge, ritenuto dalla Consulta ontologicamente incompatibile rispetto alla revisione di «[...] componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze [...] di lungo periodo»³⁵¹, cioè afferenti ad una riforma organica.

Tuttavia, la riforma delle autonomie auspicata con le richiamate normative conosce nuova linfa grazie all'iniziativa del Governo Renzi, approntata con il disegno di legge AC. 1542, recante «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», successivamente approvato il 21 dicembre 2013 e poi trasmesso il 27 dicembre al Senato della Repubblica con la ridenominazione AS. 1212 in prima lettura.

Il procedimento legislativo culmina, infine, nella più volte richiamata Legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale suscita divergenti opinioni in dottrina con riferimento tanto all'impianto complessivo che al metodo e alla tecnica normativa utilizzati³⁵².

³⁴⁸ Sulla quale v., ad es., L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1276 ss.

³⁴⁹ Così, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 64.

³⁵⁰ Cfr. Corte cost. 19 luglio 2013, n. 220, sulla quale v. per un primo commento, *ex multis*, S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013; D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in *OPAL*, n. 2/2013 e in www.dirittiregionali.org, 1 agosto 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare?*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013.

³⁵¹ Testualmente, v. Corte cost. 19 luglio 2013, n. 220.

³⁵² Come riportato, se di vuole, in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., p. 54, mediante «[...] l'approvazione di tale testo, le Città metropolitane hanno effettivamente abbandonato la dimensione dell'astrattezza per accedere a quella dell'esistente normativo: oggi, infatti, gli Statuti

2. LEGGE 7 APRILE 2014, N. 56 E ATTESA RIFORMA COSTITUZIONALE: RILIEVI DI METODO E DI MERITO

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», ridefinisce organicamente e secondo obiettivi di dichiarata contiguità con istanze di revisione costituzionale l'assetto degli Enti locali italiani³⁵³, inserendosi nell'alveo di numerosi altri interventi legislativi informati alla cosiddetta *spending review*, in una fase storica caratterizzata da una marcata crisi economica nazionale e internazionale.

La c.d. "Legge Delrio" suscita immediatamente divergenti opinioni in dottrina con riferimento tanto all'impianto complessivo che al metodo e alla tecnica normativa utilizzati. In particolare, si registra nelle prime opinioni emerse una singolare, eppure probabilmente giustificata, escursione tra giudizi tesi a riconoscere nella cosiddetta "Legge Delrio" una «grande legge di riforma»³⁵⁴ ed altri commenti che vi ravvisano semplicemente una «legge di grande riforma»³⁵⁵, alternati ad autorevoli valutazioni di presunta illegittimità costituzionale in riferimento a parecchie disposizioni del dettato normativo³⁵⁶.

Del resto, benché formalmente ispirata all'adeguamento dell'ordinamento delle

metropolitane costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico e rappresentano un dato ineludibile dell'effettiva attuazione dell'istituzione metropolitana».

³⁵³ Per un commento esaustivo alla Legge n. 56/2014, cfr., ad es., F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

³⁵⁴ Così si esprimeo a più riprese, ad esempio, F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Astrid-Rassegna*, 3, 2014, *passim*; ID., *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, *ivi*, 9, 2014, *passim*; ID., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, *passim*.

³⁵⁵ Oppure, è stata altrimenti qualificata come una «legge ad alta valenza riformatrice». In questi termini, testualmente, v. S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014, p. 2; ID., *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, *passim*. Personalmente, ci si permette di condividere appieno l'impostazione dell'Autore, senz'altro meno entusiastica ma forse più vicina allo stato dell'arte.

³⁵⁶ Cfr., in merito, *ex multis*, almeno O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel D.D.L. n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, *ivi*, 1, 2014; A.M. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, *ivi*; L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, *ivi*; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, *ivi*.

autonomie ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza³⁵⁷, la riforma territoriale del 2014 riesce senz'altro discutibile sia per quanto attiene alla tecnica legislativa – improntata ad una declinazione su oltre centocinquanta commi³⁵⁸ di un articolo unico, recanti una congerie di disposizioni assai rilevanti e non omogenee tra loro³⁵⁹ – sia sotto il profilo delle dichiarate colleganze con la contestuale riforma costituzionale in corso di approvazione, espressamente riprese dall'art. 1, commi 5 e 51, nei quali si stabilisce che Città metropolitane e Province siano disciplinate dalla presente Legge, ancorché «[...] in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»³⁶⁰.

Segnatamente, sotto il profilo metodologico riesce senz'altro criticabile³⁶¹ operare un riordino territoriale complessivo mediante legge ordinaria nell'attesa di una successiva riforma costituzionale che ne riprenda i contenuti – specialmente per quanto attiene alla programmata eliminazione della garanzia costituzionale riconosciuta alle Province – nel tentativo di offrire una “copertura” o maggiore legittimazione a disposizioni ardite rispetto all'attuale dettato costituzionale³⁶². Tale politica legislativa, infatti, ricorda quanto testato all'epoca delle c.d. riforme Bassanini³⁶³, poi seguite dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che come si è

³⁵⁷ Cfr. art. 1, comma 1, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

³⁵⁸ Critica aspramente in più interventi la tecnica normativa S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, cit., *passim*; ID., *Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della Città metropolitana*, cit., *passim*.

³⁵⁹ La scelta di approvare un testo così ampio ricomprendendolo in un articolo unico è stata operata onde consentire l'approvazione in tempi rapidi dell'intero testo, rispetto al quale, dunque, si è cercato di privilegiare esigenze di introduzione di una disciplina del governo locale, qualunque essa fosse e purché entrasse in vigore, rispetto alla diversa opzione di una più marcata partecipazione delle forze politiche alla costruzione dell'intero impianto normativo.

³⁶⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge n. 56 del 2014, «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti*». Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 1, comma 51, della richiamata Legge, «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge*».

³⁶¹ Sia consentito richiamare, a tal proposito, l'opinione già espressa (e in questa sede ampiamente ripresa) in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, 2016, pp. 195 ss.

³⁶² Cfr. l'art. 1, comma 5, della Legge n. 56/2014 laddove afferma che «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane [...] sono disciplinate dalla presente legge [...]*». Analogamente procede il comma 51 in tema di Province. Tra coloro che hanno variamente criticato l'approccio, v. ad es., A.M. POGGI, *op. cit.*; S. STAIANO, *op. cit.*

³⁶³ Su cui v., ad es., F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, cit., pp. 131 ss.; quanto allo specifico caso concernente l'impatto sull'autonomia universitaria, v. ID., *L'Università e le normative Bassanini*, ivi, 1998, pp. 129 ss.

visto *supra*³⁶⁴, a posteriori ha conosciuto solo parzialmente adeguata attuazione³⁶⁵.

In tal senso, l'esperienza della riforma costituzionale intervenuta con la Legge cost. n. 3 del 2001 avrebbe dovuto fungere da insegnamento per il Legislatore e gli operatori del diritto.

Tra le maggiori novità riconducibili alla nuova disciplina spicca la caratterizzazione delle Province quali Enti di secondo livello, dotate di organi non più eletti direttamente dal corpo elettorale, bensì composti dai Sindaci e Consiglieri dei Comuni insistenti entro le medesime circoscrizioni amministrative provinciali. Tale aspetto, come si vedrà *infra*³⁶⁶, è stato fortemente disapprovato da buona parte della dottrina³⁶⁷ in considerazione sia dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli Enti del governo locale, sia delle statuizioni previste nella Carta Europea delle Autonomie Locali³⁶⁸.

Quanto agli Enti di area vasta – vale a dire Province e Città metropolitane³⁶⁹ – la disciplina mutuata dalla L. n. 56 del 2014 individua le funzioni *fondamentali* delle Province e, nell'attuare e definire *governance* e vocazione istituzionale delle Città metropolitane, ne individua le correlative funzioni *fondamentali* e le potestà pianificatorie.

La riforma, inoltre, agisce sul tessuto comunale con una disciplina di maggiore dettaglio avente ad oggetto le Unioni di Comuni – stante l'obbligo di gestione associata delle funzioni *fondamentali* posto in capo ai piccoli Comuni³⁷⁰, già a partire dalla menzionata legislazione della crisi – nonché le fusioni comunali, fino a tale intervento destinatarie di poche e scarse disposizioni normative, del tutto insufficienti e lacunose rispetto alle esigenze di compiuta regolamentazione derivanti del procedimento di consolidamento strutturale delle amministrazioni locali.

Sull'ampia Legge n. 56 del 2014 è intervenuta, infine, la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50, con la quale la Consulta ha dichiarato l'infondatezza delle censure sollevate da quattro Regioni italiane³⁷¹ in ordine a parecchie disposizioni

³⁶⁴ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 3.3. e cap. 1, sez. III, par. 1.

³⁶⁵ Tema affrontato nell'approfondimento monografico proposto nel n. 2-3/2011 della Rivista *Le Regioni*. Sul punto, v. anche S. MANGIAMELI, *Il significato della riforma a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, 2010, pp. 1235 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, ivi, 2007, pp. 199 ss.; G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, ivi, 2003, pp. 3 ss.

³⁶⁶ Per una puntualizzazione, v. *infra*, anche il par. 3.

³⁶⁷ Per un'analisi critica della Legge n. 56/2014, v. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2014, pp. 285 ss.

³⁶⁸ Cfr. *infra*, cap. 4, par. 2.

³⁶⁹ V. *infra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

³⁷⁰ Su cui v. *infra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2.

³⁷¹ Trattasi ovvero di Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, le quali hanno diffusamente argomentato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a ben cinquantotto commi dell'unico articolo di cui è costituita la legge n. 56/2014. Per un primissimo commento della sentenza richiamata, v. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015*.

della legge di riforma, riguardanti a vario titolo i temi della Città metropolitana, della Provincia, delle Unioni di Comuni e delle fusioni comunali. Ciò induce a ritenere che il Giudice delle Leggi – con una pronuncia criticata sotto molteplici profili da autorevole dottrina³⁷² – abbia tenuto in forte considerazione la rilevanza strategica del progetto di riordino territoriale in corso³⁷³, talora anche accedendo a soluzioni alquanto ardite – come accaduto in riferimento alla dimensione politica delle Province ed alla qualificazione delle Unioni di Comuni³⁷⁴ – sicché la c.d. “legge Delrio” costituisce ormai un portato stabile del nostro ordinamento giuridico³⁷⁵.

Se, dunque, da una parte molte disposizioni della riforma possono ancora ritenersi ampiamente rivedibili³⁷⁶, tuttavia dall'altra parte occorre riconoscere che l'impianto complessivo rivela una sostanziale organicità, talora connotata anche da soluzioni assai felici, tra le quali giova rammentare a titolo esemplificativo quella di aver definitivamente dato attuazione al livello di governo della Città metropolitana, peraltro

Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane, ivi, 8, 2015; A. STERPA, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50/2015*, ivi; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015 e in *Quad. cost.*, 2015, pp. 393 ss.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, pp. 145 ss.

³⁷² Cfr., ad es., le molteplici perplessità manifestate da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014*, cit., specialmente pp. 8 ss.; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it*, spec. pp. 19 ss. Sebbene le conclusioni raggiunte dalla Corte siano dall'Autore condivise, ne critica il percorso argomentativo anche L. VANDELLI, *op. ult. cit.*

³⁷³ Come dimostrato dalla sovrabbondanza di riferimenti aventi natura fattuale – piuttosto che giuridica – rinvenibili nelle motivazioni in diritto adottate dalla Corte. Sul punto, cfr. A. STERPA, *op. ult. cit.*

³⁷⁴ Si tratterebbe a ben vedere, infatti, di elementi in evidente contrasto con il dettato normativo.

³⁷⁵ V., ancora, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale*, cit., p. 202.

³⁷⁶ In particolare, ad avviso di chi scrive, in disparte le perplessità riconducibili allo strumento della legge ordinaria adottato dal legislatore, sarebbe stato auspicabile procedere ad una forte aggregazione tra le Province esistenti riducendone il numero complessivo, senza addivenire alla trasformazione in Enti di secondo livello; parimenti, la legge avrebbe dovuto consentire una maggiore opportunità di conformazione delle strutture del governo locale alla Regione di appartenenza in termini di differenziazione, stante il fatto che il tessuto amministrativo di Regioni legate alla tradizione amministrativa napoleonica presenta una complessità morfologica ed istituzionale che difficilmente si ataglia al disegno centralista proposto dal legislatore nazionale. La politica aggregativa, si sarebbe dovuta perseguire con maggiore decisione anche in relazione al livello di governo comunale, contemperando appositi incentivi ad istanze di opportuna elasticità e differenziazione rispetto a talune situazioni di oggettiva difficoltà, tenendo sempre in considerazione il rilievo che sul piano storico riveste il sistema dei piccoli Comuni italiani. Da un lato, accanto alla rivalutazione delle deroghe *tout court* agli obblighi di gestione associata quali strumenti che necessiterebbero di ulteriore potenziamento normativo, sul presupposto che in realtà locali eccessivamente ridotte l'associazionismo sembra creare maggiori costi anziché efficienza, dall'altro lato occorrerebbe favorire una maggiore integrazione territoriale attraverso Unioni di Comuni più consolidate e semplificare notevolmente il procedimento di fusione di Comuni. Sul punto, v. G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

consentendo margini di flessibilità ed autonomia³⁷⁷ per quanto attiene alla redazione degli statuti dei nuovi Enti d'area vasta metropolitana.

La richiamata sentenza della Consulta n. 50 del 2015 ha di fatto consolidato, quindi, una serie di linee di tendenza, già emerse nei mesi precedenti, a valle delle quali la c.d. “Legge Delrio” si pone oggi quale riferimento di una nuova disciplina del governo locale per molti tratti da ritenersi definitiva, a prescindere dalle dichiarate colleganze con la riforma costituzionale.

3. L'ATTUALE ASSETTO FUNZIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI

Come si è anticipato, la c.d. “Riforma Delrio”, approntata con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*» ha sortito un impatto significativo sulle competenze dell'amministrazione pubblica locale. Si tratta di una legge costituita da un solo articolo, composto a sua volta da 151 commi, successivamente modificata in più punti dal D.L. 24 aprile 2014, n. 66, nonché dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90³⁷⁸.

Per quanto attiene ai profili funzionali degli Enti appartenenti al sistema del governo locale, vale la pena di sottolineare che mentre per Province e Città metropolitane vengono puntualmente declinate le funzioni *fondamentali* di ciascun Ente intermedio – ferma restando per le Città metropolitane la necessaria previa attuazione sulla base di un'analitica disciplina puntualmente prevista dalla stessa Legge – per quanto attiene al livello di governo comunale la disciplina delle funzioni *fondamentali* non conosce nella c.d. “Legge Delrio” autonoma considerazione in chiave modificativa rispetto all'assetto precedente. Tuttavia, viene offerta una più incisiva disciplina delle forme di cooperazione interlocale, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni e si accede a forme di semplificazione della mappa del governo locale informate alla disciplina delle fusioni di Comuni, anch'esse puntualmente disciplinate con soluzioni talora incentivanti³⁷⁹.

Come si è anticipato, le disposizioni maggiormente innovative attengono alle Città metropolitane, già previste nella Legge n. 142 del 1990 e fino ad oggi rimaste inattuato, ancorché *medio tempore* costituzionalizzate ad opera della Legge cost. n. 3 del 2001.

³⁷⁷ Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 66 ss.; G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 786 ss.; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid-Rassegna*, 13, 2014.

³⁷⁸ Convertiti, rispettivamente, nella Legge 23 giugno 2014, n. 89 e nella Legge 11 agosto 2014, n. 114.

³⁷⁹ La c.d. “Legge Delrio”, in questo senso, presenta il grande pregio di colmare moltissime lacune rispetto allo scarno dettato normativo di cui all'art. 15 TUEL.

Sul punto vale la pena di sottolineare come precisazioni e chiarimenti tecnici sulla fase di avvio delle Città metropolitane e delle nuove Province siano state fornite, nei mesi successivi all'entrata in vigore della Legge, con la Nota del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie n. 1/2014, del 23 ottobre 2014³⁸⁰, mentre è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 263, del 12 novembre 2014, il DPCM 26 settembre 2014 di attuazione dell'art. 1, comma 92, della "Legge Delrio", avente ad oggetto i «*Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali*».

Dal 1° gennaio 2015³⁸¹, dunque, in sintonia con quanto stabilito dall'art. 1, comma 16³⁸², della c.d. "Legge Delrio", le Città metropolitane sono formalmente subentrate alle Province omonime succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi³⁸³ e nei relativi compiti amministrativi; allo stesso tempo, il Sindaco del Capoluogo ha assunto le funzioni di Sindaco metropolitano consentendo l'avvio dell'attività a regime degli organi della Città metropolitana.

A parte le classiche funzioni provinciali aventi carattere sovracomunale, le Città metropolitane sono chiamate anche ad assumere funzioni *proprie* particolarmente caratterizzanti, conformemente a quanto statuito dai commi 44-46 della Legge n. 56/2014: da ciò ne consegue un ruolo di governo assai dinamico ed incisivo affidato dal Legislatore alle Città metropolitane nei rispettivi territori, tale da includere sia le attività rientranti nelle

³⁸⁰ In merito alle Città metropolitane, i quesiti hanno riguardato ad esempio i poteri dei consigli metropolitani, la proclamazione degli eletti, la prima convocazione e la presidenza del Consiglio metropolitano, l'insediamento delle Province e dei Consigli provinciali, i poteri del Presidente della Provincia, il funzionamento degli organi provinciali in attesa dell'approvazione del nuovo Statuto e la disciplina delle Comunità montane, i rapporti tra Sindaco e Consiglio metropolitano e tra Presidente e Consiglio provinciale, l'applicabilità delle disposizioni del TUEL.

³⁸¹ Entro il 31 dicembre 2014, in particolare, sono stati approvati i primi 6 Statuti delle Città metropolitane di Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Bari, mentre gli Statuti delle Città metropolitane di Torino e Napoli sono stati approvati in seguito dai rispettivi Consigli metropolitani, con un ritardo dovuto sostanzialmente a logiche informate a favorire la più ampia partecipazione rispetto al testo statutario definitivo.

³⁸² Su cui v. L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 75 ss.

³⁸³ Cfr. l'art. 1, comma 47, della Legge n. 56/2014, ai sensi del quale: «*Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali*».

Per un commento della richiamata disposizione, che configura un caso di successione a titolo universale, v. L. ZANETTI, *Le dotazioni delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 151 ss. A tal proposito, parla di «automatismo di dubbia efficacia» Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Ist. Federalismo*, Numero Speciale, 2014, p. 17.

Dal 1° luglio 2015, il Governo centrale avrebbe potuto inoltre esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia nella approvazione dello Statuto metropolitano, frangente che ha condotto la dottrina più attenta ad affermare che la Città metropolitana è stata disciplinata dal Legislatore come «[...] un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata», come può rilevarsi in P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2014, p. 355.

competenze provinciali, sia ulteriori funzioni connesse allo sviluppo territoriale ed economico, declinate altresì nel rapporto con gli altri Enti metropolitani europei³⁸⁴.

La c.d. “Legge Delrio”, inoltre, costituisce la fonte normativa di un sistema di governo locale nel quale le Province mutano dimensione politica, ruolo e funzioni³⁸⁵, sperimentando un depotenziamento che deriva in prima battuta, come si vedrà a breve³⁸⁶, oltre che della modificazione in Enti di secondo livello, da una escursione «in senso riduttivo le funzioni fondamentali»³⁸⁷ loro attribuite.

La Provincia, come del resto previsto altresì per la Città metropolitana, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, costituisce anzitutto un «ente territoriale di area vasta», la cui disciplina specifica trova puntuale riscontro nei commi da 51 a 100, seppur con le peculiarità espressamente riconosciute alle Province con territorio interamente montano e confinanti con i Paesi stranieri, ai sensi dei commi da 51 a 57 e da 85 a 97 e fatta salva l’applicazione delle disposizioni del TUEL non incompatibili con la Legge n. 56 del 2014 per quanto non espressamente disciplinato dalla stessa e dallo Statuto provinciale³⁸⁸. Tale qualificazione come Ente di area vasta si ricollega alla dimensione sovracomunale delle funzioni da esercitare, quale ambito territoriale ottimale delle funzioni amministrative che richiedono un «esercizio unitario»³⁸⁹ su ampia scala che trascenda la dimensione comunale, ancorché ad un livello meno esteso di quello regionale.

Volendo menzionare i profili di *governance* degli Enti intermedi del governo locale – per vero estranei alla presente trattazione, informata all’indagine circa i rispettivi assetti funzionali – giova rammentare come la c.d. “Legge Delrio” abbia in parte modificato gli stessi organi di Province e Città metropolitane.

Così, in particolare, l’assetto della *governance*³⁹⁰ delle Città metropolitane consta della

³⁸⁴ Cfr. A.M. TANDA, *L’integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane*, in *Diritti regionali*, 2018, pp. 374 ss.

³⁸⁵ Su tali aspetti, v. diffusamente, se si vuole, G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., *passim*.

³⁸⁶ Cfr. *infra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

³⁸⁷ E. FURNO, *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 3.

³⁸⁸ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*, 23 ottobre 2014, in <http://www.affariregionali.it>, in relazione agli ultimi aspetti menzionati.

³⁸⁹ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2014, p. 217.

³⁹⁰ L’assetto della *governance* metropolitana è imperniato sostanzialmente su 3 organi rappresentativi, ai sensi dell’art. 1, commi 7, 8 e 9. Per un primo commento v. M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., pp. 103 ss. Con riferimento alle dinamiche funzionali tra Sindaco, Consiglio e Conferenza, riesce molto interessante ed originale la riflessione di A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13, 2014, pp. 1 ss.

presenza di un Sindaco metropolitano³⁹¹, identificato *ex lege* nella figura del Sindaco del Comune Capoluogo³⁹² ex art. 1, comma 19, della Legge n. 56 del 2014, nonché di un Consiglio metropolitano³⁹³ e di una Conferenza metropolitana³⁹⁴; in modo non molto dissimile si prevede per le Province che esse siano costituite da tre organi³⁹⁵, vale a dire il Presidente³⁹⁶, il Consiglio provinciale³⁹⁷ e l'Assemblea dei Sindaci³⁹⁸, sicché la Giunta

³⁹¹ Il *Sindaco metropolitano* è il Sindaco del Comune Capoluogo fino a quando non viene deliberato lo Statuto della Città metropolitana, qualora preveda l'elezione del Sindaco o comunque fino alla cessazione del suo mandato. Gli incarichi di Sindaco metropolitano, di Consigliere metropolitano e di componente della Conferenza metropolitana sono svolti a titolo gratuito, salvo i casi previsti dallo Statuto della Città metropolitana, che può prevedere una specifica indennità per il Sindaco.

³⁹² Salva l'ipotesi di elezione in via diretta del Sindaco metropolitano, la quale viene limitata alla circostanza che si proceda previamente alla scissione del Comune Capoluogo in più Enti, per evitare sovrapposizioni fra le due figure monocratiche del Sindaco metropolitano e del Sindaco del Comune Capoluogo. Ad oggi, pur essendo contemplata in alcuni Statuti, come ad esempio quello della Città metropolitana di Milano, tale eventualità non ha ancora conosciuto attuazione, mancando una legge dello Stato volta a disciplinarne l'elezione. Tale disciplina è stata autorevolmente criticata con argomentazioni peraltro condivisibili, da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015. Cfr., altresì, M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.

³⁹³ Il *Consiglio metropolitano* è composto dal Sindaco metropolitano e dai Consiglieri (nel numero di 24 per le Città con più di 3 milioni di abitanti, 18 Consiglieri se la popolazione residente è superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti e 14 Consiglieri nelle altre Città metropolitane). Le funzioni del Consiglio sono sovrapponibili con quelle del Consiglio comunale e provinciale, trattandosi ovvero di funzioni afferenti a controllo, approvazione di regolamenti e di piani di bilancio, programmi proposti dal Sindaco metropolitano. Il Consiglio rimane in carica per 5 anni previa elezione del Sindaco e dei Consiglieri che può avvenire in modo indiretto o per elezione diretta a suffragio universale, previa approvazione della legge statale da parte del Comune Capoluogo in più Comuni o, nelle Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti.

³⁹⁴ La *Conferenza metropolitana*, è l'organo che nell'iter di costituzione delle Città metropolitane ha il compito entro il 30 settembre 2014 di proporre e sottoporre al Consiglio metropolitano, lo statuto della Città metropolitana mentre successivamente alla costituzione, insieme al Sindaco metropolitano e ai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, avrà potere consultivo per l'approvazione dei bilanci e di altre eventuali funzioni qualora contenute nello statuto.

³⁹⁵ V. art. 1, comma 54, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

³⁹⁶ Ai sensi dell'art. 1, commi 58-61, il *Presidente della Provincia* è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia e dura in carica quattro anni. Sono eleggibili a Presidente della Provincia tutti i Sindaci della Provincia il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni, le quali avvengono sulla base della presentazione di candidature, sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto, sicché ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato. Ai sensi dell'art. 1, commi 55, 66 e 84, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, il Presidente della Provincia rappresenta l'Ente, convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti, esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto. Il Presidente può nominare inoltre un Vicepresidente, scelto tra i Consiglieri provinciali e può, altresì, assegnare deleghe ai Consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto. La carica di Presidente è esercitata a titolo gratuito.

³⁹⁷ Ai sensi dell'art. 1, commi 67-69, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, il *Consiglio provinciale* è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di Consiglieri variabile in ragione della popolazione di ciascuna Provincia. Il Consiglio dura in carica due anni ed è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Provincia. Sono eleggibili a Consigliere provinciale i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica, sicché la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da Consigliere provinciale. Ai sensi dell'art. 1, commi 74-76, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, come descritto in ordine all'elezione del Presidente della Provincia, il voto è ponderato in base alla fascia demografica nel quale è collocato il Comune di appartenenza. Il voto è attribuito ai singoli candidati e viene stilata un'unica graduatoria rispetto alla quale sono proclamati eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, applicando la richiamata ponderazione. Ai commi 84 e 55, si precisa che la carica di Consigliere provinciale, conformemente a quanto si è accennato per il Presidente, è esercitata a titolo gratuito. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'Assemblea l'adozione dello Statuto, approva i regolamenti, i piani e i

provinciale e, con essa, le relative cariche assessorili, vengono espunte dalla *governance* provinciale non essendo più previste per legge. Dal dettato normativo si può quindi desumere – pur in assenza di un’espressa indicazione a riguardo – che le competenze della Giunta provinciale, ormai abolita, possano essere incardinate presso il Presidente³⁹⁹, alla luce del carattere spiccatamente esecutivo connotato all’organo.

Alla luce del fatto che le nuove cariche provinciali – come accade per gli omologhi incarichi degli Enti metropolitani – vengono assunte a titolo gratuito ed a seguito di elezioni di secondo grado⁴⁰⁰, la Legge n. 56 del 2014 produce una riduzione, ancorché modesta, dei costi legati alla politica per il livello intermedio di governo⁴⁰¹.

In ogni caso, emerge anche solo da una prima lettura delle norme indicate dalla Legge n. 56 del 2014 come le Province di seconda generazioni si caratterizzino per una sostanziale compenetrazione con i Comuni, dal momento che i componenti degli organi politici del Comune entrano a far parte degli omologhi organi provinciali, assumendo in quella sede decisioni afferenti ad una scala molto diversa da quella di prossimità⁴⁰².

3.1. FUNZIONI *FONDAMENTALI* DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Venendo ora alla specifica trattazione dell’assetto funzionale afferente agli Enti intermedi, come risultante dalla riforma introdotta dalla Legge n. 56 del 2014, giova sottolineare come la Legge si sia premurata di individuare precipuamente sia gli obiettivi

programmi, approva o adotta ogni atto ad esso sottoposto dal Presidente della Provincia, esercita le altre funzioni attribuitegli dallo Statuto. Su proposta del Presidente della Provincia il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell’Assemblea dei sindaci, sicché a seguito del parere espresso dall’Assemblea dei Sindaci, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell’Ente.

³⁹⁸ Ex art. 1, commi 55-56 ed 84, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che ne individuano la disciplina di dettaglio, l’*Assemblea dei Sindaci* costituisce l’organo costituito da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Essa presenta poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto ed esprime un parere obbligatorio, ma non vincolante, sugli schemi di bilancio adottati dal Consiglio e da esso successivamente votati su proposta del Presidente. L’Assemblea dei Sindaci adotta ovvero respinge lo Statuto proposto dal Consiglio ed i suoi componenti esercitano le rispettive cariche a titolo gratuito.

³⁹⁹ L. SPADONE, *L. 56/2014: il presidente della provincia tra la soppressa giunta e il nuovo consiglio. Prime brevi linee operative*, in *www.diritto.it*, 13 novembre 2014.

⁴⁰⁰ Sul punto la dottrina si è divisa, osservando come vi siano elementi ostativi ed altri fattori che invece riuscirebbero legittimanti dell’opzione espressa dalla Legge. A tal proposito, cfr. ad esempio la posizione critica espressa da G.C. DE MARTIN e da altri insigni studiosi, contenuta nell’appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, denominato «*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*» e datato 11 ottobre 2013. Parimenti, per una posizione di apertura e riconoscimento della legittimità delle elezioni di secondo grado per gli Enti locali cfr. *ex multis*, P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, 19, 2013.

⁴⁰¹ Cfr. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, cit.

⁴⁰² Cfr. F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi*, in G.C. RICCIARDI A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., pp. 89 ss.; ID., *La governance degli Enti di area vasta*, ivi, pp. 229 ss.

di fondo cui l'attività di tali Enti dovrebbe essere preordinata, sia il novero esatto delle funzioni *fondamentali attribuite ex lege* a Province e Città metropolitane, sicché la nuova normativa ripropone la dicotomia tra funzioni fondamentali e funzioni ulteriori (non fondamentali) già sperimentata a partire dalla Legge n. 42 del 2009.

Dal momento che le funzioni *fondamentali* delle Città metropolitane muovono dall'individuazione di quelle *fondamentali* provinciali, salva l'attribuzione di alcuni compiti amministrativi *ulteriori* ontologicamente connaturati alla tensione dell'Ente metropolitano verso la strategicità della programmazione e dell'azione amministrativa, giova considerare anzitutto il complesso delle funzioni *fondamentali provinciali*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 85, della Legge n. 56 del 2014, le Province in qualità di Enti di area vasta, esercitano le funzioni *fondamentali* di «[...] 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 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; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale*»⁴⁰³.

La definizione delle funzioni *fondamentali* provinciali nella Legge n. 56 del 2014, si pone a valle di un percorso definitorio iniziato a suo tempo con il più ampio catalogo funzionale⁴⁰⁴ – improntato alla ricomprensione in esso di interi ambiti materiali⁴⁰⁵ – già contenuto nell'art. 19 del TUEL, sul quale si sono innestate le vicende normative, improntate alla riduzione ed al depotenziamento dell'Ente provinciale mutate dalla *spending review*, non ultimo il dettato dell'art. 17 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, successivamente convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135, in seguito travolto dalla

⁴⁰³ Ai sensi dell'art. 1, comma 87, della Legge n. 56 del 2014, peraltro, si precisa che: «*Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione*».

Come è stato giustamente notato da M. FALCONE, *Le nuove funzioni fondamentali delle Province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e attuazione concreta*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit. p. 206, tale disposizione conferma la dicotomia esistente tra potestà dello Stato nella *individuazione* delle funzioni fondamentali e distinta potestà di *disciplina* delle richiamate funzioni, correlativamente ascrivibile alla competenza legislativa di Stato e Regioni in rapporto alla materia alla quale riesce ascrivibile la funzione amministrativa già individuata.

⁴⁰⁴ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 2.

⁴⁰⁵ L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 151 ss.

sentenza Corte cost. n. 220 del 2013⁴⁰⁶, il cui comma 10 richiamava una disciplina transitoria riecheggiante ipotesi di riaccorpamento delle Province. La Legge n. 56 del 2014, dunque, attribuisce le funzioni amministrative fondamentali senza evocare interi ambiti materiali e individuando «poche, delimitate missioni, che individuano funzioni determinate, nell’ambito di quelle materie»⁴⁰⁷.

Tra le non molte voci individuate, alcune sono comunque riconducibili a discipline esistenti, come per il caso della pianificazione territoriale di coordinamento, la cui funzione si fonda sull’atto pianificatorio di cui all’art. 20, comma 2, del TUEL⁴⁰⁸, vale a dire il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale, avente funzione di determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio.

Occorre altresì rammentare in una logica collaborativa e cooperativa tra Enti multilivello del governo locale che, ai sensi del comma 88, la Provincia «[...] può altresì, d’intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive». Si tratta di una disposizione preziosa⁴⁰⁹, che replica quanto già stabilito per le Città metropolitane ai sensi dell’art. 1, comma 44, lett. c) per i procedimenti di gara e che tende ad una sorta di «“centralizzazione provinciale” dei procedimenti di reclutamento del personale»⁴¹⁰.

Il comma 86 prevede specificamente per le Province di cui all’art. 1, comma 3, secondo periodo, vale a dire per gli Enti provinciali con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri – cui sono riconosciute, ai sensi del medesimo comma 3, le specificità di cui ai commi da 51 a 57 della Legge – le ulteriori funzioni fondamentali relative alla «[...] a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo», nonché alla «[...] 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».

⁴⁰⁶ V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 1.

⁴⁰⁷ Testualmente v. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 154.

⁴⁰⁸ Anche su quest’ultimo aspetto, cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 2.

⁴⁰⁹ Così la giudica anche P. BARRERA, *Comma 88*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 158 ss. L’Autore, tuttavia, rileva il «[...] rammarico per l’eccesso di prudenza: proprio il richiamo alle funzioni fondamentali (esplicito e diretto nel comma 44, meno immediato in questo comma 88) avrebbe consentito al legislatore statale di intervenire con più decisione, razionalizzando i procedimenti di gara e di reclutamento del personale delle pp.aa. territoriali con enormi vantaggi sia per il contenimento della spesa che (soprattutto) per l’efficienza e la trasparenza di quei procedimenti».

⁴¹⁰ Testualmente, *Ibidem*.

Come si vedrà a breve⁴¹¹, tali prerogative concorrono ad assimilare le Province cosiddette “montane” alle Città metropolitane⁴¹², delle quali la proiezione internazionale e strategica costituisce in definitiva elemento caratterizzante e propriamente distintivo rispetto alle Province ordinarie di seconda generazione⁴¹³. Si tratta certamente di funzioni che necessiteranno di una maggiore precisazione da parte delle normative regionali ma già dai tratti brevemente delineati pare emergere la volontà del Legislatore di irrobustire sia il ruolo di regia che quello di *governance* territoriale rispetto alle dinamiche dello sviluppo locale, di tali particolari Province⁴¹⁴, entrambi finalizzati a forme di raccordo ascrivibili alla dimensione pattizia.

Venendo ora all’assetto funzionale di base degli Enti metropolitani, poc’anzi menzionati, possiamo procedere come segue.

Le Città metropolitane vengono definite dalla recente riforma territoriale come Enti territoriali di governo e coordinamento dell’area vasta e si contraddistinguono per alcune finalità istituzionali generali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, della Legge n. 56/2014, ovvero: a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; b) la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Ai sensi dell’art. 1, comma 6 della Legge n. 56/2014, il territorio della Città metropolitana risulta coincidere «[...] *con quello della provincia omonima, ferma restando l’iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l’adesione alla Città metropolitana*»⁴¹⁵, sicché evidentemente quello delineato dalla normativa può essere considerato come un assetto di partenza sul quale è possibile innestare eventuali deroghe tese a favorire adeguamenti territoriali

⁴¹¹ V. *infra*, in questo stesso paragrafo.

Sulle peculiarità delle Province montane e di confine, v. E. CARLONI, *Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., pp. 176 ss.

⁴¹² Il medesimo avviso si è già espresso in G.C. RICCIARDI, *Art. 132, comma 2, Cost. e territori provinciali montani tra ruolo della politica ed interessi multilivello*, Relazione al Convegno da titolo «L’articolo 132 della Costituzione: il VCO in Lombardia, un percorso possibile», tenutosi a Domodossola, il 21 settembre 2018.

⁴¹³ Allo stesso modo, se si vuole, v. G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., pp. 97 ss., spec. p. 102 ss.

⁴¹⁴ In tal senso, L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 155 ss.

⁴¹⁵ Cfr. l’art. 1, comma 6 della Legge n. 56/2014.

puntuali⁴¹⁶.

Quanto alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, queste si atteggiano in parte avvicinandosi a quelle provinciali, in altra parte discostandosene per aspetti a dire il vero per nulla marginali, almeno se si riflette più sulle potenzialità dell'azione amministrativa dell'Ente⁴¹⁷ che non sugli esiti di tale prima fase di attuazione⁴¹⁸.

In particolare, il Legislatore attribuisce alla Città metropolitana, oltre a tutte le funzioni spettanti alle Province, anche le funzioni *propriamente* metropolitane: da un lato, dunque, vige il richiamo alle funzioni fondamentali delle Province, che risultano sono elencate nell'art. 1, comma 85, della Legge n. 56/2014; dall'altro viene operato un espresso riferimento alle funzioni *fondamentali esclusivamente metropolitane*⁴¹⁹, che riguardano: a) la pianificazione strategica, la quale si estrinseca essenzialmente nell'adozione del piano strategico del territorio metropolitano, come atto di indirizzo per l'Ente, avente durata triennale; b) la pianificazione territoriale generale, riguardante le strutture di

⁴¹⁶ Su tale aspetto, cfr. anzitutto A. ZATTI, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 191 ss., nonché se si vuole G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., ivi, pp. 29 ss. Per un ulteriore confronto, si vedano le considerazioni svolte da E. BALBONI, *Quadro istituzionale e normativo*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in <http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/> e in <http://www.confindustria.pv.it/>. In chiave fortemente critica rispetto alla norma menzionata, cfr. altresì B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, pp. 1 ss.

Il procedimento per ottenere eventuali deroghe all'assetto territoriale della Città metropolitana imposto *ex lege* prende avvio dall'iniziativa dei Comuni, sulla quale è chiamata ad esprimersi la Regione mediante apposito parere reso *ex art.* 133 Cost., che non ha efficacia vincolante, pur mantenendo una valenza peculiare, specie nel caso in cui si rivelasse negativo rispetto alla variazione prospettata: infatti, in tal caso, si aprirebbe un sub-procedimento finalizzato al raggiungimento di un'intesa, promossa peraltro dall'Esecutivo statale, da conseguirsi entro 90 giorni dal parere. A tal proposito, cfr. l'art. 1, comma 6, Legge Delrio, il quale asserisce che: *«Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione»*.

⁴¹⁷ Sulla centralità del contenuto delle funzioni degli Enti di Area vasta, cfr. F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid-Rassegna*, 11, 2014, pp. 1 ss., spec. pp. 10 ss., nonché, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 76 ss.

⁴¹⁸ Infatti, pare che molte delle potenzialità ravvisabili nella normativa non siano sinora state messe a frutto dai singoli Enti metropolitani, anche in ragione di un Legislatore nazionale forse un poco distratto rispetto alle evidenti necessità di ricondurre ad unità una disciplina in parte piuttosto coerente.

⁴¹⁹ Su cui v. art. 1, comma 44, della Legge n. 56/2014.

In particolare per un commento a riguardo, cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 115 ss.; G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 138 ss.

comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di competenza metropolitana, che consente al nuovo Ente di esercitare un ruolo piuttosto incisivo su aspetti qualificanti della pianificazione urbanistica; c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano, tese al conseguimento dei benefici derivanti dalle economie di scala ad esse ricollegabili⁴²⁰; d) la mobilità e la viabilità, intese come comprensive delle funzioni di pianificazione, regolazione e amministrazione; e) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, come funzione connessa con la pianificazione strategica metropolitana, volta a svolgere un ruolo di impulso allo sviluppo in tali settori di vitale importanza per il tessuto urbano; f) la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano, ruolo di eminente rilevanza strategica per assicurare un più veloce sviluppo delle potenzialità produttive della metropoli.

Dall'elencazione delle funzioni ascritte alla competenza delle Città metropolitane, specialmente se letta in raffronto alle disposizioni che ne indicano le finalità generali, sembra corretta la posizione sostenuta da alcuni Autori⁴²¹ a tenore della quale la Città metropolitana costituisce un Ente "strategico", volto allo sviluppo concreto dei territori metropolitani, a differenza di quanto non possa del tutto affermarsi per le Province, che assumono nell'assetto del "nuovo" governo locale la veste di Ente maggiormente "tecnico", depotenziato nelle funzioni e con finalità anche di supporto ai Comuni⁴²².

Tuttavia, anche per quanto riguarda la Provincia, sembra riduttivo ritenere l'Ente intermedio un mero Ente di servizio e supporto tecnico ai Comuni, atteso il fatto che una dimensione concernente la cura strategica dei territori sembra intrinsecamente ricompresa sia nella definizione offerta a partire dal 2001 nel TUEL, sia nella stessa sostanza delle funzioni *fondamentali* provinciali, e ciò tanto per come sono state sinora declinate nell'applicazione del TUEL, quanto per il dato normativo mutuato dalla Legge n. 56 del 2014. Del resto, ancorché non riconosciuta dal Legislatore, infatti, la dimensione strategica è senz'altro ravvisabile nella vocazione pianificatoria e programmatica che dovrebbe informare la Provincia nel rapporto con il suo territorio, a prescindere dalla configurazione

⁴²⁰ Come segnala peraltro L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 118, su questi temi potrebbero considerarsi ormai mature le condizioni per il conseguimento di livelli di efficienza più avanzati rispetto alla realtà passata, contraddistinta dalle quasi 35.000 stazioni appaltanti esistenti in Italia, le quali richiederebbe un drastico ridimensionamento a fini di razionalizzazione.

⁴²¹ V., ad es., quanto esposto in P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 12.

⁴²² Così anche in F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pp. 89 ss., laddove l'Autore qualifica la Provincia come casa dei Comuni, dal momento che negli organi dell'Ente intermedio sono presenti Sindaci e Consiglieri dei Comuni appartenenti alla Provincia stessa.

come Ente di primo o secondo livello.

Da ultimo, sempre con riferimento alle Città metropolitane, non c'è dubbio che sul piano ricostruttivo esse debbano essere situate nella rete europea delle aree metropolitane⁴²³ – con ciò differenziandosi espressamente dalle Province, fatta eccezione per quelle montane e di confine rispetto a Stati esteri⁴²⁴ – ma la durata (solamente) triennale⁴²⁵ connaturata alla pianificazione strategica metropolitana⁴²⁶ non sembra adeguata al fine per cui questa è stata prevista dalla “Legge Delrio”: in verità, tale strategicità dovrà essere confermata tanto sul piano applicativo che sostanziale, vale a dire sul fronte delle politiche territoriali approntate in concreto – indipendentemente dalla qualificazione formale operata dalla Legge – frangente che, ad oggi, non sembra essersi del tutto verificato⁴²⁷.

3.2. FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI E FORME ASSOCIATIVE COMUNALI

A partire dalla riforma costituzionale del 2001, come più volte rammentato⁴²⁸, gli Enti locali e in primo luogo i Comuni, occupano un ruolo centrale negli assetti delle funzioni amministrative⁴²⁹. Infatti, da un lato, la *distribuzione* delle funzioni amministrative tra Enti avviene riservando ai Comuni tutte le funzioni non altrimenti riservate ad altri soggetti pubblici⁴³⁰ e, dall'altro, i Legislatori nazionale e regionale sono chiamati ad esercitare la potestà di *riallocazione* delle funzioni muovendo da una dimensione di prossimità⁴³¹, che

⁴²³ A tal proposito cfr., ad es., F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 1 ss.; ID., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, pp. 1 ss.; A.M. TANDA, *L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane*, cit., pp. 374 ss.

⁴²⁴ Su cui v. ancora E. CARLONI, *Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, cit., pp. 174 ss. e, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., pp. 97 ss.

⁴²⁵ L'art. 1, comma 44, lett. a) è stato criticato per la durata eccessivamente breve, che pare mal conciliarsi con il tenore strategico della pianificazione, anche da E. CICIOTTI, *Pianificazione strategica e territoriale dopo la legge Delrio*, Relazione al Corso nazionale promosso da FONDAZIONE ROMAGNOSI «Gli strumenti di governo del territorio – Governare con l'urbanistica. La pianificazione di area vasta e delle infrastrutture strategiche», Pavia, marzo-aprile 2015.

⁴²⁶ Su tale aspetto v. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 145 ss.; C. MARZUOLI, *Il piano strategico metropolitano: note introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, pp. 1 ss.

⁴²⁷ Su tali riflessioni, cfr. eventualmente *amplius* G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., pp. 29 ss.

⁴²⁸ V. *supra*, cap. 1, sez. II.

⁴²⁹ L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, pp. 23 ss.

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ Rammenta il meccanismo, ad es., A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 235 ss.

deve essere privilegiata anche facendo ricorso alle forme associative sulla base del principio di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., salendo ai livelli superiori di governo in applicazione del principio di sussidiarietà.

Si è altresì visto⁴³² che nell'attuazione del Titolo V della Costituzione, il Legislatore ha approntato una prima disciplina mediante la Legge n. 131 del 2003, la quale delegava al Governo, tra le altre cose, anche il compito di individuare le funzioni *fondamentali*; tuttavia tali funzioni sono state individuate, ancorché in via meramente transitoria e con finalità afferenti alla finanza locale, solamente con la Legge n. 42 del 2009.

Con la disciplina dell'emergenza finanziaria, infine, il Legislatore individua le funzioni *fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane (queste ultime nell'attesa della successiva attuazione concreta). Così, dopo una prima elencazione delle funzioni *fondamentali* comunali⁴³³ rinvenibile nell'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010⁴³⁴, il Legislatore introduce un'ulteriore disciplina, sostanzialmente informata all'assetto precedente nella struttura, con riferimento alle funzioni *fondamentali* comunali, all'interno dell'art. 19 del D.L. n. 95 del 2012, successivamente convertito nella Legge n. 135 del 2012⁴³⁵.

Per i Comuni più piccoli si giunge ad introdurre una forma di Unione di Comuni speciale e derogatoria rispetto alla disciplina accolta nel TUEL, destinata all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni dei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti⁴³⁶, mentre, sempre a partire dal richiamato "D.L. Monti" del 2010⁴³⁷, si introduce l'obbligo di esercizio in forma associata⁴³⁸ – tramite i soli strumenti della convenzione⁴³⁹ e

⁴³² V. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 3.3. e sez. III, par. 1.

⁴³³ Sul tema, cfr. anzitutto G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 24, 2012. Una interessante e completa ricostruzione è proposta anche da F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Dir. pubbl.*, 2015, pp. 547 ss., spec. pp. 564 ss.

⁴³⁴ V. *infra*, in questo stesso paragrafo.

⁴³⁵ Su tali aspetti v. ancora *supra*, cap. 1, sez. III, par. 1.

⁴³⁶ Ci si riferisce alle misure di cui al D.L. n. 13 del 2011. Sul punto, v. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni*, in *Federalismi.it*, 16, 2011, pp. 1 ss.; C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *Federalismi.it*, 20, 2016, pp. 1 ss.

⁴³⁷ Cfr. l'art. 14, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010 e successive modificazioni, ai sensi del quale «*I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica*».

⁴³⁸ Sull'incapacità di presiedere effettivamente all'obbligo ivi previsto cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, cit., pp. 195 ss.

⁴³⁹ Cfr. l'art. 14, comma 31-bis, del D.L. n. 78 del 2010, ai sensi del quale: «*Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30*

dell'Unione di Comuni di cui all'art. 32 del TUEL⁴⁴⁰ – per tutte le funzioni *fondamentali* dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti⁴⁴¹, per vero con una soglia inferiore nelle zone montane, pari a 3.000 abitanti, e con un limite demografico minimo per le Unioni di Comuni costituite tra piccoli Comuni pari a 10.000 abitanti eventualmente derogabile dalle Leggi regionali di settore⁴⁴².

Spetterà successivamente ai singoli Statuti delle Unioni di Comuni⁴⁴³, sulla base dell'autonomia ad esse riconosciuta quali proiezioni degli Enti locali aderenti⁴⁴⁴, stabilire

del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni».

⁴⁴⁰ Cfr., in questo senso, l'art. 14, comma 28-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive ulteriori modifiche. Per quanto attiene, invece, alla disciplina accolta nel TUEL, l'art. 32, come riformato recentemente, stabilisce quanto segue: «1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani. 2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni. 3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. 4. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. 5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. 6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. 7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati. 8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6».

⁴⁴¹ G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, cit., pp. 1 ss.

⁴⁴² Cfr. art. 14, comma 31, del D.L. n. 78 del 2010, il quale prevede che: «Il limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter».

Circa le funzioni amministrative generalmente accolte negli Statuti delle Unioni di Comuni e, in particolare, sul caso della Lombardia, v. F.C. RAMPULLA, *Le funzioni delle Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e normazione regionale*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

⁴⁴³ V. a tal proposito, se si vuole, ad es. F.C. RAMPULLA-G.C. RICCIARDI, *Verso una «modellazione» dell'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni. Le ipotesi per uno Statuto-tipo*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

quali funzioni – in aggiunta a quelle fondamentali per le quali sussiste l’obbligo in forma associata – concretamente esercitare, ferma restando la possibilità anche per i Comuni non in obbligo di esercizio associato si accedere a questa o ad altre forme associazionistiche finalizzate al conseguimento di economie di scala ulteriori⁴⁴⁵.

La sentenza della Corte cost. n. 220 del 2013, pur avendo dichiarato illegittimi alcuni articoli afferenti ad Enti del governo locale del D.L. n. 95 del 2012, tuttavia non ha intaccato l’art. 19 di tale testo, sicché ancora oggi per l’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni occorre riferirsi all’elenco già contenuto nell’art. 14, comma 27, del D.L. n. 78 del 2010, così come modificato dal richiamato D.L. n. 95 del 2012 ed ulteriormente ritoccato dall’art. 1, comma 305, della Legge n. 228 del 2012⁴⁴⁶.

Attualmente, dunque, ai sensi dell’art. 14, comma 27, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, e dall’art. 1, comma 305, della Legge n. 228 del 2012, costituiscono «[...] *funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: 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, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica*».

⁴⁴⁴ Cfr. sul tema, se si vuole, ad es. G.C. RICCIARDI *Autonomia statutaria e stabilità delle Unioni di Comuni: profili giuridici*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

⁴⁴⁵ M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2013, pp. 253 ss.

⁴⁴⁶ Cfr. Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di Stabilità 2013).

Su tali aspetti, v. ancora F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, cit., pp. 547 ss.

A completamento di tale elencazione, afferente alle funzioni *fondamentali* dei Comuni – nonché per quanto visto *supra*⁴⁴⁷, alle funzioni *fondamentali* di Province e Città metropolitane – occorre rammentare che i Comuni svolgono una serie di compiti amministrativi ed erogano altrettanti servizi comunque non riconducibili a tale elencazione⁴⁴⁸ ferma restando, inoltre, la possibilità per le Regioni di investire i Comuni dell'esercizio di funzioni particolari ulteriori.

Molte di tali diverse attività degli Enti locali, si concretizzano nelle *ulteriori* funzioni amministrative *non fondamentali* che possono essere svolte dagli Enti. La Legge di riforma territoriale ha preso in considerazione anche tali funzioni con una disciplina che merita autonoma descrizione.

3.3. L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI *NON FONDAMENTALI* E L'ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA EX ART. 1, COMMA 91, DELLA L. N. 56/2014

Come riesce semplice inferire da quanto sinora illustrato, il disegno del Legislatore nazionale della riforma territoriale prende necessariamente in considerazione tanto l'allocazione delle funzioni *fondamentali* che la riallocazione di quelle non fondamentali, sia perché in caso contrario si tratterebbe di un riordino incompleto, sia perché il dibattito circa la sopravvenuta presunta inutilità dell'Ente intermedio si è sinora alimentato di considerazioni tese a sostenere la tendenziale duplicazione presso il livello provinciale di funzioni utilmente *esercitabili* da – nonché di previa *titolarità* di – altri Enti territoriali.

In questo senso, rispetto a quanto già descritto in precedenza⁴⁴⁹, chiudono il quadro normativo delle funzioni metropolitane i commi 45 e 46⁴⁵⁰ dell'art. 1 della Legge n. 56/2014, ai sensi dei quali «*Restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione*», fermo restando il fatto che «*Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione*». Le disposizioni

⁴⁴⁷ V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

⁴⁴⁸ Su tali aspetti, cfr. la descrizione assai esaustiva presente in L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 194 ss.

⁴⁴⁹ V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

⁴⁵⁰ Su cui v. L. VANDELLI, *Commi 45-46. Funzioni dello Stato e delle regioni*, in ID., *Città metropolitane*, cit., p. 162; D. DONATI, *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 138 ss.

menzionate appaiono assai rilevanti, in quanto si prevede che la Città metropolitana possa essere destinataria di *ulteriori* funzioni amministrative da esercitare a completamento del catalogo delle funzioni espressamente previste dalla Legge n. 56/2014. Nel fare ciò si menzionano lo Stato e le Regioni⁴⁵¹, ciascuno secondo le proprie competenze, conformemente alla giurisprudenza costituzionale che distingue tra *individuazione* e *disciplina* delle funzioni *fondamentali*, nonché al ruolo che tali Enti assumono rispetto al conferimento di quelle *non fondamentali*, specie per quanto riguarda le Regioni, essendo più prossime al livello di governo metropolitano.

Per quanto attiene, inoltre, alle funzioni provinciali *non fondamentali*, l'art. 1, comma 89, della Legge n. 56 del 2014 riesce, come è stato affermato, di importanza «decisiva»⁴⁵².

Il comma 89, in particolare, nel costituire il punto di partenza della ridefinizione funzionale delle Province, si pone in stretta continuità con le disposizioni che precedono ed individuano le funzioni *fondamentali* di area vasta, con la finalità di presiedere ad un percorso di efficace riorganizzazione delle funzioni diverse ed *ulteriori*⁴⁵³, di «evidente derivazione costituzionale»⁴⁵⁴.

In quest'ottica, la norma sancisce che tali funzioni siano ripartite tra Stato e Regioni in attuazione dei criteri riallocativi di cui all'art. 118 Cost., secondo le rispettive competenze, affinché concorrano a conseguire le finalità ivi espresse, corrispondenti all'individuazione dell'ambito territoriale di ottimale esercizio per ciascuna funzione, alla garanzia dell'efficacia nello svolgimento delle funzioni *fondamentali* da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni, anche a fronte della sussistenza di riconosciute esigenze unitarie, all'adozione di forme di avvalimento e *deleghe di esercizio* tra gli Enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, da formulare mediante intese o convenzioni.

Da ciò discende che la decisione circa la riallocazione delle funzioni *non fondamentali* presuppone la previa individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio⁴⁵⁵ per ciascuna funzione, salva in un secondo momento la possibilità per il Legislatore la possibilità di *allocare* ad un livello più alto la funzione. Tuttavia, tale secondo *step* della

⁴⁵¹ Cfr. A.M. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio "obbligato" delle stesse*, in www.confrontocostituzionali.eu, 14 luglio 2014. Per un puntuale ed esaustivo approfondimento rispetto a quanto descritto nel testo, v. altresì F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., pp. 148 ss.

⁴⁵² Così P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 162. Sullo stesso tema, v. anche G. CARUSO, *Le competenze delle «nuove» Province*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 208 ss., il quale parla di «disposizione cardine».

⁴⁵³ Cfr., ancora, P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, cit., p. 163.

⁴⁵⁴ Testualmente, *Ibidem*.

⁴⁵⁵ Tale norma va letta in linea di stretta corrispondenza con quanto già statuito dall'art. 33, comma 2, TUEL e dall'art. 14, comma 30, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122.

procedura di *ridistribuzione* funzionale, deve seguire alla previa sperimentazione degli strumenti giuridici correlativi, rispettivamente all'attuazione dei principi di adeguatezza e differenziazione, sicché a tenore della norma occorre sperimentare la previa possibilità di affidare l'esercizio delle funzioni a forme associative di taglia adeguata, oppure di attribuirne la responsabilità in capo ai soli Comuni più grandi, «[...] chiamati a rendersi disponibili in forma di avvalimento, per un più vasto bacino territoriale»⁴⁵⁶, in chiave di maggiore valorizzazione del principio di differenziazione⁴⁵⁷.

In linea di continuità con quanto sin qui affermato, dunque, ai sensi dell'art. 1, comma 89, sono altresì «[...] valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante», la quale riesce «[...] determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale».

Rispetto alle funzioni *non fondamentali*, dunque, da un lato il Legislatore indica i criteri e le finalità di esercizio di tali funzioni *innominate*, dall'altro ripropone l'utilizzo dei termini afferenti alla *delega* di funzioni ed al *trasferimento*, sostanzialmente ricondotti nel vigore del Titolo V all'istituto del *conferimento* di funzioni, a fini di *riallocazione* tra i diversi Enti. Permangono in capo alle Province alcune funzioni storicamente intestate al livello provinciale e, contemporaneamente, si procede alla delimitazione dei criteri propedeutici alla *riallocazione* presso altri livelli di governo, ancorché, come è stato notato⁴⁵⁸, tale processo riallocativo non presupponga irrefutabilmente l'*attribuzione* finale ad Enti diversi e possa, per alcune di esse, altresì concludersi con una riconferma dell'intestazione in capo all'Ente intermedio⁴⁵⁹.

Accanto alle norme richiamate, i commi da 91 a 96 delineano la successione procedurale degli atti propedeutici alla *riallocazione* delle funzioni, che come si vedrà

⁴⁵⁶ Cfr., ancora, P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, cit., p. 164.

⁴⁵⁷ Cfr. A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato"*, cit., pp. 235 ss., ove l'Autore afferma che: «[...] Lo scenario che si prospetta in attuazione del comma 89 dell'art. 1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, è composito e prelude, almeno sotto il profilo dogmatico, un riordino complessivo delle funzioni su base territoriale, investendo tutti i livelli di governo coinvolti e così le Regioni, le Province, i Comuni e le loro forme di aggregazione (i.e. esercizio associato delle funzioni)».

⁴⁵⁸ Così, correttamente, L. DRISALDI, *Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 3 ss., spec. 21 ss.

⁴⁵⁹ Cfr. a tal proposito *infra*, cap. 2, sez. I, par. 1.2.

Giunge alla medesima conclusione altresì P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, cit., p. 165.

*infra*⁴⁶⁰, è stata poi in concreto attuata dai Legislatori regionali secondo una declinazione differenziata⁴⁶¹.

In tal senso, un primo passo si è compiuto con l'accordo in Conferenza unificata, formalizzato ai sensi dell'art. 1, comma 91, sentite le organizzazioni sindacali, nonché con la firma del DPCM⁴⁶² adottato ai sensi dell'art. 1, comma 92, della Legge n. 56 del 2014, contenente i criteri per il trasferimento agli Enti subentranti dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni *trasferite*. Il comma 96, inoltre, precisa gli effetti che i trasferimenti di funzioni produrranno sul personale.

In definitiva, come si è detto, la ristretta elencazione delle funzioni *fondamentali* contemplata dall'art. 1, comma 85, sottende ampi margini di manovra per le Regioni, soprattutto alla luce del tenore letterale dell'accordo stipulato in Conferenza unificata nella seduta dell'11 settembre 2014 con riferimento alla ricognizione delle funzioni *non fondamentali*, che non necessariamente implicano un ruolo recessivo della Provincia⁴⁶³, concorrendo semplicemente ad una più ampia ridefinizione del sistema amministrativo locale⁴⁶⁴.

Tali margini di manovra sono stati sfruttati con margini assai differenziati nelle legislazioni regionali attuative⁴⁶⁵, in corrispondenza alla «dimensione proteiforme delle collaborazioni sia ascendente che discendente e paritaria»⁴⁶⁶ già prefigurata dalla più

⁴⁶⁰ V. *infra*, cap. 2, sez. I.

⁴⁶¹ In particolar modo, sono stati individuati tre distinti modelli regionali di *riallocazione*. Sul punto cfr. ancora *infra*, cap. 2, sez. I.

⁴⁶² Cfr. *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 263, 12 novembre 2014.

⁴⁶³ Così A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato"*, cit., pp. 238, ove afferma che «[...] Più che a disegnare un ruolo recessivo della Provincia, dunque, le previsioni contenute nei commi 88, 89 e 90 mirano ad una complessiva ridefinizione delle funzioni e pongono le basi, anche attraverso gli istituti della delega e dell'avvalimento che per natura scindono la titolarità dall'esercizio, per una redistribuzione delle funzioni sia comunali che regionali. Tale ricostruzione, da ultimo, trova conferma nell'Accordo raggiunto in conferenza unificata il 14 settembre 2014 e, segnatamente, nell'inciso «secondo le rispettive competenze» nell'interpretazione per cui la competenza ad attribuire le funzioni provinciali non fondamentali di potestà concorrente è delle Regioni, fuoriuscendo dunque dai limiti posti dalla legislazione statale nella definizione dei principi fondamentali della materia. L'accordo prevede altresì, al punto 8, lett. a) e b), che una funzione non confermata a livello provinciale, né riassorbita dall'amministrazione regionale né, infine, delegata a livello comunale – con indicazione obbligatoria, nel caso di esercizio associato, degli ambiti e delle soglie demografiche ottimali – possa venire soppressa ovvero "riclassificata" nell'ambito dei processi di semplificazione, di ricorso alle nuove tecnologie e del ricorso alle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost. In conclusione, sembra corretto ritenere che l'accordo abbia rafforzato il ruolo regionale in ordine alla riorganizzazione delle funzioni provinciali, fondamentali e non, e aperto la strada per un complessivo ripensamento delle funzioni locali, investendo nel processo di riordino direttamente i Comuni e le loro forme di esercizio in forma associata delle funzioni a regia regionale, in convenzione ovvero attraverso l'Unione di Comuni».

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ V. ancora *infra*, cap. 2, sez. I.

⁴⁶⁶ Cfr., testualmente, A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato"*, cit., pp. 238.

attenta dottrina⁴⁶⁷ – che si è ritenuta tale da legittimare anche forme di cooperazione interprovinciale⁴⁶⁸ – e tale da posizionarsi nell'alveo di un'auspicata stagione di protagonismo regionale⁴⁶⁹.

4. IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI” E IL TENTATIVO DI DECONSTITUZIONALIZZAZIONE DELLE PROVINCE. CONTENUTI DELLA TENTATA RIFORMA COSTITUZIONALE E PROSPETTIVE DISPIEGATE DALLA MANCATA APPROVAZIONE

Come si è visto *supra*⁴⁷⁰, la riforma del governo locale introdotta con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, costituisce la prima fase di un più ampio processo riformatore⁴⁷¹ – successivamente interrotto a causa dell'esito negativo registratosi in ordine al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 – che contemplava altresì l'eliminazione delle Province dal novero degli Enti necessari e costitutivi della Repubblica contemplati dalla Costituzione ai sensi dell'art. 114 Cost.

A tale scopo veniva approntato, dunque, il Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi⁴⁷², che oltre ad interessare molteplici istituti e disposizioni costituzionali – tra le quali spiccavano quelle in materia di introduzione del Senato delle autonomie e correlativo superamento del bicameralismo perfetto, nonché l'abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) – riusciva finalizzato a rivedere l'intera declinazione territoriale della Repubblica, mediante correttivi sostanziali di indubbio interesse⁴⁷³.

⁴⁶⁷ *Ibidem*. Allo stesso modo D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015, pp. 132 ss.

⁴⁶⁸ Su cui v. G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 241 ss.

⁴⁶⁹ Cfr. ancora A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del “municipalismo differenziato”*, cit., pp. 240, laddove l'Autore afferma che «[...] La “regionalizzazione” del riordino delle funzioni anima il contenuto strategico del progetto, consente di rafforzare il ruolo della Regione nel contesto del sistema amministrativo locale e pone le condizioni per la nascita e lo sviluppo dei sistemi regionali delle autonomie locali».

⁴⁷⁰ V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 2.

⁴⁷¹ Del resto, l'art. 1, commi 5 e 51, della Legge n. 56/2014, nell'indicare la normativa generale di riferimento per le Città metropolitane e le Province, pongono la relativa disciplina «[...] *In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*».

⁴⁷² Disegno di Legge costituzionale A.C. 2613 e A.S. 1429, recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*».

⁴⁷³ Ad avviso di chi scrive, sull'intero impianto della riforma riesce senz'altro più che condivisibile l'opinione autorevolmente espressa da G. FALCON, *Le ragioni del sì e del no*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 5 ss. Per una prospettiva di ampio respiro circa il dibattito emerso sulla riforma, cfr. il numero monografico della medesima Rivista *Le Regioni*, 1, 2015, recante contributi di indubbio spessore sull'argomento, Tra questi, v. almeno G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, ivi, pp. 3 ss.; L. ANTONINI,

In primo luogo, nel nuovo assetto del sistema amministrativo di governo locale prospettato dalla riforma costituzionale, il Comune manteneva la propria posizione di priorità rispetto agli altri Enti costitutivi della Repubblica, conservando la dimensione di prossimità nonché di diretta proiezione territoriale ed amministrativa della comunità locale insediata che già in precedenza lo connotava ampiamente, anche in conformità dell'art. 3 TUEL.

Infatti, muovendo dal testo del Disegno di Legge costituzionale, né l'art. 114 Cost., né – per quanto attiene ai criteri di redistribuzione delle funzioni amministrative – l'art. 118 Cost., avrebbero visto mutare il proprio contenuto sostanziale⁴⁷⁴. Del resto, ai sensi del novellato art. 118 Cost., i Comuni sarebbero rimasti gli Enti di prima istanza per quanto attiene all'esercizio delle funzioni amministrative, con l'eccezione concernenti il fatto «[...] che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» e fatta salva, in ogni caso, la facoltà delle Regioni di conferire loro ulteriori funzioni amministrative.

Tuttavia, il testo di revisione costituzionale sottoposto alle Camere presentava notevoli profili di novità.

Anzitutto, esso modificava il riparto delle competenze ascrivibili alla potestà legislativa tra i livelli di governo ai sensi dell'art. 117 Cost., abrogando il catalogo di materie afferenti

Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali, ivi, pp. 39 ss.; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, ivi, pp. 59 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, ivi, pp. 69 ss.; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 83 ss.; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 101 ss.; E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, ivi, pp. 109 ss.; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, ivi, pp. 123 ss.; U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, ivi, pp. 139 ss.; G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, ivi, pp. 153 ss.; C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 159 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, ivi, pp. 165 ss.; S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, ivi, pp. 187 ss.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, ivi, pp. 203 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, ivi, pp. 243 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 257 ss.; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, ivi, pp. 283 ss.; L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, ivi, pp. 299 ss. Come prevedibile, il dibattito è risultato assai animato anche su altre testate scientifiche, come dimostra l'approfondimento, anch'esso di natura monografica, apparso su *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, 4, 2016, del quale v., *ex multis*, almeno A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, ivi; A. RUGGERI, *Nota minima in tema di referendum costituzionali “parziali”: un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, ivi; S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, ivi; A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, ivi.

⁴⁷⁴ Cfr., per un commento sul profilo richiamato, L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, cit., pp. 283 ss., spec. pp. 293 ss., nonché più di recente, sull'impatto in raffronto al sistema delle autonomie, F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., p. 89 ss.

alla competenza concorrente – condivisa, come noto, tra lo Stato e le Regioni ordinarie – e promuovendo un assetto delle competenze assai vicino a quello previgente alla Legge cost. n. 3/2001⁴⁷⁵.

Inoltre, se da un lato risultavano eliminate alcune competenze legislative «di palese interesse nazionale»⁴⁷⁶, per altro verso il novellato art. 117, lett. p) Cost. attribuiva alle competenze di potestà statale esclusiva quelle, in verità assai rilevanti ai fini della presente trattazione⁴⁷⁷, inerenti le materie «[...] ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni»⁴⁷⁸, in tal modo confermando la giurisprudenza formatasi sul punto negli anni precedenti⁴⁷⁹.

Da ultimo, il Disegno di Legge Renzi-Boschi eliminava dalle “nuove” disposizioni del Titolo V la menzione espressa delle Province, conservando quale unico livello di governo intermedio necessario tra Regioni e Comuni, pur con le sue peculiarità, solamente quello di carattere metropolitano. Tuttavia, se le Città metropolitane permanevano nella Costituzione quali Enti costitutivi della Repubblica, il livello intermedio di governo riusciva comunque rappresentato nel quadro costituzionale dagli Enti di Area vasta contemplati dall’art. 40, comma 4, relativo alle «Disposizioni finali» del Disegno di Legge, il quale sanciva che «[p]er gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale».

La disposizione innovava profondamente non solo il sistema strutturale territoriale della Repubblica, ma anche l’assetto delle competenze in ordine alla disciplina degli Enti intermedi. Infatti le Province, nel cambiar volto⁴⁸⁰ e denominazione in Enti di Area vasta, sarebbero rimaste disciplinate dalla Legge n. 56 del 2014 per quanto attiene all’assetto delle funzioni *fondamentali* ivi previsto, salva la competenza alla ridefinizione di un’ulteriore disciplina di derivazione regionale afferente alla ri-delimitazione dei confini

⁴⁷⁵ Su cui v. *supra*, Introduzione, nonché *amplius* cap. 1, sez. I, parr. 1 e 2.

⁴⁷⁶ Testualmente, v. F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta*, cit., p. 90, il quale richiama l’esempio del commercio con l’estero, l’ordinamento sportivo e la produzione e distribuzione dell’energia.

⁴⁷⁷ V. *supra*, cap. 1, sez. II, par. 2.

⁴⁷⁸ Cfr. l’art. 31 del Disegno di Legge costituzionale in parola. Per un commento di tali disposizioni, v. eventualmente in G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, cit., pp. 241 ss.

⁴⁷⁹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. II.

⁴⁸⁰ Cfr., ancora, F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta*, cit., p. 91, il quale afferma che «[...] le Province di seconda generazione non sarebbero più quelle di prima, ma evolverebbero in vere e proprie “case dei Comuni” attraverso la piena attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che ne definisce gli organi di governo e le funzioni fondamentali, rimettendo l’ulteriore disciplina – relativa, ad esempio, ai confini territoriali e alle funzioni delegate – alla competenza regionale».

territoriali ed alle funzioni amministrative ad esse conferite da altri livelli di governo⁴⁸¹.

Anche l'art. 118 Cost. sarebbe rimasto sostanzialmente invariato, rimanendo intestate ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, salvo l'eventuale conferimento ad altri livelli di governo «[...] *sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» e fatta salva, inoltre, l'ulteriore possibilità di *conferimento* di funzioni ai Comuni da parte della Regione di appartenenza, pur rimanendo nella potestà esclusiva statale la definizione delle funzioni *fondamentali* ai sensi della menzionata lett. p) dell'art. 117 della Costituzione⁴⁸².

Nel breve quadro delineato, è possibile rassegnare alcuni elementi ricostruttivi che aiutino a meglio comprendere le linee generali del tentativo di riforma costituzionale del quadro domestico delle autonomie territoriali e locali.

Con l'eventuale eliminazione delle Province dalla Costituzione, i Comuni sarebbero rimasti gli unici Enti locali dotati di organi composti da amministratori direttamente eletti dai cittadini residenti, mentre le nuove Aree vaste sarebbero state istituzionalmente presidiate quali Enti di Area vasta e caratterizzate dall'elezione indiretta degli organi, configurandosi, in definitiva, come Enti di secondo livello⁴⁸³. Gli Enti di Area vasta – come già accade per le Province di seconda generazione, le Città metropolitane e le Unioni di Comuni ai sensi della Legge n. 56 del 2014 – si sarebbero configurate come Enti di secondo grado, diretta espressione non già della rappresentanza dei cittadini del territorio bensì delle rispettive Comunità rappresentate per il tramite degli amministratori comunali⁴⁸⁴, non essendo già oggi Province e Città metropolitane «[...] “altro” dai Comuni»⁴⁸⁵ dal momento che, al contrario, almeno «[...] per la individuazione del loro indirizzo politico e amministrativo e le modalità e i fini dell'esercizio delle funzioni»⁴⁸⁶ esse si configurano, semmai, come «un “tutt'uno” con i Comuni»⁴⁸⁷, con ciò esprimendo la «proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati»⁴⁸⁸ e pur essendo preordinati ad

⁴⁸¹ Cfr. F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta*, cit., p. 91; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione*, cit. p. 295.

⁴⁸² Cfr., ancora, L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione*, cit. p. 295.

⁴⁸³ Questo processo è stato fortemente criticato in dottrina, dal momento che sottende un atteggiamento fortemente accentratore o, come è stato qualificato da più Autori, “neocentralistico” rispetto ai principi ispiratori che caratterizzano il disegno autonomistico accolto in Costituzione. In tal senso, v. ad es. . G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 21 ss.

⁴⁸⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di Comuni: le linee principali del d.d.l. Delrio*, schema della relazione tenuta alla conferenza «L'iter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane», Firenze, 24 gennaio 2014, pp. 2 ss. e pp. 5 ss.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

⁴⁸⁸ Cfr. M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni ed assetto costituzionale dei Comuni*, cit., 2014, pp. 97 ss., in particolare p. 110.

assolvere l'esercizio di funzioni e la gestione di servizi.

Quanto alle funzioni amministrative degli Enti di Area vasta, a prescindere dalla eliminazione delle Province dalla Carta costituzionale ai sensi dell'art. 29 del Disegno di Legge di riforma, sarebbe comunque rimasta attuale l'esigenza di assicurare il buon governo e la gestione ottimale di funzioni e servizi collocati presso una dimensione intermedia tra Regioni e Comuni, nei territori non presidiati dalle Città metropolitane⁴⁸⁹. Tale necessità attiene ad esigenze di governo del territorio⁴⁹⁰, con particolare riferimento alla predisposizione dei piani strategici e dei piani territoriali di coordinamento, della pianificazione⁴⁹¹ dei parchi, della mobilità sovracomunale e della manutenzione delle strade⁴⁹²; afferisce, inoltre, alla gestione degli ambiti ottimali del servizio idrico integrato, della raccolta e smaltimento rifiuti, nonché alla programmazione dell'edilizia scolastica e della sicurezza urbana e protezione civile⁴⁹³, sicché a fronte di siffatta esigenza non altrimenti soddisfabile attraverso il ricorso a strutture comunali o regionali, pare evidente che le leggi regionali avrebbero dovuto individuare tali possibili ambiti di operatività quali alveo di esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative da intestarsi al livello di governo intermedio rappresentato dagli Enti di Area vasta e dalle Città metropolitane⁴⁹⁴.

Qualora la riforma fosse entrata in vigore, infatti, le funzioni amministrative afferenti all'area vasta avrebbero dapprima conosciuto una disciplina di principio individuata dalla legge statale ex art. 40, comma 4, del Disegno di Legge di riforma, pur nella costanza della Legge n. 56 del 2014 che ne avrebbe rappresentato la disciplina comunque vigente, seppur in via transitoria e suppletiva⁴⁹⁵, qualora tale intervento fosse stato ritardato; dall'altro lato, i compiti amministrativi avrebbero dovuto trovare ampia definizione da parte della legislazione regionale attuativa⁴⁹⁶, cui sarebbero stati demandati i profili relativi alla

⁴⁸⁹ Sul punto, riesce assai emblematica rispetto a tale necessità la rappresentazione operata da F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 87 ss.

⁴⁹⁰ Come emerge, se si prende in considerazione in caso dell'Emilia Romagna, anche da quanto esposto in F. PELLIZZER-M. MAGRI, *I poteri "sovracomunali" nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, cit., pp. 335 ss.

⁴⁹¹ Per un'analisi del rapporto sussistente tra le diverse pianificazioni, con particolare riferimento alla dimensione del governo del territorio, v. F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACCHITTA-L.P. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, pp. 512 ss.; F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, 2005, pp. 507 ss.

⁴⁹² F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta*, cit., p. 92.

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ Cfr., ad es., a tal proposito l'art. 1, comma 44, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

⁴⁹⁵ Così, se si vuole, v. *amplius* in G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, cit., pp. 241 ss., laddove si segnala come tale legge avrebbe dovuto ragionevolmente procedere all'abolizione delle Province dalle Leggi di settore, definendo lo statuto giuridico-ordinamentale dell'Area vasta.

⁴⁹⁶ Infatti le Regioni, ai sensi dell'art. 40, comma 4, avrebbero dovuto specificare le «ulteriori disposizioni in materia». Peraltro, sulla base dei principi generali, fintanto che lo Stato non si fosse espresso,

territorializzazione delle circoscrizioni amministrative ed al catalogo delle funzioni amministrative di area vasta, nel rispetto dei profili ordinamentali definiti con legge dello Stato⁴⁹⁷.

Quanto alla delimitazione territoriale delle Aree vaste, queste avrebbero dovuto trovare definizione nella normativa regionale attuativa muovendo dalle circoscrizioni delle soppresse Province oppure in ragione di possibili articolazioni di territori provinciali, anche in chiave aggregativa, mentre per quanto riguarda le funzioni e i servizi eventualmente intestabili agli Enti di Area vasta, questi avrebbero dovuto coprire le materie sopra richiamate, caratterizzate da una dimensione ottimale a carattere intermedio⁴⁹⁸, ferma restando la potestà regionale di *allocare* con legge a tale dimensione “di area vasta” anche altre funzioni⁴⁹⁹ in precedenza regionali oppure anche di prossimità, laddove *non* aventi natura di funzione *fondamentale* ex art. 117, lett. p) Cost., anche in ragione della possibilità di valorizzare il principio di differenziazione mutuato, nel Disegno di Legge costituzionale in commento, senza modifiche sostanziali⁵⁰⁰.

Tuttavia, il referendum costituzionale celebratosi il 4 dicembre 2016 si è risolto con un

la Regione avrebbe comunque potuto intervenire esercitando la propria potestà legislativa, fatta salva la potestà dello Stato di determinare a tempo debito, anche in futuro, i principi generali cui, comunque, la legislazione regionale avrebbe dovuto in seguito uniformarsi una volta esplicitati dalla fonte primaria nazionale. Infatti, si prevedeva nel novellato art. 117, comma 3, Cost. che spettasse «*alle Regioni la potestà legislativa [...] in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato*», eliminando la potestà legislativa concorrente ed introducendo una clausola di supremazia all’art. 117, comma 4, Cost. Tali disposizioni, peraltro, si sarebbero dovute leggere in combinato con le «*Disposizioni finali*» di cui al menzionato art. 40, comma 4, sicché nell’assenza di un’immediata attuazione statale della norma appena richiamata la disciplina delle Aree vaste sarebbe necessariamente ricaduta, ad avviso di chi scrive, nell’alveo della competenza regionale residuale. In questo senso, cfr. ancora eventualmente G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, cit., pp. 241 ss.

⁴⁹⁷ Cfr., ancora, l’art. 40, comma 4, del menzionato Disegno di Legge costituzionale.

⁴⁹⁸ Infatti, ribadisce F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta*, cit., p. 93, che «[...] Pur tuttavia, sarebbe illogico pensare che tra le funzioni ed i servizi di Area vasta non debbano esser contemplati i piani strategici poliennali di sviluppo, i piani territoriali di coordinamento, i servizi relativi all’idrico integrato ed alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, alcune specifiche attribuzioni per la tutela dell’ambiente quali, ad esempio, la caccia e la pesca, le autorizzazioni uniche ambientali, i piani di bacino, quelli di risanamento ambientale, i limiti di *standards*, parchi e riserve – anch’essi di area vasta – distanze di sicurezza, classificazione di industrie, aree contaminate, ordinanze di necessità ed urgenza, certificazioni verdi e simili, i trasporti sovracomunali, le strade di collegamento tra Comuni, la programmazione e l’edilizia scolastica, nonché la protezione civile. A questo elenco potrebbe aggiungersi l’assistenza tecnico-amministrativa, soprattutto riferita a gare ad evidenza pubblica superiori a determinati importi, la raccolta e l’elaborazione dei dati, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la tutela delle pari opportunità, le politiche dell’occupazione, nonché la cura delle relazioni istituzionali tra Enti locali, in applicazione – agli Enti di Area vasta – di quanto previsto per le Province di seconda generazione, dai commi 85 e 86 della Legge 7 aprile 2014, n. 56».

⁴⁹⁹ A tal proposito, cfr. LEGAUTONOMIE, *L’attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Rapporto 2015, Firenze, luglio 2015.

⁵⁰⁰ Il nuovo art. 118 Cost., riprodotto senza modifiche sostanziali rispetto a quello in vigore, sarebbe stato integrato ai sensi dell’art. 32, lett. b), dell’inedito testo di legge costituzionale, dalla disposizione a tenore della quale «[...] *Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*».

esito negativo. Tale frangente costituisce un elemento decisivo dal quale muovere nell'analisi delle prospettive in concreto dispiegate dalla riforma territoriale, il cui disegno è da ritenersi in definitiva incompiuto.

Anzitutto, a prescindere dalle già esposte considerazioni circa il discutibile metodo assunto dal Legislatore nell'anticipare la riforma costituzionale con una riforma adottata mediante Legge ordinaria⁵⁰¹, occorre evidenziare come l'esito di tale consultazione referendaria non possa considerarsi, in senso riduttivo, come l'esito definitivo di una vicenda riformistica ormai esaurita⁵⁰². Al contrario, può essere considerato un fattore di «certezza istituzionale»⁵⁰³ dal quale è possibile muovere per immaginare una «nuova ontologia dell'Area vasta»⁵⁰⁴.

All'indomani del referendum costituzionale, la dottrina si è interrogata circa la possibile incostituzionalità sopravvenuta della Legge n. 56 del 2014⁵⁰⁵, atteso il legame tra i due interventi esplicitamente dichiarato dal Legislatore nell'art. 1, commi 5 e 51, della Legge di riforma.

In verità, è stato sottolineato⁵⁰⁶ come certamente la “Legge Delrio” – e con essa qualsiasi riforma territoriale – non possa qualificarsi come una legislazione dal carattere intrinsecamente transitorio⁵⁰⁷, essendo per sua natura destinata a durare nel tempo, dal momento che viene a toccare l'architettura istituzionale dell'amministrazione locale⁵⁰⁸. Del resto, anche la valorizzazione di un criterio giuridico-formale, conduce inevitabilmente a ritenere le disposizioni ivi mutate come ancora pienamente vigenti⁵⁰⁹, non essendo intervenuto il Legislatore con disposizioni abrogative di pari grado, né pronunce di illegittimità della Consulta, pur nella sottolineatura dell'opportunità di espungere dal testo di Legge – a esito referendario ormai consolidato – il richiamo alla (impossibile) futura

⁵⁰¹ Su tale aspetto v. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 2.

⁵⁰² In tal senso v., se si vuole, G.C. RICCIARDI-A. CERIANI, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 285 ss., spec. p. 290.

⁵⁰³ *Ibidem*.

⁵⁰⁴ *Ibidem*.

⁵⁰⁵ Cfr., ad es., G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della Legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016; M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, *ivi*, 5, 2017; L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 35 ss.

⁵⁰⁶ Così, ad es., in G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2015, pp. 533 ss.

⁵⁰⁷ *Ibidem*. Sul punto, cfr. anche quanto osservato da J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *OPAL*, 4-5, 2014.

⁵⁰⁸ Questa argomentazione emerge implicitamente e, talora, anche esplicitamente, dalle sentenze della Corte costituzionale n. 220 del 2013 e n. 50 del 2015.

⁵⁰⁹ In questo senso v., se si vuole, G.C. RICCIARDI-A. CERIANI, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale*, cit. pp. 291 ss.

riforma costituzionale⁵¹⁰.

Tuttavia, ferma restando l'impossibilità di ritenere illegittima un'intera Legge⁵¹¹, ciò che si potrebbe valutare sono le eventuali azioni concrete corrispondenti e consequenziali agli obiettivi inizialmente dichiarati dal Legislatore della riforma⁵¹² dal momento che, da una parte, non paiono credibili scenari di riassetto del sistema corrispondenti allo *status* antecedente alla stessa⁵¹³ e, dall'altra, rimane invariata la copertura costituzionale delle Province, in quanto tali Enti costituzionalmente necessari.

4.1. UNA PROPOSTA: LA POSSIBILITÀ DI *INTERCONNESSIONE FUNZIONALE* (RINVIO)

In verità, il *referendum* costituzionale si è rivelato decisivo, per quanto attiene agli spazi di intervento delle Regioni, solamente in ordine alla possibilità di operare un riordino territoriale incidente sulle circoscrizioni amministrative provinciali⁵¹⁴, le quali, a seguito della “bocciatura” del testo costituzionale riformato, restano attualmente ancora assoggettate alla procedura prevista dall'attuale testo dell'art. 133, comma 1, Cost., ai sensi del quale «[i]l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione».

Tale considerazione, se da un lato suggerisce la possibilità di sperimentazione di meri interventi modificativi puntuali⁵¹⁵ delle circoscrizioni provinciali, dall'altro disvela immediatamente il rilievo che la dimensione funzionale delle autonomie conserva a prescindere dall'esito del *referendum* e, quindi, anche nel vigore dell'attuale formulazione della Legge n. 56 del 2014 a Costituzione invariata.

In verità, la consultazione referendaria ha inciso ben poco – se non per nulla – sulla dimensione tecnico-funzionale dell'Ente intermedio, atteso il permanere dell'urgente

⁵¹⁰ Si stupisce della conservazione postuma di tale richiamo, ad es., M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., p. 15.

⁵¹¹ G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della Legge Delrio*, cit.

⁵¹² V. *infra*, cap. 5.

⁵¹³ L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 35 ss., spec. p. 48.

⁵¹⁴ Si è già avuto modo di esprimere siffatta opinione, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 267 ss.

⁵¹⁵ In tal senso, dunque, le Regioni a Costituzione invariata potrebbero promuovere iniziative finalizzate a concordare azioni congiunte di ridefinizione dei confini provinciali d'intesa con il Governo centrale e, per i casi quali Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, eventualmente inserire il tema della ridefinizione delle circoscrizioni amministrative provinciali nell'ambito delle intese in corso di definizione nell'ambito delle procedure instaurate ex art. 116, comma 3, Cost. tendenti alla valorizzazione del c.d. regionalismo asimmetrico.

necessità di individuare efficaci forme di raccordo funzionale tra le svariate zonizzazioni insistenti sul territorio, anche con riferimento all'attuale livello di governo provinciale, nonché di sperimentare un migliore coordinamento tra quest'ultime ed i Comuni, sia rispetto all'esercizio delle funzioni "di area vasta", sia in ordine a quelle di prossimità eventualmente riconducibili ad una scala anche sovracomunale.

A Costituzione invariata, in altri termini, conserva un profilo di evidente attualità l'esigenza di garantire una certa fluidità nei rapporti istituzionali e funzionali tra Enti, sia in senso ascendente che discendente, individuando strumenti propedeutici a favorire una sintesi tra i diversi livelli di governo ed i moltissimi attori funzionali del governo locale.

Ciò è ancor più vero a fronte dell'incompiutezza della riforma dell'Ente intermedio, dal momento che la drastica riduzione delle dotazioni organiche degli Enti di area vasta e l'aggravarsi dei trasferimenti a favore dello Stato⁵¹⁶ – su cui ci si soffermerà in seguito⁵¹⁷ – imposti all'indomani dell'entrata in vigore della Legge n. 56 del 2014, pongono il problema oggettivo circa come si possa trascendere le circoscrizioni amministrative provinciali nell'erogazione di determinati servizi e nell'implementazione di politiche di area vasta che impatterebbero su territori più ampi di quelli provinciali – ancorché a fronte di una contestuale diminuzione della capacità amministrativa ed organizzativa degli Enti intermedi – nonché circa la necessità di una più efficace connessione tra gli Enti di prossimità e le Province o Città metropolitane, nonché tra il livello intermedio di governo e la Regione.

In questo senso – preso atto dell'oggettiva *non allocabilità* di alcune funzioni *naturaliter* di area vasta ad un livello comunale o regionale⁵¹⁸, giustificata sul piano anche economico-gestionale dall'ottimalità del relativo bacino di esercizio⁵¹⁹ – una possibile soluzione, sulla quale si tornerà in seguito⁵²⁰, potrebbe essere rappresentata dall'opportunità di sperimentare forme di raccordo tecnico non strutturato, ma al contrario

⁵¹⁶ Per una puntuale ricostruzione su entrambi questi aspetti, v. F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>.

⁵¹⁷ Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II.

⁵¹⁸ Questa è l'opinione – con la quale si concorda – autorevolmente espressa, ad es., da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, 2014, p. 215 ss., spec. pp. 243 ss.; ID., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 87 ss.

⁵¹⁹ Cfr., da un punto di vista meramente teorico, E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, 1971, pp. 340 ss., nonché soprattutto W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ.*, 1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, 1973, pp. 637 ss.; R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ.*, 1979, pp. 65 ss.

⁵²⁰ Cfr. *infra*, cap. 5, par. 2.1.1.

imperniato su forme organizzative leggere ed a geometria variabile⁵²¹.

Tale soluzione, che tenderebbe a riconnettere gli Enti su un piano meramente funzionale, potrebbe essere valutata sia tra Enti intermedi – in tal modo assumendo un carattere orizzontale⁵²² – sia tra i diversi livelli di governo che sulla “scala” della sussidiarietà si ripartono l’esercizio delle funzioni amministrative *fondamentali e non*, secondo un moto ascendente e discendente – verticale, come il raccordo così prefigurato⁵²³ – capace di fare della Provincia o Città metropolitana lo snodo dei rapporti amministrativi che dai Comuni si dipanano sino alla Regione (e viceversa)⁵²⁴.

Una simile prospettiva, incardinata su forme di raccordo tecnico-funzionale tra gli Enti pubblici del governo locale ed i soggetti funzionali insistenti nell’Area vasta direttamente interessati dall’esercizio delle correlative funzioni amministrative⁵²⁵, consentirebbe di mantenere l’attuale assetto delle funzioni degli Enti e di far fronte, in una prospettiva integrata e di sistema, alle lacune ed alle difficoltà operative venutesi in concreto a creare a fronte dell’incompiutezza del ridisegno territoriale⁵²⁶.

⁵²¹ In questo senso, si consentito ancora una volta il richiamo a G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, cit., pp. 241 ss.

⁵²² *Ibidem.*

⁵²³ *Ibidem.*

⁵²⁴ *Ibidem.*

⁵²⁵ Ci si è permessi di parlare, a tal proposito, di tavoli tecnici di raccordo funzionale sia orizzontale che verticale, di diversa e variabile composizione, nonché basati su un ordine del giorno a sua volta variabile in funzione delle materie oggetto di trattazione in Assemblea. Per una esaustiva descrizione di tale declinazione organizzativo-funzionale, cfr. ancora, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *op. ult. cit.*, pp. 241 ss., spec. pp. 247 ss.

⁵²⁶ Ovviamente anche in tal caso ci si riferisce alle colleganze sussistenti tra riforma territoriale e riforma costituzionale, poi abortita a fronte dell’esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016.

CAPITOLO II

LA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA SEMPLIFICAZIONE E *SPENDING REVIEW*. ELEMENTI TEORICI E PRASSI OPERATIVE REGIONALI

SOMMARIO: *SEZIONE I. La c.d. «Legge Delrio» nell'applicazione (comparata) regionale.* – 1. La riallocazione delle funzioni *non fondamentali* tra livelli di governo e l'applicazione della legge n. 56/2014 da parte delle Regioni. – 1.1. I° modello: l'*avocazione* al livello regionale delle funzioni *non fondamentali*. – 1.2. II° modello: la tendenziale riproposizione dell'assetto precedente. – 1.3. III° modello: la *riallocazione* verso il livello comunale. – 2. Profili funzionali dell'applicazione regionale e principi di finanza locale. – 2.1. Una proposta: il c.d. *municipalismo differenziato* (rinvio). – *SEZIONE II. La riallocazione delle funzioni amministrative tra (forme di) semplificazione e spending review.* – 1. *Semplificazione* della mappa locale e *spending review* nell'era della crisi. – 2. *Riallocazione* delle funzioni amministrative ed ambito (spaziale) della *semplificazione* della mappa amministrativa locale. – 2.1. Forme di *semplificazione* funzionale e strutturale del governo locale. Ambiti interprovinciali e intercomunali per l'esercizio di funzioni amministrative e *semplificazione*. – 3. La sostenibilità finanziaria della *riallocazione* funzionale all'indomani della Legge n. 56/2014. (In)coerenza tra riordino funzionale ed interventi legislativi successivi attributivi delle risorse? – 3.1. L'insufficienza delle risorse a sostegno delle funzioni *fondamentali* di area vasta ed effetti della *spending review* sui Comuni. – 3.2. La giurisprudenza costituzionale in tema di trasferimenti preordinati all'esercizio di funzioni *fondamentali e non* ed il finanziamento delle funzioni *non fondamentali* da parte delle Regioni. – 3.3. Una proposta: teoria del c.d. *federalismo funzionale* a presidio delle funzioni *fondamentali e non* (rinvio) come strumento di *semplificazione*.

SEZIONE I. LA C.D. «LEGGE DELRIO» NELL'APPLICAZIONE (COMPARATA) REGIONALE.

1. LA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI *NON FONDAMENTALI* TRA LIVELLI DI GOVERNO E L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 56/2014 DA PARTE DELLE REGIONI

L'entrata in vigore nell'ordinamento italiano della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*», ha determinato la necessità che le Regioni a statuto ordinario – soprattutto sulla base di quanto statuito dall'art. 1, commi 91 e 92¹, della medesima Legge – intervenissero

¹ Su cui v. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.3.

attivamente emanando una serie di Leggi regionali attuative del processo di riordino delle funzioni degli Enti locali prefigurato dal Legislatore nazionale². Infatti, nell'ambito del processo di riassetto delle funzioni *non fondamentali* provinciali, l'art. 1, comma 91 della c.d. "Legge Delrio" aveva disposto si addivenisse alla puntuale individuazione di tali funzioni mediante accordo in Conferenza Unificata, come in effetti accaduto nella seduta dell'11 settembre 2014, nel quale si è riconosciuta la competenza regionale per quanto attiene alla «gran parte delle funzioni oggetto del riordino»³.

A garanzia di tale "proattività" regionale⁴, il Legislatore nazionale ha previsto in alcune misure successive, da un lato, una serie di sanzioni⁵ finalizzate a indurre le Regioni a dotarsi di una normativa *ad hoc* e contemporaneamente, dall'altro, che le Regioni fossero destinatarie delle funzioni *non fondamentali* di Province e Città metropolitane⁶, per il caso di mancata approvazione di una normativa regionale attuativa⁷. Del resto, uno dei pregi manifestati sin da subito dalla riforma territoriale, consta della flessibilità che si è intesa assicurare nella ridefinizione degli assetti organizzativi e funzionali, nonché del ruolo istituzionale, degli Enti coinvolti, sicché la Legge contempla un catalogo di disposizioni

² In tal senso parla di un processo paragonabile a moto del "treno in corsa", ad es., F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

³ SENATO DELLA REPUBBLICA-AFFARI COSTITUZIONALI, *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giancarlo Bressa, sulla stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, Roma, 12 ottobre, p. 2.

⁴ Si segnala, peraltro, che nell'ambito del citato Accordo si era prevista la costituzione di un apposito Osservatorio nazionale con funzioni di impulso e raccordo per l'attuazione della Legge, nonché di altrettanti Osservatori regionali presso le Regioni italiane. L'Osservatorio nazionale è stato poi incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Affari regionali e autonomie, in composizione governativa integrata dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente di ANCI e di UPI e/o loro delegati.

⁵ Cfr. l'art. 7, comma 9-*quinquies*, del D.L. n. 78 del 2015, convertito con modificazioni, in Legge 6 agosto 2015, n. 125, «[...] *Al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle province disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, le regioni che, ai sensi dell'articolo 1, comma 95, della medesima legge, non abbiano provveduto nel termine ivi indicato ovvero non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare, entro il 30 novembre per l'anno 2015 ed entro il 30 aprile per gli anni successivi, a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali, come quantificate, su base annuale, con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 ottobre 2015. Il versamento da parte delle regioni non è più dovuto dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuato dalla legge regionale*».

⁶ Sull'attuazione della Legge n. 56 del 2014 con riferimento alle funzioni non fondamentali, cfr. G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016, pp. 1 ss.

⁷ Cfr. quanto disposto dell'art. 1, commi 765, 766 e 767 della Legge n. 208 del 2015, recante la c.d. Legge di Stabilità per il 2016, il quale ha fissato il termine ultimo del 30 giugno 2016 ai fini dell'espletamento degli adempimenti amministrativi propedeutici al trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie imputabili alle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, stabilendo nello stesso articolo il criterio di residualità delle Regioni già indicato nel testo e fatta salva l'ulteriore possibilità di intervento di un Commissario straordinario che operi d'intesa con il Presidente della Regione ai fini del completamento della procedura di ridefinizione degli assetti organizzativi e funzionali.

normative che presuppongo la discrezionale individuazione di ambiti territoriali ottimali sulla cui scala riesce possibile incardinare l'esercizio delle funzioni amministrative, nonché la valorizzazione di forme associazionistiche ad un livello paritetico tra Comuni ed, eventualmente, anche tra Comuni ed Area vasta, per il tramite dell'individuazione delle cosiddette Zone omogenee previste ex art. 1, commi 11⁸ e 57⁹, della Legge n. 56 del 2014.

Muovendo dall'assunto che ciascuna Regione ha avuto modo di disporre di ampi margini di manovra¹⁰ nella redistribuzione delle funzioni tra i diversi livelli del governo locale – ancorché in tempi forse non sufficientemente estesi, ai fini di una compiuta riflessione circa il metodo più opportuno da adottare nella riallocazione, considerando il termine ultimo fissato nel 31 dicembre 2015¹¹ – e nella ridefinizione della normativa di corredo afferente alle forme di collaborazione tra Enti locali¹², si ritiene indispensabile approntare un breve ricognizione delle scelte operate dai Legislatori regionali, al fine di comprendere secondo quali direttive sia stato attuato il processo di riordino a livello regionale e sulla base di quali modelli¹³.

In particolare, dall'analisi delle normative regionali in materia di governo locale¹⁴ è emersa la tendenza dei Legislatori regionali a procedere (almeno) secondo tre possibili

⁸ Cfr. l'art. 1, comma 11, lett. c) della Legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale lo Statuto metropolitano «[...] può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti».

⁹ Cfr. l'art. 1, comma 57, della Legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale: «Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

¹⁰ Sul ruolo delle Regioni nella complessa redistribuzione delle funzioni, cfr. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, 2014, p. 212.

¹¹ Così in C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 99 ss., spec. p. 100. In sostanza, andando a visionare i contenuti della Legge di Stabilità 2016, si tratta del termine fissato nei confronti di coloro che non avessero ancora provveduto a dare attuazione all'Accordo sancito fra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014. Si segnala che il primo termine veniva fissato per il 31 ottobre 2015.

¹² Infatti, come si vedrà altresì *infra*, par. 1.3., molte legislazioni regionali anche sul presupposto della necessità di apprestare una normativa attuativa della Legge n. 56 del 2014 entro il dicembre 2015, hanno colto l'occasione di individuare dei criteri direttivi in materia di forme associative intercomunali, demandando ad interventi futuri la predisposizione di interventi di maggiore dettaglio.

¹³ Cfr. ad es., D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015, pp. 132 ss.

¹⁴ Come rammenta in C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014*, cit., p. 100, nt. 3, alla data del 31 dicembre 2015 le Regioni che si sono dotate di una legislazione di settore sono «[...] in sequenza, le seguenti: Toscana, l.r. 3 marzo 2015, n. 22; Umbria, l.r. 2 aprile 2015, n. 10; Marche, l.r. 3 aprile 2015, n. 13; Liguria, l.r. 10 aprile 2015, n. 15; Calabria, l.r. 22 giugno 2015, n. 14; Lombardia, l.r. 8 luglio 2015, n. 19 e 12 ottobre 2015, n. 32; Emilia-Romagna, l.r. 30 luglio 2015, n. 13; Abruzzo, l.r. 20 ottobre 2015, n. 32; Piemonte, l.r. 29 ottobre 2015, n. 23; Veneto, l.r. 29 ottobre 2015, n. 19; Puglia, l.r. 30 ottobre 2015, n. 31; Basilicata, l.r. 6 novembre 2015, n. 49; Campania, l.r. 9 novembre 2015, n. 14; Molise, l.r. 29 dicembre 2015, n. 20; Lazio, l.r. 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7. Quasi tutte le leggi menzionate sono già state oggetto di modifiche ed integrazioni ad opera di leggi successive».

modelli riallocativi¹⁵ – ovviamente talora individuabili come tali solo a livello di prima approssimazione¹⁶ – rispettivamente informati alla riallocazione di alcune funzioni presso il livello regionale di governo, alla tendenziale riproposizione di un assetto cristallizzatosi *ex ante* rispetto alle disposizioni della riforma, nonché da ultimo, alla devoluzione presso il livello di governo di prossimità, anche mediante l’apporto delle forme associative tra Comuni¹⁷.

Accanto a tale possibile distinzione, inoltre, giova sottolineare che mentre alcune legislazioni attuative regionali recano una disciplina in sé compiuta¹⁸ ancorché transitoria, altre esprimono esplicitamente e marcatamente l’esigenza dell’adozione di futuri provvedimenti *ulteriormente attuativi* rispetto alla normativa regionale effettivamente approntata, in tal modo manifestando il carattere effimero e provvisorio dell’allocazione funzionale accolta nelle leggi attuative¹⁹, adottate per ragioni di rispetto formale delle prescrizioni e dei termini temporali imposti dall’art. 1, commi 765, 766 e 767 della Legge n. 208 del 2015.

1.1. I° MODELLO: L’AVOCAZIONE AL LIVELLO REGIONALE DELLE FUNZIONI NON FONDAMENTALI

Scorrendo le legislazioni regionali attuative della Legge n. 56 del 2014, uno dei modelli maggiormente ricorrenti consta della “regionalizzazione” delle funzioni da riallocare.

Un incentivo ad adottare siffatta impostazione informata al “centralismo regionale”²⁰ – imperniato sull’accentramento al livello regionale di una gran parte delle competenze un tempo allocate al livello provinciale, da esercitarsi attraverso l’utilizzazione degli uffici diffusi sul territorio e con la contestuale mitigazione del ruolo storicamente giocato

¹⁵ Pensa, invece, che i modelli plausibili siano quattro, parlando di modello storico, modello del centralismo regionale, modello condiviso, modello municipale, ad es. R. CHELI, *L’attuazione della legge Delrio a due anni dall’approvazione. Verso quale direzione?*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 495 ss., spec. pp. 522 ss.

¹⁶ Infatti, talora le legislazioni regionali si sono rivelate portatrici di elementi tali da rendere difficile l’ascrivibilità esatta ad un modello in luogo di un altro. In tali casi si è offerta maggiore attenzione agli elementi prevalenti.

¹⁷ In verità tale ultimo modello è soprattutto di carattere meramente teorico. Per una *reductio ad unum* delle svariate normative regionali attuative, cfr. S. NERI, *Lo stato dell’arte della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, pp. 1 ss.

¹⁸ G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni “non fondamentali” delle Province*, cit., p. 7.

¹⁹ *Ibidem*. In particolare, l’Autore parla di «[...] autoqualificazione alla stregua di leggi di mero “assestamento”, in ragione della quale si fa rinvio a leggi successive per la messa a regime delle Città metropolitane e del nuovo riparto complessivo di funzioni».

²⁰ Così viene definito il processo di avocazione delle funzioni al livello regionale, ad es. da R. CHELI, *L’attuazione della legge Delrio a due anni dall’approvazione*, cit., p. 522.

dall'Ente intermedio – è derivato, del resto, direttamente dallo stesso Legislatore nazionale²¹, il quale all'art. 1, comma 766, della Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità per il 2016), ha previsto quale “criterio residuale” che qualora le Regioni non avessero adottato apposite «[...] *disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione* [sarebbero state] *attribuite alla Regione le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane*»²².

Il modello del c.d. “centralismo regionale”²³ riesce ben rappresentato dalla legislazione della Regione Toscana, che non a caso costituisce anche la prima Regione, in ordine cronologico, ad aver approvato una legge di riordino funzionale²⁴. La Legge attuativa toscana contempla un'immediata redistribuzione delle funzioni provinciali, mediante una precisa ed assai esaustiva individuazione delle medesime e degli ambiti di esercizio, nonché dei livelli governo ai quali tali funzioni risultano intestate²⁵, con la contestuale allocazione a livello regionale di una serie di funzioni in materia ambientale ed affini²⁶, nonché di natura professionale²⁷. Accanto a tale riallocazione al livello regionale, si prevedono anche alcune funzioni da intestarsi al livello comunale benché, soprattutto, attraverso moduli associativi²⁸ che occorrerà dispiegare nell'alveo di ambiti territoriali adeguati definiti dalla Regione.

Rappresentano l'espressione plastica di una simile impostazione – ancorché caratterizzata di volta in volta da elementi peculiari che concorrono all'individuazione di deviazioni sul tema della tendenza regione-centrica qui esposta, tali da mitigare la disciplina in concreto adottata – le legislazioni approntate, altresì, dalle Regioni Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia e Umbria, le quali (anche se solo in parte) contemplano una riallocazione funzionale “a trazione regionale”.

²¹ Così, correttamente, si esprime G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni “non fondamentali” delle Province*, cit., p. 9.

²² Cfr. l'art. 1, comma 766, della Legge n. 208 del 2015.

²³ Così lo definisce, ad es., R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione*, cit., p. 522.

²⁴ Cfr., in particolare, la L.r. 3 marzo 2015, n. 22.

²⁵ Cfr. LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, consultabile al link <http://www.consigliautonomielocali.it/wp-content/uploads/2015/09/Legautonomie-Lattuazione-della-Legge-Del-Rio-e-la-riallocazione-delle-funzioni-alle-province.pdf>, p. 4.

²⁶ Ci si riferisce, segnatamente, alle funzioni in materia di gestione dei rifiuti e difesa del suolo, nonché in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, qualità dell'aria, inquinamento acustico ed energia. In ogni caso, vale la pena di notare come la legge incida direttamente anche sulle funzioni fondamentali delle Province in materia ambientale, restringendo il perimetro (dal punto di vista dell'estensione delle competenze e non evidentemente del novero) di quelle già attribuite alle Province dalla legge n. 56 del 2014.

²⁷ In particolare, cfr. le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale e di osservatorio sociale.

²⁸ Segnatamente, ciò accade per le funzioni amministrative da esercitare in materia di turismo, sport, forestazione e tenuta albi regionali del terzo settore.

La Regione Lazio appronta una legislazione²⁹ dal carattere marcatamente provvisorio, rinviando la concreta riallocazione delle funzioni complessive ad atti amministrativi e regolamentari successivi. Nel muovere da tale impostazione metodologica, la scelta effettuata dal Legislatore laziale prevede la generale allocazione di un numero cospicuo di funzioni al livello regionale³⁰, accompagnata dalla contestuale soppressione di alcune funzioni amministrative in precedenza provinciali³¹, dal rafforzamento del ruolo amministrativo di Roma Capitale³² e dall'intestazione al livello comunale di competenze funzionali specifiche³³, il cui novero potrebbe in potenza ampliarsi per effetto di un ruolo propositivo delle Amministrazioni locali eventualmente interessate.

Quanto alla Regione Lombardia³⁴, pur assecondando un approccio meno interventista, il Legislatore regionale, da un lato, richiama al livello regionale numerose funzioni³⁵, anche con una disciplina *ad hoc* prevista per la Città metropolitana di Milano³⁶ e, dall'altro,

²⁹ Cfr. in particolare, per la Regione Lazio, la L.r. 31 dicembre 2015, n. 17.

³⁰ Vengono avocate al livello della Regione molte funzioni amministrative puntualmente previste nel *corpus* normativo, specialmente in materia di turismo, di agricoltura, caccia e pesca, nonché in tema di formazione professionale.

³¹ Restano allocate al livello di governo intermedio, sia esso rappresentato dalle Province ovvero dalla Città metropolitana, le funzioni in materia di servizi sociali, con particolare riferimento alle analisi dei fabbisogni sociali, all'assistenza dei disabili *et similia*, nonché i compiti di assistenza tecnico-amministrativa in materia di sport e le funzioni di pianificazione strategica in materia di sviluppo economico. La prospettiva della soppressione di alcune funzioni in ragione della ritenuta obsolescenza o superfluità, in chiave di migliore plausibile razionalizzazione, costituisce un profilo rinvenibile anche nelle legislazioni attuative adottate da Abruzzo e Campania.

³² Vengono intestate su Roma Capitale funzioni ulteriori rispetto a quelle delle in precedenza provinciali, ad esempio in materia di sviluppo economico, attività produttive, governo del territorio, turismo, beni, servizi nonché, infine, attività culturali.

³³ Ai Comuni vengono infatti conferite funzioni amministrative afferenti al turismo, ai compiti in materia ambientale, nonché concernenti i mercati.

³⁴ Per quanto attiene alla Regione Lombardia, cfr. L.r. 8 luglio 2015, n. 19 avente ad oggetto «*Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*», nonché per quanto attiene specificamente alla Città metropolitana, la L.r. 12 ottobre 2015, n. 32, recante «*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56[...])*».

Una prima descrizione dell'applicazione della Legge n. 56 del 2014 in Lombardia, sia per quanto attiene ai provvedimenti normativi che amministrativi, è rinvenibile, se si ritiene in G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 97 ss., in spec. pp. 102 ss.

³⁵ Cfr. l'art. 2 della L.r. n. 19 del 2015. Ci si riferisce, in particolare, alle funzioni già provinciali puntualmente elencate e collegate alle materie agricoltura, foreste, caccia e pesca, nonché alle materie ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche.

³⁶ Come rilevato, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., p. 103, la Città metropolitana di Milano e la Provincia di Sondrio sono esonerate dall'avocazione al livello regionale delle funzioni non fondamentali prima provinciali cui si riferisce l'art. 2 della Legge di riordino, sicché per esse, anche in funzione del ruolo assai diverso sul fronte della missione strategica e dei rapporti con i territori, vale la precedente declinazione funzionale.

riconosce lo *status* – accompagnato da un assetto funzionale peculiare e rafforzato³⁷ – di Provincia montana e di confine al territorio provinciale di Sondrio³⁸.

Parimenti la legislazione della Regione Marche³⁹ promuove un riaccostamento al livello regionale di molte funzioni amministrative specificamente elencate nella normativa⁴⁰, demandandone ad atti successivi della Giunta regionale l'effettivo trasferimento, in ciò differenziandosi in parte dalle scelte operate dalla vicina Regione Umbria⁴¹, la quale ha da un lato assegnato competenze alla Regione⁴² e, dall'altro, ne ha imposto l'esercizio a livello comunale, seppur valorizzando la sperimentazione di forme associative⁴³, similmente a quanto statuito con più vigore dalla Puglia⁴⁴, nella quale la Regione adempie a diffuse funzioni di vigilanza sui Comuni nelle materie di competenza regionale in precedenza esercitate dalle Province⁴⁵.

Da ultimo, mentre la legislazione ligure⁴⁶ procede riallocando al livello regionale ulteriori funzioni in precedenza svolte dalle Province⁴⁷, la legge regionale approntata dalla Calabria⁴⁸ prevede l'avocazione delle funzioni in precedenza attribuite alle Province al

³⁷ Alla Provincia di Sondrio vengono assegnate ulteriori funzioni rispetto a quelle provinciali fondamentali, ad esempio quelle in materia di materie agricoltura, foreste, caccia e pesca – che, invece, sul restante territorio regionale vengono esercitate dalla Regione – oppure le funzioni in materia di approvazione del piano provinciale relativo alla gestione dei rifiuti e delle cave, in materia di utilizzo delle risorse destinate alla filiera concernente il “bosco-legno”, le grandi derivazioni di acqua pubblica, nonché da ultimo le iniziative transfrontaliere. Viene riconosciuta, altresì, la possibilità di partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione, anche a fronte disposizioni particolari e speciali condizioni di autonomia per la Provincia di Sondrio.

³⁸ Cfr., se si ritiene, ad es. G.C. RICCIARDI, *Art. 132, comma 2, Cost. e territori provinciali montani tra ruolo della politica ed interessi multilivello*, Relazione al Convegno dal titolo «L'articolo 132 della Costituzione: il VCO in Lombardia, un percorso possibile», tenutosi a Domodossola, il 21 settembre 2018.

³⁹ Cfr., per quanto attiene alla Regione Marche, la L.r. 3 aprile 2015, n. 13.

⁴⁰ Puntualmente, ci si riferisce alle competenze da esercitarsi in materia di formazione professionale, servizi sociali, farmacie, artigianato, turismo, beni e attività culturali, protezione civile, difesa del suolo, caccia, pesca nelle acque interne. Da segnalare la riallocazione al livello regionale, altresì, delle competenze in materia di trasporto pubblico locale e strade, queste ultime incidenti evidentemente sulle funzioni fondamentali provinciali. A tal proposito v. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

⁴¹ Quanto alla Regione Umbria, v. L.r. 2 aprile 2015, n. 10.

⁴² Ci si riferisce, in particolare, alle competenze impattanti sulle seguenti materie: ambiente, energia, governo del territorio, caccia, pesca, turismo, attività produttive, politiche attive del lavoro, formazione professionale, diritto allo studio.

⁴³ In particolare, cfr. le funzioni in materia di turismo e politiche sociali per le quali si richiama espressamente l'art. 30 D. Lgs. n. 267 del 2000. Peraltro, sempre nei confronti di Comuni e loro forme associative, si prelude all'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di sport, cultura, diritto allo studio, nonché in materia agricola, segnatamente in tema di funghi, tartufi, bonifica, boschi e terreni sottoposti a vincolo idrogeologico.

⁴⁴ Cfr. per la Puglia, la L.r. 30 ottobre 2015, n. 31.

⁴⁵ Per vero la legislazione della Regione Puglia ridistribuisce le residuali funzioni non fondamentali delle Province in materia di politiche sociali ai Comuni, a condizione che procedano all'esercizio in forma associata.

⁴⁶ Cfr. per la Regione Liguria, la L.r. 10 aprile 2015, n. 15.

⁴⁷ Anche in questo caso, si tratta delle funzioni in materia di formazione professionale, difesa del suolo, turismo, caccia e pesca.

⁴⁸ Cfr. per la Regione Calabria, la L.r. 22 giugno 2015, n. 14.

livello regionale, seppur in forma provvisoria e fintanto che non si provveda all'elaborazione "partecipata" di una normativa di compiuto riordino⁴⁹.

Il quadro rassegnato, dunque – pur con le inevitabili semplificazioni del caso, rese evidenti soprattutto da realtà territoriali assai distanti tra loro – illustra una chiara tendenza percorsa da molti legislatori regionali verso una riallocazione funzionale al livello regionale, che si appalesa più o meno convinta, sia per quanto riguarda il novero delle funzioni che per quanto attiene alla dimensione temporale della redistribuzione delle medesime, in rapporto ad eventuali futuri ulteriori interventi normativi di settore.

Sennonché tale scelta di politica legislativa regionale – ancorché probabilmente giustificata, almeno a primo acchito, proprio dall'esigenza di non incorrere in sanzioni e, forse, anche dalla volontà di imprimere una regia più spedita ed attenta al processo di riqualificazione funzionale ed organizzativa degli Enti coinvolti – probabilmente riesce stridente, quantomeno rispetto alla tradizionale vocazione identitaria delle Regioni, naturalmente informata all'esercizio di funzioni di indirizzo, programmazione e controllo⁵⁰.

Infatti, sebbene la riallocazione delle funzioni amministrative al livello regionale di fatto ponga le Regioni al riparo dalla problematiche afferenti al trasferimento di risorse a presidio delle funzioni di area vasta di natura non fondamentale – dato per scontato che al finanziamento delle funzioni fondamentali individuate ex art. 117, comma 2, lett. p) dovrebbe correlativamente concorrere lo Stato – tal regionalizzazione delle funzioni depone a favore dell'opinione, con cui si concorda⁵¹, di una tendenziale e latente, nonché assai "pericolosa" amministrativizzazione⁵² delle Regioni italiane, che potrebbe preludere ad una crisi istituzionale del livello di governo regionale simile a quella patita negli anni della crisi dalle Province⁵³.

Infatti, se la Regione assume in prima persona l'esercizio di compiti di amministrazione attiva, oltre a doversi dotare di un'amministrazione in grado di far fronte a tale

⁴⁹ F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 953 ss., spec. 964 ss.

⁵⁰ Così, v. G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province*, cit., p. 9.

⁵¹ Cfr. se si vuole, per un'esposizione più limpida delle ragioni esposte, G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 241 ss.

⁵² Cfr. le osservazioni di A. CANDIDO, *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in F. PIZZOLATO-A. MORELLI-C. BUZZACCHI (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Milano 13 giugno 2016, Giuffrè, Milano 2016, pp. 45 ss.

⁵³ Così anche in G.C. RICCIARDI-A. CERIANI, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit. pp. 291 ss.

riallocazione – si presume mediante l’assorbimento nell’organico regionale di buona parte delle dotazioni organiche provinciali – dovrà necessariamente abdicare, almeno in parte, al ruolo di coordinamento connaturato agli Enti dotati di potestà legislativa, già di per sé oggetto di critiche anche molto autorevoli⁵⁴, in ordine al discutibile portato di novità insito nella legislazione regionale⁵⁵.

1.2. II° MODELLO: LA TENDENZIALE RIPROPOSIZIONE DELL’ASSETTO PRECEDENTE

Se si prescinde dai casi specificamente trattati nel paragrafo precedente, la declinazione funzionale maggiormente percorsa nell’attuazione della Legge n. 56 del 2014 è stata quella della tendenziale conferma in capo all’Ente intermedio delle funzioni amministrative già in precedenza esercitate. Del resto, anche nelle legislazioni che presentano in linea di principio una riallocazione funzionale al livello regionale, occorre riconoscere che molte delle funzioni rimangono confermate alla scala del livello di governo intermedio “di area vasta”⁵⁶, probabilmente anche in ragione dell’oggettiva non allocabilità ad un diverso livello territoriale⁵⁷, a parità di ottimalità del bacino di esercizio⁵⁸.

Benché il principio di sussidiarietà suggerisse probabilmente una diversa riallocazione funzionale, informata alla valorizzazione della dimensione di prossimità e, in generale, della ponderazione relativa agli ambiti territoriali di effettivo esercizio ottimale, molti Legislatori regionali hanno preferito mantenere lo *status quo ante*: tale scelta è stata sperimentata a livello normativo, in special modo, dalle Regioni nelle cui Leggi attuative è stato ripreso il carattere di transitorietà, provvisorietà e strumentalità rispetto ad un successivo intervento legislativo da calibrare quanto ai contenuti del riassetto complessivo con maggiore ponderazione⁵⁹.

⁵⁴ Cfr. la pietra miliare, nel dibattito sulle linee evolutive del regionalismo e sul discutibile utilizzo della potestà legislativa sperimentato dalle Regioni, posata da M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 673 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ V. *supra*, par. 1.1.

⁵⁷ Ritene altrimenti non allocabili, se non ad un livello di area vasta, molte delle funzioni in precedenza esercitate dalle Province ad es. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, 2014, p. 226.

⁵⁸ Per una precisazione del concetto di bacino di esercizio ed Ambito ottimale, cfr. M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d’ambito. I rapporti con l’Aeegsi*, in *Amministrazione In Cammino*, 31 maggio 2017, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

⁵⁹ In verità, giova segnalare come anche nella casistica sopra evidenziata, avente ad oggetto sostanzialmente le legislazioni regionali attuative della Legge n. 56 del 2014 che hanno operato un riordino tendenzialmente nel senso della regionalizzazione, molte delle funzioni in precedenza allocate ad un livello intermedio siano state confermate al livello di area vasta, sia esso provinciale o metropolitano, ancorché con

Occorre leggere in tale senso, dunque, le rispettive Leggi regionali di Abruzzo Campania, Molise, Veneto, Piemonte, le quali in linea di massima si limitano ad enunciare principi e criteri di indirizzo da declinarsi in seguito rispetto ai successivi atti legislativi di riordino, sicché in esse la concreta riallocazione funzionale – accompagnata dall’individuazione dei relativi ambiti materiali afferenti al riordino – viene demandata ad atti normativi successivi, mentre nell’immediatezza dell’onere di corrispondere ai termini imposti a livello nazionale si è proceduto alla conferma in capo alle nuove Province delle funzioni amministrative non fondamentali già conferite dalle Leggi regionali previgenti.

Quindi se, da un lato, la legislazione abruzzese⁶⁰ prevede che le funzioni amministrative non fondamentali vengano mantenute al livello provinciale⁶¹ salva deroga a favore di Comuni⁶², in Piemonte⁶³ si sancisce parimenti che l’attribuzione delle funzioni già in precedenza provinciali possa avvenire sulla scala comunale solo in via eccezionale, mentre dall’altro lato, la Regione Campania⁶⁴ riprende il medesimo concetto sottolineando che alla Regione possono essere intestate le sole funzioni coerenti con il ruolo di indirizzo e di governo regionale⁶⁵, in quanto tali suscettibili di esercizio unitario e, comunque, incompatibili con l’attribuzione all’Ente metropolitano. Anche la Regione Molise⁶⁶ conferma in capo alle Province di seconda generazione le funzioni dapprima già provinciali, statuendo altresì che le funzioni *ulteriori* eventualmente individuate vengano in un secondo momento allocate al livello istituzionale ritenuto maggiormente adeguato⁶⁷.

Il Veneto⁶⁸, nel procedere sostanzialmente allo stesso modo⁶⁹ – cioè riconfermando sia la declinazione territoriale che funzionale precedente⁷⁰ – conferisce ulteriori funzioni,

una modulare riallocazione al livello della Regione di alcune delle competenze regionali originariamente intestate alle Province.

⁶⁰ Cfr. per la Regione Abruzzo, la L.r. 20 ottobre 2015, n. 32.

⁶¹ F. FABRIZZI, *L’attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, cit., pp. 953 ss., spec. 964 ss.

⁶² Oppure, in alternativa, salva deroga alle Regioni onde tutelare esigenze di esercizio unitario ed, in ogni caso, con riallocazione presso il livello territoriale ritenuto maggiormente adeguato.

⁶³ Cfr. la L.r. 29 ottobre 2015, n. 23 della Regione Piemonte. Per quanto attiene alla declinazione funzionale accolta nella legislazione di settore di tale Regione, soprattutto per quanto attiene ai quattro “quadranti” ivi individuati per l’esercizio delle funzioni provinciali da riallocare, addirittura ad una scala interprovinciale, cfr. l’art. 8 della L.r. n. 23/2015 ed il correlativo allegato A.

⁶⁴ Per quanto riguarda la Regione Campania, cfr. la L.r. 9 novembre 2015, n. 14.

⁶⁵ Nell’affermare tale principio di coerenza e compatibilità, la Legge regionale d’attuazione della Legge Delrio approntata dalla Regione Campania specifica altresì che riesce escluso l’esercizio in capo alla Regione di funzioni amministrative dal tenore operativo o, comunque, di carattere gestionale.

⁶⁶ In ordine alla quale cfr. la L.r. 29 dicembre 2015, n. 20.

⁶⁷ Si tratta, evidentemente, di una scelta che accomuna le legislazioni della Regione Molise e della Regione Abruzzo.

⁶⁸ Cfr. Regione Veneto, L.r. 29 ottobre 2015, n. 19, recante «*Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*».

⁶⁹ Cfr. gli artt. 2 e 3 della L.r. n. 19 del 2015, laddove la sorte delle funzioni amministrative viene condivisa anche dalle dotazioni organiche all’uopo individuate per l’esercizio delle relative funzioni.

⁷⁰ A tal proposito v. L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., pp. 149 ss., spec. pp. 166 ss.

rispetto a quelle fondamentali, alla Provincia montana confinante con Stato estero di Belluno, trattandosi di per l'appunto di territorio montano⁷¹ e, in quanto tale, suscettibile di ricadere nelle previsioni specifiche all'uopo previste dalla Legge n. 56 del 2014.

1.3. III° MODELLO: LA RIALLOCAZIONE VERSO IL LIVELLO COMUNALE

Come si è anticipato⁷², la riallocazione presso gli Enti di prossimità, cioè i Comuni, avrebbe dovuto rappresentare probabilmente il criterio privilegiato di attribuzione delle funzioni amministrative da parte dei Legislatori regionali⁷³. La riallocazione funzionale al livello più prossimo alle comunità degli amministrati, difatti, sarebbe stata in linea con il criterio ispiratore contemplato nell'art. 118 Cost.⁷⁴ ed in particolare, con il principio sotteso al modello della sussidiarietà verticale accolto in Costituzione e nell'art. 1, comma 1⁷⁵, della Legge n. 56 del 2014.

Tuttavia, non è dato rinvenire nelle normative regionali comparate un testo attuativo della Legge n. 56 del 2014 ascrivibile a tale modello, nel senso che la maggior parte delle normative regionali si è mossa nel senso di riallocare direttamente al livello regionale le funzioni amministrative non fondamentali oppure, più frequentemente, conservare – almeno in via tendenziale e talora nell'ottica di successivi interventi normativi di dettaglio – le funzioni già in precedenza intestate al livello intermedio.

Le ragioni di una simile opzione diffusa, probabilmente, sono riconducibili al ristretto tempo a disposizione ai fini della predisposizione delle normative regionali di attuazione, frangente che mal si concilia con la prospettiva di un riassetto compiuto e concertato con i vari livelli di governo, in un lasso di tempo peraltro contraddistinto dall'attesa nei confronti della pronuncia della Corte cost. n. 50 del 2015, con la quale oltre un terzo delle disposizioni della c.d. “Legge Delrio” erano state poste *sub iudice*, in tal modo alimentando l'apprensione e l'incertezza dovuta ad una possibile decisione di accoglimento – potenzialmente suscettibile di rovesciare le aspirazioni riformiste del Legislatore nazionale – che in seguito, tuttavia, non ha avuto modo di verificarsi.

Ciò che fortunatamente si intravede in quasi tutte le normative regionali attuative della Legge n. 56 del 2014, invece, è il *favor* espresso nei confronti delle *forme associative*

⁷¹ Cfr., segnatamente, altresì L.r. n. 25 del 2014 della Regione Veneto.

⁷² V. *supra*, par. 1.2.

⁷³ Cfr. *amplius*, circa i criteri di distribuzione funzionale, *supra*, cap. 1, sez. II.

⁷⁴ V. *supra*, cap. 1, sez. I par 3.1 e sez. II, par. 1.

⁷⁵ Cfr. art. 1, comma 1, della Legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale «[...] La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

comunali. Tale aspetto, ad esempio, è particolarmente visibile in Veneto, ove la legislazione attuativa delle Legge Delrio si pone a valle di una legislazione all'avanguardia sul fronte delle gestioni associate⁷⁶, che mira all'efficienza nella gestione delle funzioni di prossimità⁷⁷, anche prevedendo appositi incentivi in proposito⁷⁸, nonché in molte altre legislazioni regionali, prima su tutte quella dell'Emilia Romagna, sulla quale si tornerà a breve⁷⁹.

2. PROFILI FUNZIONALI DELL'APPLICAZIONE REGIONALE E PRINCIPI DI FINANZA LOCALE

Se in molte legislazioni regionali comparate emerge diffusamente la volontà di incardinare parte del riassetto funzionale sulle forme associative comunali oppure ad un livello d'ambito ottimale intercomunale corrispondente alla Zona omogenea⁸⁰, tuttavia giova sottolineare come talora siffatta tensione verso la gestione in forma associata, ravvisata nelle stesse legislazioni, si sia prodotta anche con riferimento ad ambiti territoriali ottimali piuttosto ampi, a loro volta tali da essere considerati come "di area vasta". Tale elemento peculiare concorre ad avvalorare la bontà delle costruzioni teoriche⁸¹ che spingono verso forme evolute di coordinamento funzionale e concertazione inter-istituzionale, come quella già descritta nel capitolo precedente⁸².

In tal senso si muove, ad esempio, la legislazione della Regione Abruzzo – che giunge addirittura a prefigurare la gestione associata obbligatoria per le Province con riferimento ad alcune specifiche funzioni amministrative – nonché della Regione Piemonte, che individua quattro ambiti ottimali di carattere addirittura sovra-provinciale⁸³, definiti

⁷⁶ Cfr. L.r. 27 aprile 2012, n. 18, recante la «*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*». La finalità di questa legge è quella di assicurare l'efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi di prossimità, individuando anche le dimensioni territoriali ottimali alle quali provvedere all'esercizio. Segnatamente, vengono individuate quattro aree geografiche omogenee propedeutiche a siffatto esercizio: a) area montana e parzialmente montana; b) area ad elevata urbanizzazione; c) area del basso Veneto; d) area del Veneto centrale.

⁷⁷ Cfr. L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, in *Dir. Regione*, 1-2, 2012.

⁷⁸ Cfr. artt. 9-11 della già menzionata L.r. 27 aprile 2012, n. 18.

⁷⁹ V. *infra*, cap. 2, sez. I, par. 2.

⁸⁰ Ci si è permessi di suggerire tale percorso, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 267 ss.

⁸¹ Cfr., eventualmente G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, cit., pp. 241 ss.

⁸² Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 4.1.

⁸³ Cfr. C.A. BARBIERI, *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2015, pp. 8 ss.

«quadranti»⁸⁴, i quali costituiscono una innovativa declinazione organizzativa delle funzioni amministrative provinciali a livello di area vasta⁸⁵. In un certo senso, anche la legislazione della Regione Lazio, seppur in termini assai più blandi, favorisce la cooperazione tra Province ai fini dell'esercizio in forma associata delle funzioni conferite dalla Regione, mediante intese e convenzioni.

Accanto alle richiamate esperienze, assume un carattere peculiare⁸⁶ – perché probabilmente più rispondente alle indicazioni di principio mutuata dalla Legge n. 56 del 2014⁸⁷ – il caso della legislazione attuativa di riordino funzionale approvata dalla Regione Emilia Romagna⁸⁸, anche per quanto attiene alla presenza di ambiti territoriali interprovinciali di esercizio delle funzioni.

La legislazione emiliana introduce un riordino informato alla concertazione interistituzionale, declinata su molteplici sedi e differenti livelli, cui si accompagna una visione d'insieme ispirata al più alto grado d'integrazione possibile tra i livelli di governo e le declinazioni organizzative e funzionali astrattamente valorizzabili⁸⁹. Si prevede infatti sia la presenza di una Conferenza interistituzionale, avente un ruolo di presidio generale del processo di riordino, sia la costituzione di Centri di competenza interistituzionale –

⁸⁴ Cfr., quanto alla Regione Piemonte, l'art. 3 della L.r. 29 ottobre 2015, n. 23, avente ad oggetto il «*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*». Si tratta, in particolare, di ambiti più ampi rispetto alle circoscrizioni amministrative facenti capo alle Province piemontesi, propedeutici alla gestione in forma associata obbligatoria della funzione di organizzazione e controllo del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché in materia di autorizzazioni e concessioni relative alle attività estrattive, autorizzazione e controllo in materia energetica, gestione delle attività di formazione e orientamento professionale, nonché, da ultimo, organizzazione del trasporto pubblico, con riferimento alla viabilità su gomma.

Sul punto cfr. altresì L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, cit., pp. 149 ss., spec. p. 163, il quale rammenta che tali ambiti, definiti «[...] anche *«quadranti»*, originano da una serie di studi, effettuati in particolar modo dall'IRES, che hanno posto in risalto numerose evidenze di omogeneità territoriale. Innanzitutto, le quattro aree sono sovrapponibili ai quattro macroambienti geografici piemontesi; secondariamente, la quadruplici articolazione trova corrispondenza nei principali assi di comunicazione regionali; in terzo luogo, i quadranti sono legati allo sviluppo di alcune funzioni, quali la sanità e il sistema d'istruzione universitario; infine, talune corrispondenze si rinvergono in relazione a contesti extraregionali: ad esempio, il quadrante orientale intrattiene numerosi rapporti con il contesto economico lavorativo e dei servizi milanese, mentre le aree meridionali possono agevolmente raggiungere i porti liguri e, quindi, avere accesso ai mercati internazionali».

⁸⁵ Così definita, ad es., da E. FALCITELLI, *Le principali novità contenute nella legge di riordino piemontese delle funzioni amministrative provinciali (l. r. 23/2015)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2015, pp. 53 ss.

⁸⁶ Cfr. F. PALAZZI, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015, p. 7, ove l'Autrice afferma che «[...] La prospettiva scelta dalla Regione Emilia-Romagna rimane ancora isolata nel panorama nazionale».

⁸⁷ Viene lodata la capacità dell'Emilia Romagna di dettare una disciplina assai innovativa, ad es., da M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1177 ss.

⁸⁸ Cfr. la L.r. 30 luglio 2015, n. 13, recante la «*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*». Per una primissima indicazione di principio sui contenuti della normativa emiliana, che si presenta come particolarmente puntuale e precisa, cfr. L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, cit., pp. 164 ss.

⁸⁹ Cfr. F. PALAZZI, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative*, cit., *passim*.

propedeutici alla gestione dei procedimenti di competenza di più livelli di governo – afferenti alla realizzazione di interventi a carattere straordinario, nonché delle Unità tecniche di missione per garantire la continuità di esercizio delle funzioni oggetto di riordino. Nel modello emiliano, la Regione esercita le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo mentre la Città metropolitana di Bologna assume un ruolo fortemente strategico, in conformità con la vocazione riconosciuta all’Ente dalla Legge n. 56 del 2014⁹⁰, sicché sul versante funzionale vengono riallocate al livello metropolitano funzioni coerenti con il ruolo delineato dalla Legge regionale⁹¹.

Tuttavia, come si anticipava *supra*⁹², uno dei tratti caratterizzanti l’architettura del riordino emiliano consta della previsione espressa di Aree vaste interprovinciali propedeutiche all’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali provinciali e di quelle non fondamentali egualmente allocate al livello intermedio⁹³: tale esercizio può concretizzarsi entro la dimensione organizzativo-funzionale di ambiti territoriali adeguati⁹⁴, anche con il supporto organizzativo di Uffici comuni o aggregati di area vasta e sulla base di forme di raccordo interistituzionale⁹⁵ di matrice piuttosto operativa.

⁹⁰ V. a tal proposito *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.1.

Quanto alla descrizione di tale aspetto afferente alla strategicità, cfr. F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015.

⁹¹ A prescindere dalle altre funzioni amministrative da conferire con interventi successivi, infatti, la Legge regionale individua le funzioni della Città metropolitana ad essa immediatamente intestate, corrispondenti alla promozione e al coordinamento dei sistemi di digitalizzazione, all’informatizzazione, allo sviluppo economico e sociale, alla pianificazione territoriale, della mobilità e delle principali infrastrutture strategiche metropolitane, nonché alla tutela e alla valorizzazione ambientale del territorio metropolitano. Come subitaneamente inferibile, si tratta di funzioni che tradiscono il ruolo riconosciuto dalla Legge regionale, in termini di capacità di traino e di sviluppo strategico territoriale, alla Città metropolitana.

⁹² V. *supra*, in questo stesso paragrafo.

⁹³ Per quanto attiene alla puntuale indicazione delle funzioni astrattamente esercitabili a livello di gestione associata interprovinciale, possiamo anzitutto menzionare – ai sensi della normativa regionale d’attuazione invalsa in Emilia Romagna – quelle in materia di sanità pubblica e politiche sociali, protezione civile e trasporto pubblico, oltre all’attività generale di concertazione istituzionale e territoriale. Si contemplano, inoltre, misure idonee a favorire l’esercizio in forma associata delle funzioni strumentali degli Enti locali e viene inoltre previsto che alcune funzioni attribuite alle Province ed alla Città metropolitana – ad esempio quelle in materia di turismo – possano essere esercitate, previa intesa, nell’ambito di aree vaste con finalità turistica.

⁹⁴ Per vero, nella Legge emiliana si prevede che gli ambiti territoriali siano definiti con provvedimento adottato dalla Giunta regionale, d’intesa con le Province e con il Sindaco della Città metropolitana, successivamente all’entrata in vigore della Legge, segnatamente nel termine di quattro mesi dal termine poc’anzi menzionato.

⁹⁵ La centralità delle forme di integrazione e concertazione istituzionale nella legge attuativa emiliana si rispecchia nell’obiettivo di costruire un modello di *governance* territoriale innovativo in grado di assicurare il raccordo partecipativo tra amministrazioni interessate, siano esse provinciali o locali. Di tale approccio generale è possibile rinvenire traccia diretta nell’istituzione di organismi costituiti *ad hoc*, quali la *Conferenza agricola*, i *Comitati di consultazione* in tema di fauna e pesca, la *Cabina di regia regionale* per le politiche socio-sanitarie, le *Conferenze territoriali* e *Comitati di distretto* coincidenti con ambiti territoriali di area vasta e circoscrizioni territoriali di settore.

L'esercizio in forma associata viene valorizzato altresì ad una scala diversa – ancorché in Emilia Romagna da ritenersi comunque “di area vasta”⁹⁶ – corrispondente al livello delle Unioni di Comuni⁹⁷, le quali rivestono un ruolo centrale nell'organizzazione dei servizi di prossimità⁹⁸ e nella definizione delle politiche e nella programmazione regionale⁹⁹.

Muovendo dalla descrizione della legislazione regionale approntata dall'Emilia Romagna, la quale pare possa ritenersi la più rispondente alle logiche mutate dalla Legge n. 56 del 2014, possiamo enucleare qualche prima riflessione che consenta di inquadrare il complesso di spunti emersi. A prescindere dai diversificati approcci cui riesce informata l'attuazione della c.d. Legge n. 56 del 2014 nei sistemi regionali comparati, che si ritiene di poter imputare anche alle differenze territoriali che connotano ampiamente il tessuto amministrativo locale italiano, paiono emergere alcuni elementi di rilievo.

In primo luogo, mentre una riallocazione delle funzioni amministrative al livello comunale non si intravede in alcuna delle legislazioni regionali comparate, per quanto attiene ai metodi della riallocazione in concreto ravvisabili emergono due tendenze parallele: l'una informata ad una prima avocazione delle competenze al livello regionale¹⁰⁰; l'altra, al contrario, ispirata alla conservazione della gran parte delle funzioni amministrative al livello intermedio provinciale o metropolitano¹⁰¹.

⁹⁶ Le Unioni di Comuni emiliane, infatti, sono note per il fatto di aggregare tra loro Comuni anche particolarmente popolosi, tanto che in Emilia Romagna non è inusuale incontrare Unioni di Comuni di dimensioni tali da raggiungere le decine di migliaia di abitanti. Del resto, come rammentato anche da L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, cit., p. 164, l'associazionismo comunale in Emilia Romagna costituisce una delle politiche maggiormente rappresentative della Regione stessa e tale da caratterizzarne ampiamente l'intero territorio, sicché non deve stupire il fatto che «[...] nella Regione esistono 44 Unioni di Comuni e che dei 334 Comuni emiliani ben 289 aderiscono ad un'Unione; l'89% del totale dei Comuni è, quindi, ricompreso all'interno di un'Unione, mentre tra i 45 Comuni non aderenti, che rappresentano il rimanente 13% del totale, troviamo anche la Città metropolitana di Bologna e i capoluoghi di Provincia (eccetto il Comune di Forlì)». A tal proposito v. altresì M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale*, cit., *passim*.

⁹⁷ In realtà, si tratta di un ruolo correlativamente riconosciuto anche ai Comuni e non solo alle loro Unioni di Comuni o alle forme intercomunali.

⁹⁸ In tal senso, già si muoveva, quale attuazione regionale della normativa imposta a livello statale, la L.r. 21 dicembre 2012, n. 21, recante «*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*», della quale occorre rammentare anzitutto l'art. 7, quanto agli ambiti di esercizio ed alle relative funzioni esercitabili. Per quanto attiene al ruolo di *leadership* da sempre ricoperto dalla Regione Emilia Romagna in riferimento alle politiche associazionistiche intercomunali, tale da fungere da riferimento per lo stesso Legislatore nazionale, cfr. M. BELLETTI-F. MASTRAGOSTINO-L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia Romagna*, Giappichelli, Torino 2016, p. 220.

⁹⁹ Non a caso, sia le funzioni amministrative in materia di vincolo idrogeologico e forestazione, sia molte funzioni che si riguardano lo sviluppo turistico dei territori sono attribuite alle Unioni di Comuni dell'Emilia Romagna.

¹⁰⁰ Ciò è vero, in particolar modo, per Toscana, Marche, Umbria e Lazio. Leggermente più borderline il caso della Lombardia, in cui un riaccentramento di alcune competenze può comunque essere ravvisato. Sul punto, v. *supra*, par. 1.1.

¹⁰¹ Sul punto, v. *supra*, par. 1.2.

A tale elemento generale, si accompagna un tendenziale diffuso favore verso le gestioni associate di funzioni e servizi, in forma obbligatoria o volontaristica, anch'esso caratterizzato da un elemento paradigmatico innovativo, che risiede nel fatto che siffatto approccio non interessa più solamente la scala comunale¹⁰² – rispetto alla quale sembra quasi darsi per scontato in tutte le legislazioni regionali di attuazione – ma trascende gli stessi confini degli Enti di area vasta, sino ad estendersi lungo direttrici della collaborazione tali da ricomprendere più Province, come nel caso emblematico delle aree interprovinciali dell'Emilia Romagna o dei quattro “quadranti” del Piemonte¹⁰³.

Tuttavia, l'elemento che ancora desta una certa perplessità rispetto al riordino funzionale, attiene all'effettuazione del concreto trasferimento dei beni e, soprattutto, delle risorse umane e finanziarie correlate all'esercizio delle funzioni conferite.

Infatti, nell'instabilità che ha dominato il periodo immediatamente successivo al riordino, permane anche a distanza di tempo la sensazione che le scelte discrezionali di riassetto funzionale operate dai Legislatori regionali restino appese alla sorte della questione afferente alla connessione sussistente tra esercizio delle funzioni amministrative e risorse propedeutiche allo svolgimento delle medesime¹⁰⁴. Del resto, già a primo acchito, una compromissione del nesso configurato riesce gravida di criticità quanto alle potenziali conseguenze che potrebbero dispiegarsi in assenza di una oculata gestione delle provviste poste a corredo delle funzioni tanto *fondamentali* – talché il *vulnus* si arrecherebbe nei confronti della stessa stabilità e vocazione istituzionale ed amministrativa degli Enti interessati, trattandosi di funzioni che coinvolgono la dimensione funzionale ontologicamente degli stessi – quanto *non fondamentali*, laddove riallocate in capo agli Enti intermedi.

Un caso particolare, a prescindere dal modello individuato di volta in volta dal Legislatore regionale, può invece ravvisarsi con riferimento specifico alle norme concernenti le Province montane e di confine, cui viene riconosciuto uno *status* particolare anche con riferimento alle funzioni che ontologicamente connotano tali autonomie provinciali “speciali”. Cfr. a tal proposito, da ultimo, M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in, B. DI GIACOMO RUSSO-L. SONGINI, (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, pp. 17 ss.

¹⁰² Peraltro, in pressoché tutte le legislazioni regionali la promozione delle gestioni associate avviene mediante l'espressa valorizzazione delle Unioni di Comuni e, sovente, delle Zone omogenee, talora accompagnate anche dalla menzione dell'istituto della fusione e incorporazione di Comuni.

¹⁰³ Oppure ancora, come nel caso meno evidente, eppure importante, rappresentato dall'esercizio di funzioni associate tra Province contermini in Campania, in Abruzzo e nel Lazio. Non a caso, sia consentito richiamare a G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, cit., pp. 241 ss., nel quale si è avuto modo di prospettare, in relazione al caso lombardo, in tema delle Aree super-vaste, entro una configurazione nella quale si è delineata l'ipotesi di una nuova territorializzazione basata sui c.d. otto Cantoni, a loro volta corrispondenti alla partizione territoriali in otto ATS, informata ad una forma di coordinamento che trascendesse i confini amministrativi delle Province o Aree vaste considerate.

¹⁰⁴ Su cui v. *infra*, cap. 2, sez. II, parr. 3 ss.

Non a caso, molte legislazioni regionali hanno variamente considerato la copertura finanziaria delle dotazioni organiche di Province e Città metropolitane¹⁰⁵, laddove trasferite o ricollocate presso il livello regionale, ancorché muovendo da apposite disposizioni in taluni casi recanti anche clausole aperte o in bianco, con una declinazione modulare sulle annualità espressamente interessate. Infatti, le legislazioni regionali comparate tradiscono la generale preoccupazione dei rispettivi Legislatori di garantire il più possibile quantomeno la continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative provinciali, al fine di evitare un impatto sulla cittadinanza di riferimento, sicché ove è stato possibile, tale esigenza pare sia stata accolta nelle leggi di settore mediante la previsione di trasferimenti finanziari all'uopo previsti.

In ogni caso, nella sezione successiva del presente capitolo¹⁰⁶, avremo modo di indagare il nesso tra semplificazione della mappa locale¹⁰⁷ e dimensione finanziaristica¹⁰⁸ del riordino territoriale e funzionale, secondo le prime evidenze emerse.

2.1. UNA PROPOSTA: IL C.D. *MUNICIPALISMO DIFFERENZIATO* (RINVIO)

Rispetto alla prospettiva già individuata *supra*¹⁰⁹, relativa alle forme di interconnessione funzionale tra Enti intermedi ed altri Enti del governo locale – in ordine alle quali immaginare forme di raccordo tecnico tra i soggetti funzionali a vario titolo operanti nell'Area vasta, con una regia regionale e promuovendo forme di coordinamento amministrativo sia sul fronte delle politiche pubbliche che della dimensione pattizia tra gli Enti interessati¹¹⁰ – l'analisi delle diverse discipline e degli approcci diversificati con i quali le Regioni hanno offerto attuazione alla Legge Delrio suggerisce un ulteriore approdo.

¹⁰⁵ Si prenda ad esempio quanto statuito dalla legge regionale della Liguria, che è stata tra le prime approvate insieme alla Toscana, la quale provvede ad una riallocazione al livello della Regione di funzioni in precedenza provinciali, quali la difesa del suolo, il turismo, la caccia e la pesca e la formazione professionale, prevedendo contestualmente il riassorbimento del relativo personale. Peraltro, la Regione Liguria ha previsto una copertura finanziaria pari a 11,3 milioni di euro al provvedimento che introduce le tempistiche del passaggio del personale, a far data dal 1 luglio 2015. In attesa di un completo riordino della normativa regionale, la legge già menzionata in precedenza prevede un primo adeguamento della normativa sulle singole materie delegate.

¹⁰⁶ Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II.

¹⁰⁷ Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II, parr. 2 e 2.1.

¹⁰⁸ Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II, parr. 3, 3.1., 3.1.1., 3.2.

¹⁰⁹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 4.1.

¹¹⁰ Su cui v., diffusamente, se si vuole G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 241 ss.; ID., *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, ivi, pp. 267 ss.

Infatti, occorre considerare che uno dei limiti ravvisabili nella Legge n. 56 del 2014, consta della mancata considerazione di quanto, nel territorio italiano, i Comuni siano diversi tra loro¹¹¹, pur essendo destinatari delle medesime funzioni fondamentali¹¹². Ciò appare lampante nelle realtà locali caratterizzate dalla presenza di Città medie e reti di relazione facenti capo al c.d. policentrismo amministrativo¹¹³, impattanti anche sull'esercizio delle funzioni amministrative sperimentato tra Comuni capofila e Comuni limitrofi di dimensioni più limitate, che pure si giovano dell'apporto tecnico e di servizio degli Enti dotati di maggiore capacità amministrativa¹¹⁴.

Del resto, proprio in questa direzione pare andasse il dettato normativo della riforma inerente quantomeno la riallocazione delle funzioni non fondamentali¹¹⁵, così come strutturato nella disciplina di cui all'art. 1, commi 89 ss. della Legge n. 56 del 2014¹¹⁶.

In tale contesto, come si vedrà meglio¹¹⁷, se da un lato possono trovare adeguata valorizzazione forme di cooperazione interlocale a carattere funzionale – in aggiunta a forme di aggregazione più strutturata, tali da pervenire ad una semplificazione di carattere meramente organizzativo delle amministrazioni locali, incardinata sui procedimenti di fusione o incorporazione di Comuni – dall'altro, la necessità di maggiore flessibilità potrebbe indurre ad un'attuazione più puntuale del principio di differenziazione accolto in Costituzione¹¹⁸, anche mediante l'assunzione di maggiori responsabilità da parte dei Comuni che possono operare in tal senso.

In tempo non sospetti¹¹⁹ si è avuto modo di verificare l'oggettiva impossibilità di poter ritenere “eguali” gli Enti comunali¹²⁰, quantomeno per quanto attiene alla diversa

¹¹¹ Parla, per vero in senso critico, di «[...] tabù dell'eguaglianza tra i comuni», ad es., R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, p. 49.

¹¹² V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2. e 3.3.

¹¹³ Cfr. sul tema M. POMPILIO, *Il ruolo delle Città medie*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 169 ss.; G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale*, cit., pp. 267 ss. Da ultimo, risultano molto interessanti – rispetto alla capacità delle Città medie di attrarre e catturare valore anche rendendosi protagonisti di ruoli inediti nei sistemi amministrativi del governo locale – le considerazioni di G. BERNABEI, *L'Italia dei Comuni. Prospettive di sviluppo per il sistema di governo locale*, Cedam, Padova 2018, pp. 217 ss.

¹¹⁴ Si pensi anche solamente alla capacità di attrarre fondi europei, mediante un uso consapevole dell'euro-progettazione ed avvalendosi di Uffici costituiti *ad hoc* presso le Città medie. Sul punto v. ancora G. BERNABEI, *L'Italia dei Comuni*, cit., spec. pp. 241 ss.

Cfr. altresì *infra*, cap. 4.

¹¹⁵ Cfr. P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, p. 164.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II, par. 2, 2.1. e 2.2.

¹¹⁸ Su cui v. ampiamente, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004.

¹¹⁹ In tal senso, cfr. già in passato U. BORSI, *Regime uniforme e regime differenziale nell'autarchia locale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, pp. 65 ss.

¹²⁰ *Ibidem*.

declinazione dell'assetto funzionale concretamente ascrivibile a ciascun Comune¹²¹, sicché parametri oggettivizzanti quali la dimensione o il criterio demografico non sono suscettibili di costituire un'istantanea verisimile, o quantomeno sempre pienamente corrispondente, della realtà comunale di volta in volta considerata¹²².

In tal senso, un'ipotesi operativa potrebbe essere quella di invertire l'ordine classico dei fattori e considerare l'autonomia – sia regionale che, in particolar modo, degli Enti intermedi e persino dei Comuni – in un'altra logica: l'«[...] autonomia vista dalla periferia, cioè la differenziazione»¹²³, che si sostituisce alla più tradizionale «autonomia vista dal centro, cioè l'uniformità»¹²⁴. Sulla base anche di tale inversione logica, la necessità di rivedere assetto funzionale e ruolo degli Enti intermedi tra Regioni e Comuni, può costituire l'occasione per un ripensamento anche delle funzioni di prossimità, o meglio, delle modalità di esercizio delle medesime¹²⁵.

Infatti, fatte salve le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., le Regioni disporrebbero di ampi spazi nella scelta delle opzioni relative alla determinazione sia delle funzioni da riallocare ad un livello di prossimità, le quali dovranno all'uopo esser finanziate a favore dei Comuni che si potrebbero far carico del loro esercizio, sia delle correlative modalità di esercizio, in ragione di un «[...] municipalismo “differenziato” che, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, promuova la responsabilità da parte degli Enti più vicini ai cittadini con significativi impatti in ordine alle scelte organizzative per l'esercizio delle funzioni»¹²⁶.

Tale riorganizzazione complessiva attagliata al territorio regionale specificamente considerato, dovrebbe necessariamente incardinarsi sulla valorizzazione delle Zone omogenee¹²⁷ – da individuarsi possibilmente per aggregazione spontanea dei Comuni

¹²¹ E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit., pp. 287 ss.

¹²² R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., *passim*.

¹²³ Testualmente, R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 52, ove l'Autore chiosa: «[...] Quando una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 pone il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà (e di adeguatezza), altro non sta facendo che scrivere l'ennesima formulazione «specializzata» del principio costituzionale di eguaglianza: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente».

¹²⁴ Così, ancora, R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 51.

¹²⁵ In questo senso, cfr. A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 235 ss., spec. pp. 238 ss.

¹²⁶ Testualmente A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, cit., p. 239, il quale sottolinea, ancora, che: «[...] la strada del riordino prelude a nuove forme di protagonismo locale in relazione alla effettiva capacità politica e gestionale dei Comuni di individuare forme organizzative per l'esercizio delle funzioni capaci di promuovere le specificità del contesto sociale, economico e territoriale esistente».

¹²⁷ Si addivene alla medesima conclusione, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale*, cit., pp. 267 ss.

secondo un approccio *bottom up*¹²⁸, ancorché sulla base di una regia regionale e sottolineando il progresso associativo anche interprovinciale, laddove esistente¹²⁹ – presso il cui ambito esercitare le funzioni intercomunali, nonché – procedendo per ulteriore aggregazione funzionale eventualmente anche – sovracomunali, oggetto del riordino.

Secondo questa prospettiva, l’attuazione “regionalizzata”¹³⁰ della L. n. 56 del 2014 potrebbe valorizzare il ruolo di governo e di coordinamento territoriale della Regione, favorendo l’esercizio in forma associata delle funzioni di prossimità ed incrementando il ruolo istituzionale delle Città medie, nei territori connotati da una struttura amministrativa policentrica¹³¹, anche mediante l’intestazione puntuale di funzioni amministrative finora esercitate dalla Provincia¹³².

SEZIONE II. LA RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA (FORME DI)

SEMPLIFICAZIONE E SPENDING REVIEW

1. SEMPLIFICAZIONE DELLA MAPPA LOCALE E SPENDING REVIEW NELL’ERA DELLA CRISI

Il quadro rassegnato in ordine alle legislazioni regionali comparate in materia di riordino del governo locale ci consegna l’immagine di una riforma territoriale applicata nei sistemi amministrativi delle autonomie regionali, da un lato, in modo confuso e secondo linee di intervento emergenziali – sicché riesce evidente una dicotomia tra i modelli attuativi regionali concretamente sperimentati¹³³ – e, dall’altro lato, comunque suscettibile di approntare soluzioni funzionali talora anche ambiziose ed informate all’integrazione tra i livelli di governo¹³⁴.

¹²⁸ *Contra*, v. A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, cit., p. 239, il quale afferma che «[...] il livello ottimale di programmazione, indirizzo e coordinamento sarà la Zona omogenea individuata dalla Provincia».

¹²⁹ Sia consentito, ancora, il richiamo a G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale*, cit., pp. 267 ss.; ID., *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, cit., pp. 241 ss.

¹³⁰ Così viene puntualmente definita da A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, cit., p. 240.

¹³¹ Sul tema dello sviluppo policentrico, v. altresì A. ZATTI, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., pp. 191 ss., spec. pp. 216 ss.

¹³² Per questi aspetti, v. *infra*, cap. 5.

¹³³ Corrispondenti, in particolare, a quanto descritto *supra*, cap. 2, sez. I, par. 1.1. e 1.2.

¹³⁴ Cfr. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 2.

Sennonché tale attuazione, sembra ancora irrefutabilmente appesa al sottile filo della riallocazione anche delle risorse finanziarie e non solo delle funzioni amministrative, frangente che sembra ricorrere ogniqualvolta ci si accinga ad una revisione dell'assetto delle competenze tra le autonomie territoriali e locali¹³⁵, necessitando all'uopo la riallocazione apposite forme di coordinamento¹³⁶.

Del resto, è stato autorevolmente notato¹³⁷ come riforme anche ambiziose sotto il profilo istituzionale ma scarsamente meditate sul fronte della correlativa sostenibilità finanziaria possano condurre anche a gravi squilibri, frangente che autorizza l'interrogativo circa la sostenibilità dell'attuale riforma territoriale, soprattutto alla luce del ridotto lasso di tempo imposto dal Legislatore ai fini dell'attuazione della medesima¹³⁸.

Osservando il fenomeno da una lente più ampia, tuttavia, non può sfuggire come gli effetti della crisi economica abbiano direttamente¹³⁹ e indirettamente¹⁴⁰ sortito un mutamento di paradigma nei rapporti con gli Enti del governo locale, che taluno ha ritenuto tali da produrre il superamento della «retorica dell'autonomia»¹⁴¹.

In primo luogo, tale mutamento ha prodotto – come meglio si vedrà¹⁴² – conseguenze di carattere economico-finanziario sulle provviste di bilancio degli Enti maggiormente coinvolti dalla riforma introdotta con la *spending review*, vale a dire le Province e – ancorché in misura meno sostanziosa ma, comunque, tale da produrre conseguenze immediatamente percepibili – le neonate Città metropolitane¹⁴³. Del resto, siffatte conseguenze sono andate a colpire un sistema complessivo del governo locale già in

¹³⁵ Cfr. ad es. A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 763 ss.; P.D. GIARDA, *Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale*, in E. GIARDINA-F. OSCULATI-M. REY (a cura di), *Federalismo*, SIEP, Franco Angeli, Milano 1996. Per uno sguardo verso un orizzonte più ampio, v. L. BERNARDI-L. GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, SIEP, Working paper n. 321, giugno 2004, in <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1399115730321.pdf>.

¹³⁶ In linea teorica ciò emerge dal classico E.C. PAGE-M.J. GOLDSMITH (Editors), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London 1988. Sul punto, cfr. anche L. BOBBIO-S. PIPERNO, *Le relazioni tra Regioni ed Enti locali: un primo inquadramento concettuale*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 13 ss., spec. pp. 34 ss.

¹³⁷ Cfr. A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, cit., p. 787.

¹³⁸ Infatti, che la fretta possa ritenersi una “cattiva consigliera” specie in relazione ai profili economico-finanziari di qualsiasi riforma (a maggior ragione di quelle impattanti sull'architettura amministrativo-territoriale del Paese), oltre ad emergere da un adagio assai noto, risulta ampiamente dimostrato anche nella teoria economica delle riforme fiscali nonché, in generale, nella letteratura finanziaristica. Lo ribadisce A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, cit., p. 787.

¹³⁹ Questa è l'impostazione (con cui si concorda), ad es., di S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013, spec. pp. 39 ss. e pp. 173 ss.

¹⁴⁰ Di effetto solo “indiretto” della legislazione della crisi sull'assetto delle autonomie locali parla C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, 2014, in particolare pp. 199 ss.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Cfr. *infra*, cap. 2, sez. II, par. 3, 3.1., 3.1.1., 3.2. e 3.3.

¹⁴³ Cfr., se si vuole, per una prima e descrittiva indicazione di tali effetti G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in *Il Politico*, 2016, pp. 195 ss.

difficoltà a cagione delle norme afferenti al c.d. Patto di Stabilità¹⁴⁴, impattante altresì sul livello di governo comunale¹⁴⁵, poi recentemente superato dalle norme sull'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali e locali¹⁴⁶.

In seconda battuta, la stretta determinata dalle misure di revisione della spesa degli Enti territoriali ha determinato un approccio assai più interventista del Legislatore sul tema del riassetto della mappa locale, il quale dapprima – come si è anticipato altrove¹⁴⁷ – ha tentato di accorpate le Province con misure successivamente travolte dalla Consulta mediante la sentenza Corte cost. n. 220 del 2013¹⁴⁸ e, successivamente, ha approntato la Legge n. 56 del 2014, nella quale ha introdotto una normativa ispirata al *favor* verso le aggregazioni sia *funzionali* che *strutturali*, propedeutiche a sortire un'ulteriore semplificazione della mappa locale fondata su strumenti giuridici differenziati e corroborata da successivi interventi che occorre descrivere almeno nelle linee essenziali¹⁴⁹.

Contestualmente, torna a rivivere – sia nel discorso pubblico che in ambito accademico, specialmente per i riflessi di diritto costituzionale direttamente coinvolti¹⁵⁰ – il dibattito sul metodo e la possibilità di un accorpamento delle Regioni in Macroregioni più ampie, anche sulla scorta di esperienze straniere¹⁵¹ che hanno operato in tal senso mediante un riordino di carattere strutturale¹⁵².

¹⁴⁴ Cfr. C. MORICH-S. FALZI-R. SCOLA, *Il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell'attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2015, pp. 309 ss.

¹⁴⁵ Cfr. per un raffronto sulle recenti tendenze in materia di finanza locale in Italia, specialmente in ordine ai primi effetti della legislazione della crisi sul livello di governo comunale anche a partire dalle evidenze emerse nei primi anni della crisi, ad es., già IFEL-FONDAZIONE ANCI, *Il quadro finanziario dei comuni*, Roma, luglio 2010, rinvenibile in www.fondazioneifel.it; MINISTERO DELL'ECONOMIA-RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le manovre di finanza pubblica*, Roma 2013.

¹⁴⁶ Cfr., C. FERRETTI-P. LATTARULO, *Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, cit., pp. 43 ss.; F.S. COPPOLA-S. RAPUANO, *I comuni italiani fra dissesto e piani di riequilibrio*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 73 ss.

¹⁴⁷ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 1.

¹⁴⁸ La pronuncia in questione, segnatamente, dichiarò l'illegittimità costituzionale di numerosi commi (commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis) dell'art. 23 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, nonché degli artt. 17 e 18 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, per violazione dell'art. 77 Cost., in relazione all'art. 117, 2° comma, lett. p) Cost. e all'art. 133, 1° comma Cost., in quanto il Decreto Legge, costituendo un atto destinato a fronteggiare sostanzialmente i casi straordinari di necessità e urgenza, deve ritenersi strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema come si configura quella in materia di governo locale.

Per un primo commento, cfr. D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in *Dirittiregionali.org*, 1 agosto 2013 e in *OPAL*, 2, 2013, pp. 21 ss.

¹⁴⁹ V. *infra*, parr. 2, 2.1. e 2.2.

¹⁵⁰ Infatti, come noto, atteso il richiamo espresso in Costituzione del numero tassativo e della denominazione delle singole Regioni, un eventuale accorpamento delle Regioni italiane presuppone una contestuale modifica costituzionale.

¹⁵¹ Ci si riferisce all'esperienza della Francia, che ha sperimentato la riduzione delle Regioni amministrative da 22 a 13, nonché al dibattito introdotto già qualche tempo fa in Germania, nel quale sono

Il tema dell'escursione in senso riduttivo della spesa pubblica si accompagna, dunque, ad un più ampio dibattito circa gli strumenti giuridici e le possibili evidenze di una semplificazione a più livelli dell'assetto territoriale della Repubblica¹⁵³: nonostante il tema delle Aree vaste, cioè dell'aggregazione delle Province¹⁵⁴, non sia più di spiccata attualità alla luce della mancata approvazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi¹⁵⁵, permane nella disciplina mutuata dalla Legge n. 56 del 2014 una tensione verso forme di semplificazione della mappa locale e delle modalità di esercizio delle funzioni di prossimità che meritano di opportuna trattazione.

2. RIALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ED AMBITO (SPAZIALE) DELLA SEMPLIFICAZIONE DELLA MAPPA AMMINISTRATIVA LOCALE: FORME DI SEMPLIFICAZIONE FUNZIONALE E STRUTTURALE DEL GOVERNO LOCALE

Come si può facilmente inferire dalla rubrica della Legge n. 56 del 2014¹⁵⁶, uno degli obiettivi della riforma ivi prevista consta evidentemente del rafforzamento dell'intercomunalità, sia per quanto attiene alle forme associative finalizzate all'esercizio in forma associata delle funzioni comunali – *in primis* le Unioni di Comuni, che riescono l'unica forma, insieme alle convenzioni, espressamente prevista a partire dal D.L. n. 78 del 2010 per le gestioni associate obbligatorie dei piccoli Comuni¹⁵⁷ – sia per quanto attiene alle aggregazioni che incidono sulla struttura organizzativa delle amministrazioni locali, vale a dire le fusioni e incorporazioni di Comuni¹⁵⁸.

emerse molte proposte di riduzione dei suoi 16 *Länder*, elemento che dovrebbe condurre ad una riflessione circa quale sia l'assetto territoriale da ritenersi effettivamente desiderabile negli Stati moderni.

¹⁵² V. *infra*, cap. 3, spec. parr. 3.3. e 4.

¹⁵³ Cfr. F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 53 ss.

¹⁵⁴ Sui vantaggi di un possibile riordino territoriale provinciale, cfr. le proposte contenute già prima dell'affiorare della crisi in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni ed Enti locali*, Passigli, Firenze 2008, spec. pp. 73 ss.

¹⁵⁵ Su cui cfr. i moltissimi contributi presenti in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit.

¹⁵⁶ Cfr. Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

¹⁵⁷ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2.

¹⁵⁸ Sulle quali cfr., in particolare, ad es. M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., pp. 95 ss.; G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016, pp. 1 ss. Sul punto, sia consentito rinviare altresì a G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015, pp. 1 ss.

Per vero, come si è visto¹⁵⁹, le legislazioni regionali di attuazione della c.d. “Legge Delrio” hanno declinato in alcuni casi la necessità di una semplificazione della mappa locale anche ad un livello più elevato, proponendo forme di coordinamento funzionale interprovinciale che, almeno in senso lato, dovrebbero concorrere alla semplificazione dei rapporti interistituzionali nell’esercizio delle funzioni amministrative.

Tuttavia, l’esigenza di una semplificazione del sistema di governo locale – sia in termini di riduzione delle amministrazioni locali che lo costituiscono (dimensione strutturale), sia in relazione alla matrice funzionale entro la quale le medesime si trovano a dispiegare la propria attività amministrativa (dimensione funzionale) – pur emergendo a primo acchito negli anni Settanta¹⁶⁰ e corroborandosi con la riforma n. 142 del 1990 e la transizione al TUEL, ha conosciuto una significativa ed improvvisa impennata solo recentemente, con l’erompere della crisi economica.

Infatti, occorre muovere dalla Legge finanziaria per il 2008, vale a dire la Legge n. 244 del 2007, per avvedersi delle prime legislazioni regionali – approntate in risposta alle misure emergenziali di derivazione statale – preordinate alla riconversione delle Comunità montane in Unioni di Comuni ovvero ad una loro generalizzata soppressione¹⁶¹, nonché all’introduzione di una disciplina “regionale” delle forme associative assai diversificata rispetto alla normativa dal carattere cedevole¹⁶² mutuata dal D. Lgs. n. 267 del 2000.

Negli anni successivi¹⁶³, sull’onda determinata dalla crisi economica, si sono succeduti interventi dal carattere alluvionale e caotico del Legislatore nazionale¹⁶⁴, cui le Regioni hanno contrapposto una propria disciplina dell’associazionismo comunale sovente informata alla continua interpolazione delle disposizioni precedenti.

Così, se i Consorzi di funzioni riuscivano soppressi ad opera della Legge finanziaria 2010, cioè la Legge n. 191 del 2009, con la finalità del contenimento della spesa

¹⁵⁹ V. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 2.

¹⁶⁰ Sia sufficiente il richiamo alle soluzioni espresse, in relazione alle forme di intercomunalità, nel noto studio dell’Università degli Studi di Pavia coordinato da U. POTOTSCHNIG (a cura di), *Legge generale sull’Amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977. Del resto, con la proverbiale diplomazia, parlava già nel 1971 di «ridicolaggini giuridico-sociali» con riferimento ai cosiddetti «Comuni-polvere» – onde suffragarne la consequenziale necessità di forme di accorpamento – già M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 455. In ordine alle soluzioni associative dei Comuni, v. altresì, tra i primi approfondimenti in materia, ad es. F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di Comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984.

¹⁶¹ M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale*, cit., p. 96.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2.

¹⁶⁴ Cfr., ad es., il giudizio di P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 16, 2012, p. 4, ove l’Autrice parla di «[...] rincorsa continua, di riforma in riforma, di modifica in modifica del tessuto legislativo». Cfr., altresì, P. BARRERA, *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni*, in *Astrid-Rassegna*, 17, 2011, nonché M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 9 marzo 2012, il quale parla di «[...] stile frettoloso e congestionato da qualche tempo tipico dei provvedimenti finanziari».

pubblica¹⁶⁵, parallelamente il comma 187 della Legge n. 191 del 2009 ha disposto la cessazione del contributo statale alle Comunità montane, devolvendo quota del contributo ai Comuni montani – poi ripartito tra tutti i Comuni già compresi nelle Comunità montane ai sensi dell’art. 1-*sexies* della Legge di conversione del D.L. n. 2 del 2010 – frangente che ha condotto le Regioni a trasformare gli Enti montani in Unioni di Comuni montane oppure a confermare le stesse Comunità montane ma sulla base di finanziamenti regionali¹⁶⁶. Con la legislazione della crisi¹⁶⁷, in particolar modo a partire dal D.L. n. 78 del 2010, come in parte si è visto, si sono fatte strade due tendenze sul fronte delle politiche di semplificazione aventi ad oggetto il livello di governo di prossimità.

Da una parte, il Legislatore statale ha promosso la scelta di superare sia la tendenziale volontarietà della gestione associata di servizi e di funzioni, sia la libertà del modello da adottarsi ai fini della cooperazione strutturale o funzionale da adottarsi, individuando nell’Unione di Comuni l’unica forma strutturale – cioè l’unico Ente locale – riconosciuta ai fini dell’esercizio associato delle funzioni di prossimità da parte dei cosiddetti piccoli Comuni¹⁶⁸ – cioè degli Enti locali con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a Comunità montane – in alternativa alle convenzioni puntuali tra Enti locali¹⁶⁹. In tal modo la cooperazione interlocale, da prassi amministrativa a carattere volontaristico è divenuta una scelta obbligata per oltre il 70% dei Comuni italiani¹⁷⁰, cioè di quegli Enti che si collocano al di sotto della soglia demografica individuata, e ciò a prescindere dalla continua proroga di siffatto obbligo per

¹⁶⁵ Peraltro, il D.L. 25 gennaio 2010 ha successivamente sottratto a tale soppressione una specifica categoria di Consorzi come quella adottata per la gestione dei bacini imbriferi montani (BIM).

¹⁶⁶ Questo è il caso, ad esempio, delle Regioni Veneto e Lombardia. In ordine a tale ultima esperienza, cfr. se si vuole G.C. RICCIARDI, *Contributi statali e regionali alle forme associative nella disciplina normativa, regolamentare ed amministrativa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, in corso di pubblicazione.

¹⁶⁷ Le cui linee direttrici sono distintamente tracciate in G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2015, pp. 533 ss.

¹⁶⁸ Sul punto, cfr. F.C. RAMPULLA, *Le funzioni delle Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e normazione regionale*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, cit.

¹⁶⁹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2.

Per una descrizione puntuale della legislazione in oggetto, cfr. eventualmente ancora G.C. RICCIARDI, *L’antidoto avverso la frammentazione*, cit., pp. 1 ss. Quanto alla disciplina delle convenzioni tra Comuni, v. l’art. 30 del TUEL, il quale stabilisce che: «1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un’opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all’accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all’accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti».

¹⁷⁰ Cfr. P. BARRERA-C. TUBERTINI, *Commi 104-106*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 197 ss.

la totalità delle funzioni fondamentali comunali, oppure da deroghe puntuali rinvenibili nelle legislazioni regionali di settore¹⁷¹.

Dall'altra, la linea di tendenza ulteriore cui ci si riferisce attiene all'opzione costituita dalla fusione di Comuni, anche nella variante dell'incorporazione di Comuni, cui il Legislatore statale ha offerto nuovo slancio con la disciplina di cui ai commi 116 ss., della Legge n. 56 del 2014. La fusione di Comuni, del resto, costituisce un procedimento teso all'aggregazione volontaria delle amministrazioni minori¹⁷², all'esito del quale, con legge regionale adottata ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost. sulla base della disciplina di cui all'art. 15 del D. Lgs. n. 267 del 2000, viene istituito un nuovo Comune, sicché viene a realizzarsi una successione *in universum ius* rispetto ai Comuni originari¹⁷³. In ciò la fusione differisce dall'incorporazione di Comuni¹⁷⁴, nella quale il Comune incorporante mantiene la propria personalità giuridica, mentre a "cessare" è il solo Comune incorporato. Con l'applicazione concreta dei nuovi obblighi di gestione associata, affiancati dalle strette del Legislatore nazionale sulle politiche di bilancio ed assunzionali dei piccoli Comuni¹⁷⁵,

¹⁷¹ Sulle quali v. nel dettaglio M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale*, cit., spec. pp. 97 ss.

¹⁷² La volontarietà deriva dal fatto che la Costituzione prevede la celebrazione di un referendum consultivo per sentire le popolazioni interessate dall'eventuale aggregazione. Inoltre, l'iniziativa proviene in via ordinaria da tante deliberazioni conformi quanti sono i Comuni coinvolti nella fusione di Comuni. Cfr. l'art. 15 del TUEL, come recentemente modificato anche dalla Legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale: «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. 2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. 3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. 4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione».

¹⁷³ G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione*, cit., pp. 1 ss.

¹⁷⁴ Disciplinata dall'art. 1, comma 30, della L. n. 56 del 2014, ai sensi del quale «[...] I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione».

¹⁷⁵ Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 116*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 232 ss. Sull'aspetto specifico dell'impiego pubblico nelle amministrazioni locali e dei vincoli recentemente imposti, v. G. PIZZICONI, *La mobilità del personale degli enti locali tra eccedenze*,

anche i procedimenti di fusione di Comuni hanno recentemente conosciuto un forte incremento¹⁷⁶, tanto è vero che il numero dei Comuni italiani – sino a qualche anno fa tale da lambire le 8.100 unità¹⁷⁷, specie all’indomani della riforma introdotta nella Legge n. 142 del 1990, che astrattamente configurava la fusione quale esito della costituzione dell’Unione di Comuni¹⁷⁸, salvo poi non essere stata attuata su questo aspetto specifico – è sceso oggi, in seguito alle recenti politiche informate al risparmio della spesa, a 7.954 amministrazioni locali¹⁷⁹.

Senonché, come si è anticipato¹⁸⁰, assodato che politiche di revisione della spesa delle amministrazioni locali hanno sortito l’effetto congiunto di un incremento delle fusioni di Comuni¹⁸¹ e della sperimentazione di forme associazionistiche, specialmente per quanto attiene alle Unioni di Comuni, in tal modo concorrendo alla *semplificazione* (spaziale) della mappa locale, ciò che ancora occorre verificare è se la riforma territoriale così come congeniata nonché ulteriormente dettagliata dai successivi provvedimenti del Legislatore statale, presenti profili di sicura sostenibilità finanziaria, segnatamente per quanto riguarda le risorse necessarie ad assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative riallocate.

3. LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA RIALLOCAZIONE FUNZIONALE ALL’INDOMANI DELLA LEGGE N. 56/2014. (IN)COERENZA TRA RIORDINO FUNZIONALE ED INTERVENTI LEGISLATIVI SUCCESSIVI ATTRIBUTIVI DELLE RISORSE?

Come si è potuto notare in precedenza, i modelli seguiti dai Legislatori regionali nell’attuazione della Legge n. 56 del 2014 possono essere ricondotti a due opzioni: da un lato, si afferma la (tendenziale) riallocazione delle funzioni *non fondamentali* al livello

sovranumeri, vincoli di spesa e assunzionali. I profili giuscontabilistici nelle posizioni interpretative della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, in Comuni d’Italia, 4, 2013, pp. 74 ss.; ID., I vincoli assunzionali degli enti locali tra interpretazioni della Corte dei conti ed effetti del decreto sulla spending review, ivi, 4-5, 2012, pp. 81 ss.

¹⁷⁶ Per un’indicazione delle tendenze in atto v., se si vuole, E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L’esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 985 ss.

¹⁷⁷ Cfr. i dati mutuati da L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, III ed., Maggioli, Rimini 2000, p. 284, ove si rileva che dalle 8.088 unità del 1990 si è successivamente passati, sul territorio italiano, a 8.104 Comuni.

¹⁷⁸ B. BALDI-G. XILO, *Dall’unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno, 1, 2012, pp. 141 ss.

¹⁷⁹ Il dato è desunto da <https://www.tuttitalia.it/comuni/popolazione/>.

¹⁸⁰ V. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 1.

¹⁸¹ Ciò ha condotto anche ad un acceso dibattito circa l’opportunità di promuovere la fusione di Comuni come politica a largo spettro sul territorio nazionale. Sul punto, v. S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: costi evitabili della frammentazione*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 617 ss.; R. COGNO-S. PIAZZA-M. BARBERO-I. LOBASCIO, *Quali vantaggi per una grande fusione di comuni*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, cit., pp. 173 ss.

regionale¹⁸², implicante forme di avvalimento degli uffici e procedure di mobilità interna¹⁸³ alle Amministrazioni considerate, al fine del riassorbimento del personale preposto all'esercizio delle funzioni amministrative riallocate presso la Regione¹⁸⁴; dall'altro lato, si ha la (tendenziale) conferma delle attribuzioni regionali al livello provinciale¹⁸⁵, con la conseguente necessità di un finanziamento da parte delle stesse Regioni a favore delle Province e delle Città metropolitane, posto a presidio delle funzioni amministrative *non fondamentali* confermate al livello intermedio.

Accanto a tale tema, inoltre, resta il nodo del finanziamento delle stesse funzioni *fondamentali* degli Enti di area vasta, considerato il fatto che la "Legge Delrio", ancorché diminuendo il novero delle funzioni fondamentali provinciali¹⁸⁶, seguita a riconoscere sia alle Province che alle Città metropolitane *funzioni fondamentali* chiaramente "di area vasta"¹⁸⁷, cioè non altrimenti instabili se non ad un livello intermedio¹⁸⁸, individuate ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

Alla luce di tali premesse, dunque, riesce evidente come l'interrogativo circa la sorte delle dotazioni organiche e finanziarie degli Enti intermedi¹⁸⁹ costituisca «il vero nodo gordiano»¹⁹⁰ dell'intera riallocazione. È da tale aspetto cruciale, dunque, che occorre muovere per comprendere se la riforma territoriale possa effettivamente ritenersi *a posteriori* di per sé sostenibile, anche alla luce degli interventi successivi del Legislatore che, lo si anticipa¹⁹¹, ha immediatamente imposto una selezione imponente in senso

¹⁸² V. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 1.1.

¹⁸³ In tal caso, si procede generalmente con gli istituti del comando, del distacco o del vero e proprio trasferimento a secondo della fattispecie.

¹⁸⁴ C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., pp. 69 ss., spec. pp. 86 ss.

¹⁸⁵ V. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 1.2.

¹⁸⁶ Per un'analisi delle proposte di riforma delle Province, impattanti anche sul loro assetto funzionale, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. Federalismo*, 2011, pp. 467 ss.

¹⁸⁷ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 226.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Su cui v. F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 121 ss.

¹⁹⁰ Testualmente, A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, cit., p. 240, il quale afferma che «[...] il vero nodo gordiano del riordino locale è rappresentato dal personale delle attuali Province, dettaglio quest'ultimo fortemente condizionante e in qualche misura giustificazione del timido approccio regionale al riordino. Ed invero la correlazione tra risorse e funzioni comporta un duplice impegno, in quanto al riordino delle seconde deve necessariamente corrispondere un ripensamento complessivo delle prime. Su questo punto, nonostante le prime mosse in questa direzione, specie con riguardo al personale, il vero snodo non sta tanto nella numerosità dei dipendenti provinciali che finiranno (o sono finiti) nei ruoli regionali e comunali, quanto piuttosto nella effettiva capacità della Regione e dei Comuni di riorganizzare complessivamente funzioni e servizi che vedeva impegnato il personale delle Province».

¹⁹¹ Cfr. *infra*, in questo stesso paragrafo.

riduttivo¹⁹² delle menzionate dotazioni organiche e finanziarie attraverso l'art. 1, comma 421, della Legge n. 190 del 2014, a tenore del quale «[l]a dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento [...]».

Da tale disciplina occorre muovere per valutare il quadro delle risorse che hanno sostenuto le funzioni delle Province a seguito dell'irrigidirsi della normativa sulla *spending review* ed offrire una panoramica del contesto complessivo di riferimento.

3.1. L'INSUFFICIENZA DELLE RISORSE A SOSTEGNO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DI AREA VASTA ED EFFETTI DELLA *SPENDING REVIEW* SUI COMUNI

La crisi economica abbattutasi su tutta l'Europa ha determinato nei Paesi dell'Eurozona una generalizzata riduzione delle spese pubbliche correlate alle attività degli Enti locali¹⁹³. L'Italia, come noto, non è andata esente da tale contesto di crisi¹⁹⁴, tanto è vero che a partire dal Governo Monti sono state adottate una serie di misure volte al contenimento della spesa sia dei Comuni¹⁹⁵ sia degli Enti intermedi. Infatti, non a caso, la spesa totale delle Province¹⁹⁶ si riduce dal 2010 al 2014 di circa 2 miliardi e mezzo di Euro, passando dagli 11,5 miliardi complessivi del 2010 ai 9 miliardi di Euro del 2014, di cui peraltro solo 1,7 miliardi in conto capitale¹⁹⁷.

In tale situazione di generale rigore, interviene la Legge di Stabilità per il 2015, la quale, con la Legge n. 190 del 2014 – in particolar modo con l'art. 1, comma 418, della stessa – impone una riduzione della spesa corrente ed il correlativo trasferimento allo Stato di 1 miliardo di Euro per l'anno in corso, di 2 miliardi per quello successivo e di 3 miliardi per l'annualità 2016 e per tutte quelle successive, dal momento che i 3 miliardi avrebbero

¹⁹² Sul punto, v. ad es., eventualmente, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014*, cit., pp. 195 ss.

¹⁹³ Cfr. G. BROSIO, *Un po' di political economy dei processi di ristrutturazione del governo locale in alcuni paesi Europei: Francia, Spagna e Danimarca a confronto*, in *Ec. pubbl.*, 2016, pp. 85 ss.

¹⁹⁴ G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 5 ss.

¹⁹⁵ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 3.2.

¹⁹⁶ Cfr. F. NORDI-L. RIZZO, *Abolizione delle province e riallocazione delle spese: il caso della Lombardia*, in *Ec. pubbl.*, 2016, pp. 173 ss.

¹⁹⁷ Cfr. R. COGNO, *La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, cit., pp. 21 ss., spec. pp. 27 ss.

dovuto essere versati stabilmente dalle Province allo Stato «[...] a decorrere dall'anno 2017»¹⁹⁸.

Se si considera che dei 9 miliardi di Euro di spesa provinciale del 2014, circa 2,3 miliardi derivano da trasferimenti di derivazione regionale¹⁹⁹ subordinati all'esercizio di funzioni conferite e 4,3 miliardi da entrate tributarie provinciali²⁰⁰, il taglio netto di 3 miliardi imposto dal Legislatore nazionale sarebbe andato, principalmente, a valere sulla fiscalità provinciale, in contrasto con i criteri di cui all'art. 119 Cost.²⁰¹

In tale contesto, occorre sempre rammentare che le funzioni delle Province presentano «[...] una loro imprescindibile oggettività, ovvero una necessità che non può essere trascurata»²⁰² e che tale normativa di carattere evidentemente emergenziale non può che avere una durata transitoria, avendo in sostanza riqualificato le Province come soggetti incaricati, per lo Stato dello Stato, a recuperare risorse pari alla propria spesa fondamentale²⁰³.

Quanto affermato poc'anzi si è puntualmente verificato, se non aggravato, per effetto di ulteriori interventi del Legislatore e del completamento contestuale del processo di ridimensionamento degli organici imposto dall'art. 1, comma 421, della Legge n. 190 del 2014. Infatti, alla riduzione delle risorse imposta dal menzionato comma 418, a partire dall'anno 2015 si affiancano gli ulteriori prelievi sulle provviste finanziarie provinciali di cui al D.L. n. 95 del 2012²⁰⁴ e al D.L. n. 66 del 2014, con la conseguenza del mancato rispetto, da parte degli Enti provinciali, della normativa relativa al Patto di Stabilità, allora ancora vigente²⁰⁵. In tale contesto, bisogna rammentare che seguita a pesare la mancata completa attuazione della Legge Delrio da parte dei Legislatori regionali, ulteriore elemento di incertezza ed instabilità che ha provocato il depauperamento incontrollato e a cascata, delle risorse umane²⁰⁶, nell'attesa del ritrasferimento del personale sulla base di disposizioni univoche²⁰⁷.

¹⁹⁸ Cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in *Il Politico*, 2016, pp. 195 ss.

¹⁹⁹ Cfr. R. COGNO, *La finanza locale nel 2013 e 2014*, cit., p. 27 ss.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Così F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, n. 2., Pavia, giugno 2017, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>, pp. 1 ss., spec. p. 7.

²⁰² F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta*, cit., p. 125.

²⁰³ F. OSCULATI, *op. ult. cit.*, p. 131.

²⁰⁴ Cfr. gli artt. 16 ss.

²⁰⁵ Tanto che la dottrina più attenta ha parlato di «[...] triangolo della demolizione: comma 418, DL 95 e DL 66» con riferimento a tali ulteriori interventi dello Stato. Sul punto cfr. F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 17.

²⁰⁶ G. NICOSIA, *Dalle Province regionali agli Enti di area vasta: la mobilità del personale e l'avvio problematico di una riforma nell'esperienza siciliana*, in *Lav. nelle p. a.*, 2014, pp. 741 ss.; E.N. FRAGALE,

Per vero il Legislatore ha altresì approntato alcuni correttivi, ancorché di modesta entità²⁰⁸, con la finalità di alleggerire le difficoltà oggettive in cui è piombato il complesso degli Enti provinciali: riesce evidente, tuttavia, che limitati e puntuali correttivi nell'ordine delle decine di milioni di Euro a fronte di un trasferimento di qualche miliardo, non potessero sortire effetti particolarmente incisivi.

Come è stato detto, all'«[...] attuale livello di finanziamento complessivo non c'è spazio per una normale operatività»²⁰⁹ ed anche le disposizioni di recente introdotte dal Legislatore non sembrano tali da poter sovvertire una situazione che di per sé appare piuttosto compromessa, ancorché qualche segnale di apertura da parte del Legislatore nazionale si sia potuto ravvisare già nel corso dell'anno 2017.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto disposto dall'art. 1, comma 438, della Legge n. 232 del 2016 (cioè la Legge di Stabilità 2017) ove si istituisce un apposito fondo per il finanziamento di non meglio specificati «*interventi a favore degli Enti territoriali*», con una dotazione di per sé abbastanza significativa, pari a 969,5 milioni di Euro all'anno fino al 2026, di 935 milioni dal 2027 al 2046, nonché di 925 milioni a partire dall'anno 2047. Una disposizione di questo tipo sembra finalmente in controtendenza con il metodo e i contenuti della Legislazione sinora sperimentata e, quantomeno, ancorché siano ancora da verificare le modalità del suo utilizzo, quantomeno tenta di offrire una prospettiva di lungo periodo all'intervento. A ciò si aggiungono alcune limitate statuizioni in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali: si pensi al D.L. n. 59 del 2017, poi convertito, che distribuisce, ai sensi dell'art. 20, comma 1, all'uopo 110 milioni, e procede a confermare lo stanziamento di 100 milioni di Euro per il sostegno della rete viaria.

Resta la sensazione di confusione ed incapacità di comprendere cosa possa accadere in futuro, fermo restando che l'unica soluzione risiederebbe in un cambio di paradigma.

Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica, in *Federalismi.it*, 5, 2016, pp. 1 ss.

²⁰⁷ E.N. FRAGALE, *op. ult. cit.*

²⁰⁸ Ci si riferisce, in particolare, a quanto riportato nella Legge di Stabilità per il 2016, ovvero la Legge n. 208 del 2015, la quale ha sancito un contributo straordinario per le spese connesse alle funzioni di viabilità e di edilizia scolastica ex art. 1, comma 754, della Legge 2018 del 2015. Si tratta di poco meno di 500 milioni da ripartire in 245 milioni di Euro per le Province e 250 per le Città metropolitane, con una proiezione (a decrescere) *pro futuro*; il comma 764 aggiunge un contributo straordinario per il riequilibrio dei bilanci pari a 60 milioni di Euro, mentre il D.L. n. 133 del 2016, di conversione della Legge n. 160 del 2016, ai sensi dell'art. 7 bis, contemplava un ulteriore contributo a favore delle Province, pari a 48 milioni, destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali ed un supplemento di 100 milioni destinati alle attività di manutenzione straordinaria della rete viaria. Complessivamente, tra dare e avere, la sommatoria fra i provvedimenti citati e gli ulteriori interventi di dettaglio ha comportato un alleggerimento complessivo a favore delle Province di 453 milioni di Euro, un'entità oggettivamente utile, ma comunque troppo modesta rispetto ai miliardi di Euro ritraferiti allo Stato, di cui circa 1.300 dovuti alla sola applicazione del già menzionato comma 418.

²⁰⁹ Così in F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 37.

In tale contesto di difficoltà dei bilanci degli Enti intermedi, riesce difficile rassegnare qualche conclusione in merito alle possibili evoluzioni della spesa pubblica riferibile anche al comparto comunale.

Infatti, con la Legge di Stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del Patto di Stabilità interno²¹⁰, ritenuto da molti commentatori come un grave ostacolo alla ripresa degli investimenti a livello locale²¹¹. Tale vincolo è stato sostituito recentemente da un meccanismo più semplice, sicché attualmente – con le modifiche introdotte mediante la Legge n. 164 del 2016 rispetto al precedente regime di cui alla Legge n. 243 del 2012 – gli Enti locali sono tenuti a conseguire un unico saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali di esercizio, in termini di competenza economica²¹².

Sulla base del contesto pregresso venuto a maturare, nel quale i Comuni hanno attivamente contribuito, con sacrificio, al risanamento della spesa pubblica²¹³, riesce difficile tracciare le possibili linee evolutive dalla finanza locale comunale, dal momento che da un lato, pesano enormemente i tagli subiti negli anni precedenti ed il blocco delle facoltà assunzionali per il personale dipendente, dall'altro, il nuovo meccanismo riesce ad avviso dei commentatori più idoneo alla ripartenza della spesa per investimenti²¹⁴ e, quindi, anche sulla base del sostegno offerto dalle Regioni²¹⁵, potrebbe aprirsi una nuova stagione. In ogni caso, anche in relazione alla finanza comunale emerge «[...] tutta la difficoltà di bilanciare il difficile *trade off* tra investimenti locali e controllo della spesa»²¹⁶, con la conseguenza che occorre rinviare a futura trattazione un'analisi più puntuale del contesto, eventualmente anche affidandosi agli esiti dell'esperienza empirica.

Anche per questa ragione, dunque, ci si intende soffermare in particolar modo sul contesto degli Enti intermedi.

²¹⁰ Si veda P. BALDUZZI-M. BORDIGNON, *Anno zero del patto di stabilità interno*, in www.lavoce.info, 2 febbraio 2016.

²¹¹ Si veda a riguardo, ad es. C. FERRETTI-P. LATTARULO-A. TADDEI, *L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 36 ss.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Cfr. F.S. COPPOLA-S. RAPUANO, *I comuni italiani fra dissesto e piani di riequilibrio*, cit., pp. 73 ss.

²¹⁴ Cfr. S. CAPASSO-A. CASOLARO, *Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, cit., pp. 55 ss.

²¹⁵ Per uno sguardo più ampio nel quale verrebbe a maturare il richiamato apporto delle Regioni, cfr. E.M. MARELLI-C. SCIANCALEPORE-A. DAL BIANCO-M. FERRARESI, *Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso al creazione di un patto euro-compatibile*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, cit., pp. 121 ss.

²¹⁶ Testualmente, v. C. FERRETTI-P. LATTARULO-A. TADDEI, *L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale*, cit., p. 54.

3.2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI TRASFERIMENTI PREORDINATI ALL'ESERCIZIO DI FUNZIONI *FONDAMENTALI E NON* ED IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI *NON FONDAMENTALI* DA PARTE DELLE REGIONI

Come si è anticipato *supra*²¹⁷, le Regioni hanno fatto luogo alla riallocazione delle funzioni *non fondamentali* operando il riordino funzionale entro i limiti temporali, per vero assai angusti, imposti a pena di sanzioni di non poco conto dal D.L. n. 78 del 2015 e da altre disposizioni di dettaglio.

Tuttavia, come in ogni riallocazione funzionale, il conferimento delle funzioni ha posto quasi immediatamente il correlato problema concernente non solo il metodo²¹⁸ ma, soprattutto, il merito, cioè la sufficienza delle risorse finanziarie da trasferire²¹⁹.

Sul punto – anche prescindendo dalle considerazioni svolte in precedenza²²⁰ in ordine alla normativa in concreto approntata dal Legislatore – ha avuto modo di pronunciarsi la Consulta con la recente sentenza Corte cost. n. 188 del 2015²²¹, che immediatamente ha attirato l'interesse di molta dottrina²²² – peraltro in parte non adesiva quanto alla tipologia di sindacato sperimentato²²³ – per le ragioni ivi addotte a sostegno delle Province.

Nella sentenza richiamata, la Consulta – che era stata adita dal TAR Piemonte sul presupposto che i tagli alle provviste finanziarie a corredo delle risorse non fondamentali

²¹⁷ Cfr. *supra*, cap. 2, sez. I.

²¹⁸ Sul quale v. S. PIPERNO, *Introduzione*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, cit., pp. 1 ss.; L. BOBBIO-S. PIPERNO, *Le relazioni tra Regioni ed Enti locali: un primo inquadramento concettuale*, ivi, pp. 13 ss.

²¹⁹ Del resto, non può sfuggire come lo stesso quesito si sia posto anche in relazione al recente tentativo di riforma costituzionale, come dimostra G. MELONI, *Quale organizzazione e quali risorse per il nuovo assetto delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 15, 2016, pp. 1 ss.

²²⁰ V. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3 e 3.1.

²²¹ Cfr. Corte cost. 9 giugno 2015, n. 188, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, della L.r. Piemonte 7 maggio 2013, n. 9, recante il «*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015*» e dell'art. 1 della L.r. Piemonte 6 agosto 2013, n. 16, avente ad oggetto l'«*assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015*», in combinato disposto con l'Allegato A delle menzionate leggi, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla L.r. Piemonte n. 34 del 1998.

²²² Cfr., in prima battuta, ad es. G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, I, pp. 3723 ss.; G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 1461 ss.; V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, ivi., 2015, pp. 1693 ss.; P. CANAPARO, *Ombrello costituzionale sui fondi per le funzioni trasferite alle Province*, in <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com>, 19 novembre 2015.

²²³ Così pare in L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in *Federalismi.it*, 12, 2016, pp. 1 ss., spec. p. 7, nt. 16, ove l'Autore sottolinea che si tratterebbe di «[...] una delle poche volte in cui la Corte si addentra nella valutazione di uno stanziamento di spesa di bilancio, basandosi sul criterio di ragionevolezza, e non, come era sempre avvenuto, in riferimento ai principi di equilibrio tendenziale di bilancio e di copertura delle spese di cui all'art. 81 Cost.»; è la prima volta che una disposizione della legge di bilancio (approvativa di uno stanziamento di spesa) riesce a trovare impugnazione costituzionale in via incidentale». Nella medesima nota l'Autore richiama, altresì, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 70.

riallocate dalle Regioni potessero contrastare con gli artt. 3, 97 e 119 Cost.²²⁴, dal momento che le stesse Regioni avevano progressivamente ridotto i trasferimenti a sostegno delle funzioni conferite agli Enti locali²²⁵ – è giunta ad affermare che le possibilità di ridimensionamento dei trasferimenti incontrano dei limiti invalicabili. In particolare, la Corte costituzionale, rifacendosi alle pronunce n. 138 del 1999 e n. 241 del 2012, ha asserito che «[...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse» a sfavore delle autonomie locali «[...] purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [...] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato», nonché «[...] disponibilità di risorse [...] dall'altro»²²⁶, sicché una notevole riduzione delle provviste finanziarie ad invarianza delle funzioni amministrative da esercitare urterebbe con il principio di ragionevolezza e condurrebbe ad una violazione dell'autonomia finanziaria garantita dagli artt. 117 Cost. e 119 Cost., con ricadute dirette sullo stesso principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., specie laddove non vi siano proposte di riorganizzazione dei servizi o ulteriore nuova redistribuzione delle funzioni²²⁷.

In sostanza, la Corte giunge ad affermare che non ogni contrazione delle risorse sarebbe di per sé lesiva del principio di buon andamento, semmai integrerebbe la suddetta lesione una qualsiasi irragionevole²²⁸ percentuale della riduzione dei trasferimenti – operata in assenza di un progetto riallocativo o di riassetto complessivo, compatibile con il principio

²²⁴ Si badi bene che tra i parametri invocati non risulta l'art. 81 Cost. Questo sarebbe uno dei punti critici della pronuncia della Corte, secondo L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali*, cit.

²²⁵ Naturalmente ciò ha condotto alla conseguenza che gli Enti locali procedessero ad utilizzare risorse proprie per garantire la continuità di esercizio delle funzioni.

²²⁶ Cfr. altresì la sentenza Corte cost. n. 123 del 1992, ove al punto 7 la Consulta afferma che «[...] la Costituzione non definisce, né garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, a meno che non si determini quella "grave alterazione" del necessario rapporto di complessiva corrispondenza che - nel rispetto delle compatibilità con i vincoli generali derivanti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme - deve sussistere fra bisogni regionali e oneri finanziari per farvi fronte» e ciò al fine che alle Regioni, interessate direttamente da quella pronuncia, «[...] non sia impedito il normale espletamento delle loro funzioni».

²²⁷ L'aspetto progettuale in rapporto al principio di buon andamento ricorre anche nella sentenza Corte cost. n. 10 del 2015.

²²⁸ In tal senso, l'irragionevolezza della riduzione delle risorse troverebbe la propria giustificazione giuridica nel contrasto con l'art. 3 Cost. Infatti, ad avviso del Giudice delle Leggi, la drastica contrazione dei trasferimenti rispetterebbe l'esigenza che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse propedeutiche al loro svolgimento, in considerazione del livello dei costi correlativi. Inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost. si paleserebbe sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale: il mancato esercizio delle funzioni conferite alle Province, afferenti a settori centrali per la comunità amministrata, non solo non concorrerebbe a rimuovere gli ostacoli cui si riferisce lo stesso art. 3, comma 2, Cost. ma al contrario li incrementerebbe provocando discriminazioni ulteriori.

di programmazione degli obiettivi di bilancio²²⁹ – rispetto al *plafond* precedente, tale da non consentire nemmeno la copertura delle retribuzioni del personale trasferito al fine dell'esercizio delle funzioni.

La Consulta ha avuto modo di “soccorrere” ulteriormente le Province piemontesi con le pronunce Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 9, e Corte cost. 29 gennaio 2016, n. 10²³⁰.

In particolare, con l'ultima pronuncia richiamata²³¹ la Corte – mediante una pronuncia che rientra tra quelle felicemente definite come «manipolative di bilancio»²³² – ha avuto modo di riaffermare che il principio secondo il quale l'attribuzione di funzioni amministrative agli Enti infraregionali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle medesime, statuendo l'ineludibilità del principio di adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni²³³. A tale principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative si lega il principio del buon andamento dell'amministrazione, da leggersi alla luce del principio di ragionevolezza, la quale verrebbe meno allorquando le disposizioni del Legislatore (in questo caso regionale) siano tali da ledere l'autonomia (finanziaria) degli Enti territoriali e da minare la garanzia dei diritti, anche sociali, della cittadinanza insediata sul territorio.

Anche nel caso di specie, il giudice *a quo* aveva sollevato questione di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni che riducevano gli stanziamenti trasferiti dalla Regione Piemonte a due Province piemontesi dai 60 milioni dell'esercizio finanziario 2010 ai 10 milioni circa dell'esercizio del 2014, sicché la Corte è giunta ad affermare che «[...] una dotazione finanziaria così drasticamente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi [...] determinando una situazione di “inadempimento” rispetto ai parametri legislativi fissati dalla legge 59/1997 e dalla stessa

²²⁹ Su cui cfr. l'art. 7 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge Finanziaria 2010), il quale stabilisce che «L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione». Sul punto v., altresì, l'art. 19, comma 2, della Legge n. 196 del 2009.

²³⁰ Su cui v. P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la “insufficienza” dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 553 ss.; G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, cit., pp. 3723 ss.; M. MORVILLO, *Sindacabilità (e illegittimità) del bilancio regionale: la Corte torna sui trasferimenti regionali alle province*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 409 ss.; L. MOLLIKA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio cost.*, 2, 2016, pp. 387 ss.; G. BOGGERO, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2016, pp. 1 ss.; S. ROSSA, *Il problematico rapporto fra l'esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale*, ivi, pp. 1 ss.

²³¹ Tale pronuncia segue quelle, di medesimo segno, riconducibili alle sentenze Corte cost. 23 luglio 2015, n. 181 e Corte cost. 24 luglio 2015, n. 188, su cui v. *supra*, in questo stesso paragrafo.

²³² G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte “soccorre” le Province piemontesi*, cit., pp. 1461 ss.

²³³ *Ibidem*.

legge regionale di attuazione», con la conseguenza che, come già affermato in altre pronunce²³⁴, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. muovendosi in senso diametralmente opposto all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative in precedenza conferite alle Province. In definitiva, la Consulta giunge a riaffermare²³⁵ il principio per cui il Legislatore conserva notevoli margini di apprezzamento²³⁶ sulla quantificazione delle risorse da destinare agli Enti locali cui sono state riallocate le funzioni amministrative, imponendo tuttavia il rispetto del limite dell'eccessiva ed irragionevole compressione in senso riduttivo delle menzionate provviste finanziarie²³⁷, dal momento che il superamento di tale limite configurerebbe l'immediata lesione dell'autonomia degli Enti pubblici territoriali coinvolti²³⁸, impedendo a questi di poter attendere alle funzioni loro conferite²³⁹ e, quindi, "svuotandoli" del nucleo essenziale dell'autonomia²⁴⁰ loro riconosciuta dalla Costituzione.

Ai fini della presente trattazione, merita una menzione altresì la sentenza Corte cost. n. 205 del 2016²⁴¹ con la quale si giunge ad un approdo di rilievo.

In particolare, muovendo dal ricorso promosso dalla Regione Veneto²⁴², con la sentenza in esame la Consulta giunge ad affermare, con riferimento alle funzioni *fondamentali*, che la riduzione dei finanziamenti deve essere inquadrata nel contesto generale della riforma

²³⁴ Si vedano, a tal proposito, le sentenze della Corte cost. n. 1 del 2014 e n. 272 del 2015.

²³⁵ Per vero il principio dell'adeguata e congrua corrispondenza, come si è visto *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1, era già statuito dall'art. 7 della Legge 15 marzo 1997, n. 59, ove si sanciva che «[i]l trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui». Tale principio era poi stato ripreso dall'art. 2, comma 5, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, sulla quale v. *supra* cap. 1, sez. I, par. 3.3., il quale stabiliva che gli interventi di individuazione delle funzioni da assegnare agli enti locali dovessero recare una relazione tecnica nella quale fosse riportata «[...] l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite».

²³⁶ Tuttavia, sul merito di tale discrezionalità del Legislatore, osserva L. MOLLI CA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali*, cit., p. 393, che si assiste «[...] ad una duplice novità sul piano amministrativo e normativo: sotto un primo profilo il Legislatore regionale è spinto sempre di più ad allontanarsi dall'utilizzo del criterio storico di finanziamento delle funzioni conferite o delegate; sotto un altro aspetto il canone della ragionevolezza delle risorse va considerato in una prospettiva più ampia rispetto al solo trasferimento di una quota di gettito della fiscalità generale, ovvero mediante la compartecipazione a uno o più tributi regionali, ai sensi del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68».

²³⁷ P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la "insufficienza" dei trasferimenti alle Province*, cit., pp. 553 ss.

²³⁸ Come afferma, testualmente, G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., p. 1461, «tale limite rappresenta il confine invalicabile oltre il quale l'autonomia degli enti pubblici territoriali risulta svuotata e perciò violata».

²³⁹ In tal senso, cfr. le sentenze Corte cost., n. 138 del 1999, Corte cost. n. 241 del 2012, Corte cost. n. 188 del 2015.

²⁴⁰ Cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., p. 1461.

²⁴¹ Cfr. Corte cost. 21 luglio 2016, n. 205, sulla quale v. M. MASSA, *Riordino e razionalizzazione delle Province: i risparmi passano per il bilancio statale per arrivare ai nuovi enti di area vasta*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 890 ss.; G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, cit., pp. 3723 ss.

²⁴² In verità si trattava di due ricorsi riuniti in decisione.

territoriale promossa con la Legge n. 56 del 2014, sicché a fronte di una riduzione delle funzioni fondamentali non potrebbe non aversi una contestuale riduzione degli stanziamenti²⁴³. Infatti, in quell'occasione, la dichiarata lesione dell'art. 119, commi 2, 3 e 4, Cost. – dovuta al fatto le Province e Città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite» e che il «passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse [...])»²⁴⁴, comporterebbe la lesione dell'autonomia finanziaria di spesa ed il capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» – è stata ritenuta insussistente, da un lato, per mancato assolvimento dell'onere probatorio²⁴⁵ e, dall'altro, per il fatto che la difesa regionale ha valutato la

²⁴³ Come nota autorevolmente F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., pp. 24-25, siffatta «[...] posizione tuttavia trascura che una convincente valutazione dei costi delle diverse funzioni non mai stata fornita e, soprattutto, sembra ignorare il forte calo della spesa provinciale intervenuto negli ultimi anni precedenti la legge 56. [...] La sentenza lascia poco convinti in particolare dove nega il contrasto con l'art. 119, dove in particolare questo afferma il criterio dell'autonomia e della responsabilità tributaria. Infatti, se l'argomento forte è che alle Province con meno personale e meno funzioni occorrono minori finanziamenti e che, invece, maggiori finanziamenti devono essere indirizzati alle amministrazioni che prendono in carico personale e funzioni, occorre provvedere anche, o prima di tutto, alla ricollocazione della titolarità del prelievo tributario. Se l'imposta sulla Rc auto e l'Ipt finanziano spesa statale, sia lo Stato ad assumere la responsabilità del connesso prelievo».

²⁴⁴ Successivamente la Corte procede alla trattazione della disciplina introdotta con il comma 418 e gli altri interventi contestuali, procedendo come segue: «La riduzione della spesa e la previsione del corrispondente versamento di risorse «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato», disposti dal comma 418 e dall'art. 47, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 (oggetto della proroga disposta dall'impugnato comma 451), si collocano in questo contesto. Ciò risulta espressamente nello stesso art. 47, comma 1 (il quale fa riferimento alle misure recate dalla legge n. 56 del 2014 e a quelle di cui all'art. 19 dello stesso d.l. n. 66 del 2014, che ha aggiunto i commi 150-bis e 150-ter nella legge n. 56 del 2014), ma, per logica di sistema, deve essere ritenuto anche con riferimento al comma 418, come è confermato dalla circolare n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (nella quale si legge che «[l]a riduzione incrementale della spesa corrente si coordina anche con la graduale attuazione dei processi di mobilità del personale definiti dalla legge 56 del 2014 e dai commi da 420 a 428») e dalla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 30 aprile 2015, n. 17, Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Più precisamente, dunque, disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato», si deve ritenere – e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata – che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014). La previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015). I commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

²⁴⁵ Cfr. sentenza Corte cost. 21 luglio 2016, n. 205, laddove afferma che «[...] La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la

situazione finanziaria di cui al ricorso in modo «atomistico», senza collocarla nell'ambito delle misure introdotte dal Legislatore con il D.L. 19 giugno 2015, n. 78²⁴⁶, nonché tramite la legge 28 dicembre 2015, n. 208, sicché il contesto della manovra complessiva²⁴⁷ «[...] può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali»²⁴⁸.

Di recente, la Consulta è ritornata sul punto mediante la sentenza Corte cost. 6 marzo 2018, n. 84, scaturita dal ricorso promosso da Regione Lombardia per la presunta violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost. perpetrata dalla Legge n. 232 del 2016 nonché, in particolare, per l'assenza della previsione nella menzionata Legge di Bilancio, propedeutica alla rassegna delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane²⁴⁹, a favore delle Regioni e degli Enti infraregionali destinatari delle funzioni non fondamentali conferite.

La Corte – così come accaduto con la sentenza Corte cost. n. 205 del 2016, nella quale era giunta ad affermare la legittimità costituzionale della Legge n. 190 del 2014 che, aveva comportato robusti vincoli finanziari sugli Enti di area vasta, sul presupposto di una successiva riassegnazione da parte del Legislatore statale – nel pervenire alla declaratoria di inammissibilità del ricorso, ha avuto modo di esporre ancora una volta alcuni principi di sicuro rilievo, ancorché già espressi nella richiamata giurisprudenza. In particolare, da un lato, si ribadisce che la riassegnazione di risorse finanziarie risulta del tutto svincolata da qualsiasi automatismo²⁵⁰, anche perché necessita di essere contestualizzata nel quadro di una riforma informata alla razionalizzazione delle risorse umane e strumentali²⁵¹ e

*violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (ex multis, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)». Sul punto cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 1541 ss.*

²⁴⁶ Cfr. D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 6 agosto 2015, n. 125 e recante «*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*».

²⁴⁷ M. MASSA, *Riordino e razionalizzazione delle Province: i risparmi passano per il bilancio statale per arrivare ai nuovi enti di area vasta*, cit., pp. 890 ss.

²⁴⁸ Cfr., ancora, sentenza Corte cost. 21 luglio 2016, n. 205.

²⁴⁹ Il prelievo forzoso nei confronti delle province, del resto, avrebbe prodotto una compromissione dell'esercizio delle funzioni tale da provocare uno scarto di finanziamento delle funzioni sia fondamentali che non fondamentali, cui le Regioni avrebbero supplito con strumenti emergenziali estemporanei.

²⁵⁰ In particolare, l'operazione di rassegna non può risolversi in un'operazione meramente contabile tale da trasferire all'ente subentrato, nell'esercizio della funzione amministrativa conferita, risorse calcolate in base a quelle a suo tempo utilizzate dalla Provincia, anche perché l'utilizzazione più razionale delle risorse presuppone, da un lato, l'escursione negativa delle medesime e, dall'altro, quantomeno il loro efficientamento, sicché ben potrebbe accadere che le medesime risorse umane e strumentali siano impiegate potenzialmente per l'esercizio di un più ampio novero di funzioni.

²⁵¹ Frangente, quest'ultimo, che esclude evidentemente il ritrasferimento della medesima provvista in precedenza stanziata.

corrisponde a scelte metodologiche e di merito rientranti nella piena discrezionalità del Legislatore statale; dall'altro, si sottolinea ancora una volta la centralità delle funzioni da esercitare, sicché la riforma non può spingersi sino al punto di compromettere l'esercizio delle funzioni un tempo conferite, a prescindere dall'Ente pubblico territoriale in concreto chiamato a svolgerle, in special modo in una fase congiunturale caratterizzata da concorrenti criticità²⁵².

Ancorché la giurisprudenza costituzionale passata in rassegna possa a tratti sembrare ondivaga, per vero, se si considera il fatto che la stessa Corte costituzionale addiuvata ripetutamente all'ammissione della necessaria transitorietà della disciplina rigoristica imposta dal Legislatore nazionale, si può concludere come segue.

Certamente il contesto complessivo costituito dalla riforma territoriale e dai successivi provvedimenti di natura finanziaristica, tradisce una tendenziale incoerenza.

Infatti alle Province e alle Città metropolitane sono state riservate funzioni, sia fondamentali che di successivo conferimento, aventi un chiaro rilievo strategico per lo sviluppo dei territori e la garanzia dell'erogazione dei servizi alla cittadinanza. Nella complessiva vicenda culminata con l'abortita riforma costituzionale preordinata all'eliminazione del livello provinciale dalla Costituzione, dunque, la riforma pare essersi arenata "a metà del guado"²⁵³.

Del resto la stessa Corte dei Conti, in alcuni documenti²⁵⁴ che analizzano i dati di bilancio del 2015, del 2016 ed anche del 2017, commenta lo stato attuale della finanza degli Enti locali con toni tutt'altro che entusiastici, lamentando come si sia «[...] *prodotto un progressivo deterioramento della finanza delle Province, ben lontane dal realizzare quella autonomia di entrata su cui, peraltro, fondava il modello tratteggiato dal D. Lgs 68/2011*»²⁵⁵. Tale deterioramento complessivo, che per taluni casi ha raggiunto livelli patologici²⁵⁶, ha minato alla base la capacità programmatica delle Province, a cagione della mancanza di certezza – anche solo temporale – dei trasferimenti di derivazione statale e regionale, nonché del corrente utilizzo di entrate aventi natura straordinaria per il finanziamento delle spese correnti²⁵⁷.

²⁵² In ciò si ravvede l'eco delle sentenze della Corte cost. n. 10 del 2016 e n. 205 del 2016.

²⁵³ M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, 5, 2017, spec. pp. 15 ss.

²⁵⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI-SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015*, Deliberazione n.4/SEZAUT/2017/FRG; CORTE DEI CONTI, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 23 febbraio 2017.

²⁵⁵ Testualmente, v. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, cit., p. 128.

²⁵⁶ Molti Enti provinciali, infatti, già nell'anno 2016 non sono riusciti a chiudere il bilancio con un saldo positivo o, quantomeno, in pareggio.

²⁵⁷ CORTE DEI CONTI, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane*, cit., pp. 1 ss.

Il quadro più recente, dunque, ci consegna Enti intermedi che riescono a chiudere l'esercizio finanziario annuale con enormi difficoltà²⁵⁸, talora ricorrendo ad artifici contabili – ad esempio imputando all'anno successivo voci di spesa che dovrebbero essere imputate all'esercizio in corso²⁵⁹ – e tendenzialmente destinate, in assenza di correttivi decisi, all'inutilità «per asfissia finanziaria»²⁶⁰, sicché «[a]ll'attuale livello di finanziamento complessivo non c'è spazio per una normale operatività»²⁶¹.

Ancorché in presenza di qualche estemporaneo correttivo tentato dal Legislatore²⁶², anche tali misure appaiono assai confuse e, in ogni caso, sovente informate alla logica dell'intervento specifico e non strutturale, come accaduto per i 110 milioni stanziati per l'esercizio delle funzioni *fondamentali* ai sensi del D.L. n. 50 del 2017²⁶³, che si sommano ad altre misure la cui sommatoria²⁶⁴, ad avviso della SOSE, riescono in ogni caso carenti per oltre mezzo miliardo all'anno rispetto al reale fabbisogno commisurato alle attuali funzioni esercitate²⁶⁵, nonostante le già richiamate disposizioni di cui alla Legge di Stabilità 2017²⁶⁶.

Si concorda con chi ha provocatoriamente definito le attuali Province con un «bidone vuoto»²⁶⁷, cioè Enti locali dalle evidenti fragilità operative, qualificabili come necessari²⁶⁸

²⁵⁸ Del resto, ammoniva già nel 2011, F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni 2011*, p. 604 che «[...] la consueta contrapposizione tra l'interventismo statale e l'attendismo regionale rischia concretamente, sotto la spinta della crisi finanziaria, di generare mostri».

²⁵⁹ Questa è la prassi, ad es., nelle Province montane che devono apprestare il “piano neve”, vale a dire la forma di pianificazioni che presidia la garanzia della possibilità di poter usufruire in tempi rapidi delle reti viarie anche a fronte di eventi nevosi di rilievo. Per quanto attiene alle risorse che presidiano tali forme di pianificazione, molte Province con territorio montano o parzialmente montano usano frammentare la pianificazione in due parti, sicché una pianificazione che dovrebbe durare per tutto l'arco dell'inverno viene suddivisa in due tronconi onde consentire che le risorse finanziarie connesse all'esercizio in corso abbiano a valere sul medesimo soltanto per il mese di dicembre, imputando il resto della stagione invernale all'esercizio successivo e, con esso le risorse stanziare per procedere allo svolgimento delle procedure di gara e consentire la liquidazione dei fornitori.

²⁶⁰ Testualmente, questo è il giudizio espresso da F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 37.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² Nella Legge di bilancio per il 2017 permane il taglio del “terzo miliardo” imposto dal menzionato comma 418. Contestualmente, la Legge di Stabilità 2017 ha istituito un peculiare Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriale nel quale confluiranno 969,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047, ai sensi art. 1, comma 438, della Legge n. 232 del 2016.

²⁶³ Cfr. l'art. 20, comma 1.

²⁶⁴ Altre erogazioni specifiche derivano dalla conferma di 100 milioni per la rete viaria, mentre con riferimento alle spese in conto capitale, si riservano 64 milioni all'edilizia scolastica provinciale.

²⁶⁵ Cfr. i dati desumibili dall'audizione dei rappresentanti della SOSE alla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Audizione n. 103*, seduta del 16 marzo 2017, in <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2017/03/16/leg.17.stencomm.data20170316.U1.com62.audiz2.audizione.0103.pdf>, *passim*, spec. pp. 38 ss., ove le voci contrassegnate in rosso e con valore negativo, oggettivamente, non possono che preoccupare notevolmente l'osservatore. Esse raggiungono i 650 milioni quale somma ancora necessaria alle Province appartenenti alle Regioni ordinarie ai fini dell'esercizio delle funzioni fondamentali.

²⁶⁶ Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.1.

²⁶⁷ Così, testualmente, F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 38.

per la crucialità della funzioni esercitate, benché in verità ormai «inutili»²⁶⁹ atteso lo stato, appunto, di criticità operativa a cui sono state relegate. La certezza che sorge spontanea alla luce del rischioso stato attuale delle cose è che qualcosa vada fatto per limitare i danni che potenzialmente possono ancora prodursi e, di conseguenza, porre rimedio al disarticolato quadro che è stato delineato: probabilmente sarebbe sufficiente che ogni livello di governo disponesse di entrate autonome «[...] di importo congruo, accettabile nella distribuzione del carico fiscale tra territori e ceti sociali»²⁷⁰, fondate di dinamiche prevedibili, innanzitutto ripartendo da una corretta interpretazione dell'art. 119 Cost.

3.3. UNA PROPOSTA: TEORIA DEL C.D. *FEDERALISMO FUNZIONALE* A PRESIDIO DELLE FUNZIONI *FONDAMENTALI E NON* (RINVIO) COME STRUMENTO DI *SEMPLIFICAZIONE*

Come si è visto, il *principio di congrua e adeguata corrispondenza* tra funzioni e risorse oltre a costituire un principio dallo stringente fondamento logico, presenta altresì conclamate basi giuridiche sicché, nel rapporto informato alla leale collaborazione tra gli Enti costitutivi della Repubblica, assume contorni tali da apparire come non negoziabile²⁷¹.

Tale non negoziabilità riesce intrinsecamente confermata dallo stesso principio autonomistico²⁷² – afferendo al nucleo incompressibile dell'autonomia degli Enti pubblici territoriali²⁷³ – e dovrebbe prescindere da qualsiasi valutazione di contingenza economica che possa eventualmente essere effettuata dal Legislatore a cagione di congiunture economiche sfavorevoli. Del resto, le radici del principio di adeguatezza e congruità nella correlazione tra funzioni e risorse²⁷⁴ risiedono nel metodo a suo tempo indicato dal Legislatore della Legge 15 marzo 1997, n. 59²⁷⁵, nella corretta applicazione dello stesso

²⁶⁸ F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, 2014, p. 215 ss., spec. pp. 243 ss.

²⁶⁹ Parla espressamente di «[...] storico esempio di Ente inutile, inutile perché ridotto all'impotenza per asfissia finanziaria», segnatamente, F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta*, cit., p. 145.

²⁷⁰ Il quale afferma che per «[...] passare al concreto la mossa decisiva sarebbe costituita dalla rinuncia dello Stato ad impadronirsi delle risorse fiscali formalmente assegnate alle autorità locali».

²⁷¹ *Contra*, v. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, cit., pp. 1541 ss.

²⁷² Su cui v. *supra*, Introduzione, par. 3.

²⁷³ Cfr., tuttavia, le considerazioni di G. BROSIO-S. PIPERNO, *Il difficile cammino dell'autonomia tributaria regionale e locale in Italia: un modello interpretativo*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2013, pp. 249 ss.

²⁷⁴ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte "soccorre" le Province piemontesi*, cit., pp. 1461 ss.

²⁷⁵ Cfr. ancora l'art. 7 della Legge 15 marzo 1997, n. 59, ove si sanciva che «[i]l trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui». Tale principio, come è stato più volte ricordato nel testo, era poi stato ripreso dall'art. 2, comma 5, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale stabiliva che gli interventi di

art. 119 Cost. e nella recente giurisprudenza costituzionale che lo ha recentemente ripreso e ribadito con forza²⁷⁶.

Occorre, dunque, delimitare i caratteri di operatività di tale principio, individuando una base teorica dai contorni sicuri dalla quale far derivare, almeno per il futuro, una disciplina giuridica congruente con le finalità di *semplificazione* e coerenza organizzativa perseguite attraverso la richiamata correlazione tra funzioni amministrative e risorse (umane, strumentali e finanziarie) a sostegno dell'azione amministrativa.

Dal punto di vista metodologico, preso atto dell'esigenza di rispettare la richiamata correlazione, la quantificazione delle risorse dovrà essere strettamente commisurata al costo di esercizio della specifica funzione amministrativa, il quale sarà influenzato dalle caratteristiche della circoscrizione amministrativa nella quale siffatto esercizio dovrà compiersi²⁷⁷. In altri termini, contestualmente all'individuazione della funzione amministrativa, occorre definire il bacino di ottimale esercizio della funzione, vale a dire l'ambito territoriale ottimale che si attaglia al migliore esercizio della funzione e dunque, muovendo da tali fattori, determinare risorse certe e stabili, riconducibili all'esercizio della stessa potestà amministrativa.

A ben vedere tali premesse metodologiche rinvencono nella *teoria economica del federalismo funzionale* la giustificazione meta-giuridica del percorso di riflessione poc'anzi proposto al fine della riorganizzazione delle Amministrazioni territoriali e della corretta riallocazione delle funzioni amministrative.

La più moderna teoria economica del federalismo²⁷⁸ ha studiato quali "unità federali" siano le maggiormente adatte a minimizzare gli svantaggi massimizzando la resa

individuazione delle funzioni da assegnare agli Enti locali dovessero recare una relazione tecnica nella quale fosse riportata «[...] l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite».

²⁷⁶ Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.2.

²⁷⁷ Almeno in parte, anche tale aspetto ricade nell'annosa questione della valutazione asettica dei c.d. fabbisogni standard, che per vero di asettico ha molto poco.

²⁷⁸ Su cui v. dapprima W.E. OATES, *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar, Aldershot 1991.

Sulla teoria economica del federalismo sia consentito un mero richiamo di carattere generale. Nel corso dell'ultimo secolo, le numerose e successive istanze di integrazione europea hanno contribuito a rinverdire l'interrogativo circa la forma di governo preferibile in termini di efficienza ed efficacia. La Teoria Economica del Federalismo sottende a primo acchito l'idea che uno Stato federale, cioè decentralizzato, sia preferibile ad uno Stato centralizzato, dal momento che riesce a rispondere ai bisogni dei cittadini in modo più efficace. Secondo tale teoria economica, una Costituzione federale che doti di unità federali con sufficienti poteri decisionali e d'imposizione fiscale sviluppa tre vantaggi rispetto ad un'amministrazione unitaria. In primo luogo, ci si riferisce alla possibilità di azioni politiche più flessibili, frangente che consente di rispondere adeguatamente al fatto che nella società, i cittadini presentano differenti declinazioni nella richiesta dei servizi che debbano essere erogati dallo Stato. In secondo luogo, attraverso le sub-unità federali, si produce un generale efficientamento nell'erogazione dei servizi pubblici. In Stati caratterizzati da un'organizzazione federale, l'efficienza pubblica è spinta da tre meccanismi fondamentali tali per cui, per primi, gli attori individuali che si trovano a non essere pienamente soddisfatti dal bilancio finale dovuto al saldo tra servizi pubblici e costo della cosa pubblica, decidono di volgersi laddove tali bilanci sembrano più

nell'erogazione di servizi ai cittadini da parte di amministrazioni decentrate²⁷⁹, giungendo – in una sua evoluzione teorica peculiare²⁸⁰ – a denominarle in base alle quattro caratteristiche essenziali che sono loro proprie²⁸¹: infatti, nella teoria del federalismo funzionale²⁸², sulla base dello schema «FOCJ»²⁸³ si riconoscono unità federali funzionali (F), nelle quali la nuova unità politica si estende sopra ad aree definite dalla funzione amministrativa che deve essere espletata; *Overlapping* (O), in cui una serie di attività e funzioni differenti vengono svolte da unità amministrative concorrenti ed insistenti su di una medesima area d'intervento e di gestione; *Competing* (C) laddove individui e comunità possano scegliere a quale unità amministrativa essi possano appartenere²⁸⁴; infine

favorevoli. Questo meccanismo produce una sorta di “concorrenza amministrativa” che permette di creare *ex nihilo*, dunque a costo nullo, una serie di incentivi all'ottimizzazione ed alla massimizzazione del livello di qualità del servizio pubblico erogato. Per far sì che questo genere di meccanismi divenga effettivo, è sufficiente rimuovere alcune delle barriere ai flussi di entrata ed uscita di individui od aziende, in analogia alle modalità con cui il *marginal trading* consente di giungere ad un punto di equilibrio stabile di prezzo nei mercati dei beni. In seconda istanza, la decentralizzazione migliora l'efficienza grazie alla diminuzione dei costi di informazione dei cittadini: dal momento che gli elettori possono paragonare politiche e risultati nelle proprie specifiche aree locali, attraverso *benchmark* con le aree limitrofe, diviene per essi più semplice valutare la performance dell'amministrazione in carica e dunque optare o meno per un voto favorevole alla rielezione di questi. Questa metodologia, nota come *yardstick competition* tra governi locali, spinge al rafforzamento degli incentivi dei governi locali a soddisfare le esigenze dei cittadini. In terzo luogo, si nota come tale assetto produca una forma di concorrenza attraverso amministrazioni sia al medesimo livello gerarchico, sia in ambito verticale, cioè tra i diversi livelli di governo interessati. Un ulteriore vantaggio attribuibile ad un sistema federale è dovuto al livello di innovazione nell'erogazione di pubblico servizio, ovvero nei meccanismi di tassazione che vengono implementati per primi in quelle unità territoriali in cui le condizioni iniziali sono idonee al completo successo. In particolare, un'unità locale può gestire un flusso di innovazione e trasformazione in maniera tale da minimizzare i rischi connessi al cambiamento, grazie specialmente alla propria dimensione limitata ed al minimo livello di complessità amministrativa.

Su questi aspetti cfr., altresì, C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journ. Pol. Econ.*, 64, 1956, pp. 416 ss.; T. BESLEY-A. CASE, *Incumbent behaviour: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition*, in *American Econ. Rev.*, 85, 1995, pp. 25 ss.; A. BRETON, *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

²⁷⁹ Cfr. a tal proposito, almeno S.D. GOLD, *Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s*, in D.A. KENYON-J. KINCAID (eds.), *Competition among States and Local Governments*, Urban Institute Press, Washington D.C. 1991, pp. 205 ss.; J. ASHWORTH-B. HEYNDELS-C. SMOLDERS, *Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities*, in *Kyklos*, 55, 2002, pp. 27 ss.; G. KIRCHGÄSSNER-W.W. POMMERHNE, *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland*, in *Journ. Publ. Econ.*, 60, 1996, pp. 351 ss.; L.P. FELD-J.G. MATSUSAKA, *Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons*, *ivi*, 87, 2003, pp. 2703 ss.

²⁸⁰ Infatti, la teoria del federalismo funzionale costituisce un diverso e ulteriore avanzamento della più generale teoria economica del federalismo.

²⁸¹ Cfr. R. EICHENBERGER-B.S. FREY, *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism*, in E. AHMAD-G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006, pp. 154 ss.

²⁸² Su cui v. ad es., nella letteratura domestica, V. REBBA, *Dalla teoria dei beni pubblici locali al federalismo funzionale*, in *Ec. Pol.*, 1998, pp. 333 ss.

²⁸³ L'acronimo «FOCJ» sottende il riferimento alle *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cfr. R. EICHENBERGER-B.S. FREY, *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ)*, *cit.*, pp. 154 ss.

²⁸⁴ Contestualmente, per quanto attiene a tale aspetto, occorre che siano garantiti i diritti politici attraverso cui esprimere le proprie preferenze via iniziative ed attività di *agenda setting*.

giuridizionali (J)²⁸⁵, in quanto le unità amministrative create siano *governmental Jurisdictions* ed abbiano dunque poteri di natura esecutiva, in particolare in ambiti fiscali.

Da quanto sommariamente riportato, evidentemente, la «FOCJ» emerge in risposta alla cosiddetta “geografia dei problemi” e postula l’approccio – per vero già considerato *supra*²⁸⁶, per quanto attiene alla sua declinazione giuspubblicistica²⁸⁷ – secondo il quale anzitutto occorre ragionare delle funzioni amministrative, sicché giova muovere dalla determinazione di un servizio pubblico particolare e specifico, a beneficio di una sola e determinata area geografica, finanziato direttamente dalle persone che vivono o comunque operano in quest’area, in tal modo eliminando ricadute e *spillover* esterni (F).

Evidentemente la «FOCJ» sottende un approccio *bottom-up*²⁸⁸, nel quale il rilievo preliminare e centrale della funzione si afferma rispetto all’organizzazione preordinata all’esercizio della medesima.

Da un punto di vista prettamente gestionale ed economico, per ridurre al minimo i costi di esercizio, queste unità devono sfruttare economie di scala nella produzione. In altri termini, poiché tali economie produttive possono differire fortemente tra le funzioni da esercitare, si ritiene che sussista un motivo ulteriore per optare verso unità amministrative monofunzionali di differenti dimensioni²⁸⁹.

L’altro aspetto della teoria del federalismo funzionale che vale la pena di richiamare in questa sede – tralasciando, per semplicità di esposizione, quelli relativi alla sovrapposizione (O)²⁹⁰ ed alla concorrenza/competenza (C)²⁹¹, per i quali si rimanda a

²⁸⁵ Ovviamente l’accezione utilizzata in questo contesto non è quella giuridica, bensì ci si riferisce al significato che comunemente si offre nella teoria economica a tale vocabolo.

²⁸⁶ V. *supra*, Introduzione, par. 1.

²⁸⁷ Cfr., in particolare, il richiamo operato a M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss.

²⁸⁸ K.A. FOSTER, *Specialization in Government: The Uneven Use of Special Districts in US Metropolitan Areas*, in *Urban Affairs Rev.*, 31, 1996, pp. 283 ss.

²⁸⁹ Questa idea costituisce la base del concetto di «equivalenza fiscale» proposto da OLSON nel 1969 e da OATES nel 1972, ma l’ulteriore elaborazione circa l’endogeneità delle dimensioni delle unità governative costituisce una parte essenziale (idiosincratica) del FOCJ. A maggior ragione, la teoria dell’equivalenza fiscale si è scarsamente interessata al processo decisionale all’interno delle unità funzionali: il processo di fornitura viene lasciato non specificato o si presume che la mobilità delle persone e delle imprese sia sufficiente ad indurle automaticamente in unità concorrenti al soddisfare le preferenze individuali dei consumatori di servizi pubblici, ossia cittadini. Tale critica si applica anche ad una dimensione strettamente correlata al concetto di federalismo fiscale, vale a dire quella del cosiddetto *voting by feet* cui si riferiva C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journ. Pol. Econ.*, 64, 1956, pp. 416 ss. Questo meccanismo specifico di quelle che in ambito economico vengono definite le preferenze «rivelate» rende i fornitori relativamente efficienti in un crescendo di dimensioni, pareggiati dal progressivo ridursi di fornitori meno efficienti ed efficaci.

²⁹⁰ L’aspetto di sovrapposizione illustra come il «FOCJ» possa sovrapporsi in due punti. Il primo caso è quello di due o più FOCJ che provvedono alla stessa funzione, i quali possono intersecarsi geograficamente, sicché possono venire a crearsi una moltitudine di centri (ad es. educativi e di riqualificazione) tali da insistere nella medesima area geografica, mentre il secondo caso è quello della sovrapposizione tra autorità monofunzionali e soggetti che si occupano di diverse funzioni (UFAC), sicché in merito alla singola funzione potrebbe comunque prodursi una sovrapposizione. I due tipi di sovrapposizione naturalmente possono

trattazioni disciplinari più conferenti – è quello dell'applicazione a specifiche *Jurisdictions* (J), declinate dalla teoria del federalismo funzionale in termini di necessaria previsione di un'unità governativa democratica, cioè un governo assistito da un'amministrazione, dotato di una potestà autoritativa tale da ricomprendere anche il potere di tassare.

Ciò che contraddistingue la «FOCJ», dunque, è che la sua amministrazione locale è in grado di fornire servizi pubblici a basso costo, sfruttando le economie di scala, attagliando la potestà impositiva alla funzione da esercitare ed alla sua dimensione di ottimale esercizio²⁹²: la specializzazione in una o poche funzioni contribuisce ulteriormente all'efficienza dei costi dovuta ai vantaggi della specializzazione; inoltre, dal momento che la «FOCJ» riscuote le proprie entrate per finanziare immediatamente la propria attività, essa ambisce ad una sempre maggiore efficienza economica, essendo “progettata” per sfruttare a livello territoriale i migliori rapporti costi-benefici²⁹³.

Se, dunque, la base teorica del riordino funzionale può essere costituita dalla teoria del federalismo funzionale, sarà sufficiente soddisfare le condizioni di tale teoria per pervenire ad una riorganizzazione accettabile e coerente delle Amministrazioni territoriali²⁹⁴.

coesistere; tuttavia, qualche genere di decisione deve idealmente essere presa, al fine di limitare la sovrapposizione al FOCJ di funzioni specifiche al secondo tipo, onde alleviare i problemi di *free riding* che affliggono il meccanismo di sovrapposizione, grazie all'inevitabile presenza di *spillovers*. Sul punto v., in generale ad es. V.J. VANBERG, *Functional Federalism: Communal or Individual Rights?*, in *Kyklos*, 53, 2000, pp. 363 ss.

²⁹¹ Secondo la teoria del federalismo «FOCJ», sono sostanzialmente due i meccanismi che garantiscono che i decisori politici si conformino strettamente alle preferenze dei loro cittadini. Mentre, da un lato, la possibilità per gli individui e le comunità di uscire dal contesto di riferimento imita le dinamiche di concorrenza di mercato, dall'altro lato il loro diritto di voto stabilisce ulteriori, ed effettive, politiche concorrenziali; il «FOCJ», dunque, prevede che le amministrazioni siano soggette a una pressione di matrice concorrenziale. Inoltre, la possibilità di imporre una ulteriore esplicita forma di tassazione offre incentivi ai governi della «FOCJ» non solo per la finalità di soddisfare le preferenze dei propri membri ma anche per migliorare l'esperienza dei potenziali nuovi entranti. Sugli aspetti menzionati solo superficialmente in questa sede v. diffusamente A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge 1970; D.C. MUELLER, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

²⁹² Cfr. V. REBBA, *Analisi costi-benefici di progetti pubblici finanziati attraverso la formazione di club a livello locale*, in *Riv. dir. fin. Sc. finanze*, 1996, pp. 575 ss.

²⁹³ Peraltro, come conseguenza della concentrazione su di una specifica area funzionale, i cittadini di una particolare unità amministrativa hanno una migliore informazione sulla sua attività e sono in una posizione migliore per confrontare tali prestazioni con quelle afferenti ad altre *governance* adiacenti. Benefici e costi si estendono entrambi su un'area geografica piuttosto limitata, sicché il «FOCJ» prevede che l'area sia assai spesso di piccole dimensioni e tale aspetto si dimostra utile anche per le valutazioni degli elettori (*alias* degli utenti o cittadini) circa l'efficacia della gestione.

²⁹⁴ Peraltro, a tale tema si affianca il correlato argomento relativo alla desiderabilità o meno del decentramento. Sul punto, paiono significative le parole di T. PLUCHINO-A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., pp. 309 ss., spec. p. 343 i quale affermano, a conclusione dello studio, che «[...] il decentramento appare come uno strumento capace di contribuire contemporaneamente sia alla crescita che alla riduzione delle disparità interregionali. Il disegno delle politiche pubbliche deve però tenere presente la non-linearità che sembra caratterizzare la relazione decentramento-crescita. Mentre il decentramento della spesa sembra aver raggiunto il proprio limite in termini di guadagno sulla crescita, il decentramento delle entrate, mostrando rendimenti crescenti, appare poter ancora riservare margini positivi.»

Forse un esempio può concorrere a chiarire come potrebbe operare la teoria richiamata e su quali basi.

Tale esemplificazione potrebbe riguardare il livello provinciale, preso atto del fatto che il Legislatore nazionale ha espresso l'esigenza di allocare alcune funzioni *fondamentali* di rilievo decisivo al livello intermedio e considerato, altresì, che i Legislatori regionali hanno inteso offrire attuazione alla Legge n. 56 del 2014, principalmente riconfermando il conferimento di funzioni amministrative alle Province.

Indicate dai rispettivi Legislatori, ciascuno per la propria competenza, le funzioni che gli Enti intermedi sono chiamati ad esercitare, occorre muovere dalla considerazione che la gran parte delle funzioni esercitate dalle Province manifesta un'oggettiva non allocabilità ad un livello comunale o regionale²⁹⁵.

Sul fronte della giustificazione economica, l'esigenza di presidio dei territori attualmente definiti dalla Legge n. 56 del 2014 come "di area vasta" riesce eideticamente connaturata alla stessa ottimalità del bacino di esercizio²⁹⁶ di alcune funzioni (non a caso) storicamente attribuite alle Province²⁹⁷, sicché una diversa allocazione, pur astrattamente possibile, si rivelerebbe in concreto inefficiente.

Sulla base della teoria del federalismo funzionale, il gettito propedeutico al finanziamento dell'esercizio delle funzioni amministrative dovrebbe derivare da un prelievo effettuato direttamente nei confronti dei cittadini amministrati che beneficiano dell'erogazione del servizio o, in senso lato, dell'esercizio della funzione.

Nel caso delle Province, si pensi ad esempio alla funzione fondamentale di cui all'art. 1, comma 85, lett. b) corrispondente alla «*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*»²⁹⁸: si tratta di una funzione da tempo esercitata dalle Province, le quali peraltro dispongono delle competenze tecniche per poterla svolgere meglio di altri Enti. Tale funzione ha un impatto strategico notevole e

²⁹⁵ Questa è l'opinione autorevolmente espressa, ad es., da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215 ss., spec. pp. 243 ss.; ID., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 87 ss.

²⁹⁶ Cfr. E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, 1971, pp. 340 ss., nonché, soprattutto W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ.*, 1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, 1973, pp. 637 ss.; R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ.*, 1979, pp. 65 ss.

²⁹⁷ V., ancora, F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit.; ID., *Semplificare il governo locale?*, cit.

²⁹⁸ Cfr. le funzioni fondamentali riportate nell'art. 1, comma 85, della Legge n. 56 del 2014.

concorre ad identificare inequivocabilmente l'attività amministrativa delle Province stesse²⁹⁹, al pari di quanto accade ad esempio per la «*pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*» di cui alla lett. a) oppure per la «*gestione dell'edilizia scolastica*» di cui alla lett. e) del medesimo art. 1, comma 85, della Legge n. 56 del 2014.

Ebbene, si tratta di una delle funzioni fondamentali più costose e che le Province più difficilmente riescono ad adempiere³⁰⁰, come ampiamente dimostrato dallo stato di deterioramento delle strade provinciali nel Paese³⁰¹: del resto, gli interventi alla rete viaria presuppongono le risorse per la loro effettuazione, nonché una pianificazione degli investimenti correlati allo sviluppo strategico del territorio di medio-lungo periodo, ad oggi impossibile da garantire. L'applicazione della teoria del federalismo funzionale condurrebbe a semplificare l'esercizio della funzione ed i rapporti tra i diversi livelli di governo: infatti la struttura del finanziamento dei livelli di governo infrastatali, in particolar modo di quello provinciale, consentirebbe astrattamente una buona autonomia di entrata.

Tra tutti i livelli di governo, peraltro, quello provinciale sarebbe senz'altro il più autonomo, dal momento che è non a caso a quel livello che occorre posizionare alcuni tributi propri derivati quali l'IPT³⁰² e l'imposta sulla RC auto, entrate connesse per l'oggetto alla realizzazione ed alla manutenzione della rete viaria.

Peraltro, ciò vale anche per altri tributi impattanti su funzioni fondamentali provinciali, quali il tributo per l'esercizio delle funzioni dell'ambiente (TEFA) oppure il tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti³⁰³, nonché la tassa e il canone di occupazione di spazi pubblici (TOSAP e COSAP). Se si sommassero le voci relative a tali entrate, scopriremmo che sarebbe possibile garantire a ciascuna Provincia un livello di buona operatività

²⁹⁹ Cfr. F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta*, cit., p. 121, ove l'Autore afferma che le Province «[...] al di là delle forme e delle rappresentazioni più o meno di comodo, continuano a trovare una giustificazione in elementi molto concreti e necessari al benessere di cittadini quali, in particolare, lo stato delle strade non urbane e degli edifici scolastici e la qualità di alcune risorse ambientali».

³⁰⁰ F. ANNOVAZZI-F. OSCULATI, *La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto*, in *Astrid-Rassegna*, 6, 2015, *passim*.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² L'IPT auto, acronimo di Imposta Provinciale di Trascrizione al Registro automobilistico, costituisce una tassa che grava sugli autoveicoli immatricolati nella Provincia per ciascun veicolo nuovo o usato acquistato dal titolare e viene applicata in ossequio alle formalità richieste dal Pubblico Registro Automobilistico per l'iscrizione, trascrizione, e annotazione dei veicoli sul registro stesso.

³⁰³ Il quale, tuttavia, non costituisce un tributo proprio derivato.

semplicemente attingendo ad entrate proprie³⁰⁴, contestualmente assicurando anche un avanzo trasferibile ad altri livelli di governo.

Tale assetto, peraltro, potrebbe risultare pressoché di immediata applicazione, se si considera, da un lato, che «[...] dei tre livelli di governo sub-centrali – regionale, provinciale o intermedio e comunale – solo le Province avevano e avrebbero già assegnato una propria provvista tributaria adatta ed accettabile, sia per caratteristiche qualitative, sia per gettito»³⁰⁵, come peraltro già ribadito; dall'altro, che la riduzione degli organici degli Enti intermedi dovuta alla *spending review* imposta dal Legislatore centrale³⁰⁶ può comunque ritenersi adatta a sostenere l'esercizio delle funzioni fondamentali elencate dalla Legge n. 56 del 2014³⁰⁷, considerata la loro riduzione rispetto al novero delle competenze previste in passato³⁰⁸.

Inoltre, in tempo di crisi, nulla vieta che possano essere previsti correttivi in senso riduttivo delle risorse, purché applicati a tutti i livelli di governo, Stato compreso, in misura proporzionale alle funzioni amministrative da esercitarsi³⁰⁹, previa analisi del fabbisogno.

Come si vede, ponendo al centro della riflessione le funzioni amministrative³¹⁰, sia sul versante giuridico-funzionale sia su quello finanziaristico, si giungerebbe ad una semplificazione notevole e ad un assetto complessivo maggiormente desiderabile e coerente con fondamentali criteri di finanza pubblica. In un simile contesto, i risparmi di spesa non graverebbero sull'esercizio delle funzioni fondamentali, né potrebbero trovare cittadinanza tra le pieghe di stravaganti artifici contabili; tuttavia, probabilmente, potrebbero comunque verificarsi a cagione di un più efficiente e lineare esercizio delle stesse funzioni e dal correlativo aumento del gradiente di competitività territoriale determinato dalla corretta ed ordinata gestione del territorio.

³⁰⁴ Cfr. F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta*, cit., p. 145. L'Autore il quella sede, nel commentare il caso di Pavia, afferma che nel «[...] bilancio 2016 i gettiti sono cifrati come segue: Rc auto 18,4 milioni, Ipt 16 milioni, Tefa 2,7 milioni. Complessivamente le tre fonti tributarie ammontano a 37,1 milioni che è un ordine di grandezza da mettere in rapporto con i 33,7 milioni di spesa corrente per funzioni ordinarie di cui sopra. Si aggiunga che tra le entrate ordinarie si inseriscono anche circa 3 milioni quali proventi da sanzioni per codice della strada e qualche centinaia di migliaia di euro quali diritti di istruttoria, diritti di segreteria, diritti per autocertificazioni di impianti termici».

³⁰⁵ Così, testualmente, F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 4.

³⁰⁶ Nelle Province delle Regioni a statuto ordinario i dipendenti raggiungevano nel 2013 le 43.000 unità complessive, mentre già nei primi mesi dell'anno 2016, ben 20.000 dipendenti erano passati ad altre amministrazioni, come riportato in UPI, *Documento economico e di finanza. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2016, in www.upinet.it, 21 aprile 2016, p. 2.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Cfr. *supra* cap. 1, sez. I, par. 2.

³⁰⁹ Rammenta la logica della proporzionalità dei tagli, ancorché per sostenere la recessività dei precetti di cui all'art. 119 Cost., ad esempio, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, cit., pp. 1541 ss.

³¹⁰ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss.

PARTE II

***DIMENSIONE FUNZIONALE E TERRITORIALE DEL
RIORDINO E PROMOZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE IN
ALCUNE TENDENZE COMPARATE, TRANSNAZIONALI ED
EUROPEE***

CAPITOLO III

CRISI ECONOMICA E RIORDINO TERRITORIALE E FUNZIONALE.

IL CASO FRANCESE

SOMMARIO: 1. Giustificazione della comparazione tra caso transalpino e riordino italiano. – 2. Dal *rapport Guichard* alle riforme territoriali del nuovo millennio. – 2.1. Le *collectivités locales* francesi. Comuni, Dipartimenti, Regioni, collettività a statuto particolare e d’oltremare. – 2.2. L’integrazione funzionale: *communautés des communes*, *communautés d’agglomération*, *communautés urbaines*, *EPCI*, *SIVU* e *SIVOM*. – 3. Le recenti riforme transalpine in materia di governo locale. – 3.1. La Legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010 di riforma delle *collectivités locales*: chiarificazione delle competenze e modulazione temporale. – 3.1.1. Le *Métropoles* e la metro-montagna di *Nice-Côte d’Azur*. – 3.2. La Legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 (*MAPAM*) e l’attuazione delle *métropoles* di *Lyon*, *Marseille*, *Paris*. Profili funzionali delle *Métropoles*. – 3.3. L’aggregazione delle Regioni nella Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015. – 3.4. La c.d. *loi NOTRe* e le recenti tendenze in materia di cooperazione interlocale e *nouvelles communes*. – 4. L’allocazione delle *compétences des collectivités territoriales* e l’emersione di un legame tra riordino territoriale, crisi economica e crisi della politica.

1. GIUSTIFICAZIONE DELLA COMPARAZIONE TRA CASO TRANSALPINO E RIORDINO ITALIANO

Come si è avuto modo di constatare dall’analisi della recente normativa domestica¹ in tema riforma delle autonomie, il nostro Paese è stato attraversato dall’alluvionale ed emergenziale² incedere di una normativa eterogenea e frammentata³ che ha interessato, seppur in modo assai differenziato sotto il profilo teleologico⁴, sia il livello di governo intermedio che quello comunale.

¹ Cfr. *supra*, cap. 1, spec. sez. III.

² Cfr., in questi termini, P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 16, 2012, p. 4, ove l’Autrice parla di “[...] rincorsa continua, di riforma in riforma, di modifica in modifica del tessuto legislativo”; P. BARRERA, *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni*, in *Astrid-Rassegna*, 17, 2011; M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 9 marzo 2012.

³ Questo è il giudizio che emerge, ad esempio, dall’analisi proposta in F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell’area vasta in Italia*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell’area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 3 ss.

⁴ Ci si riferisce alla diversa attenzione di cui sono stati oggetto Comuni, Province e Città metropolitane, su cui v. *infra*, in questo stesso paragrafo, nonché *supra*, cap. 1, *passim*.

La rapsodia legislativa che ha coinvolto il sistema del governo locale italiano, infatti, se da un lato ha prodotto una singolare moltiplicazione dei compiti amministrativi dei Comuni – attualmente titolari di un ingente novero di funzioni amministrative fondamentali e chiamati all'erogazione di una serie di servizi di fondamentale rilievo per le comunità di riferimento insediate sui rispettivi territori – dall'altro, ha prodotto una integrale rivisitazione dell'assetto territoriale interno, specie per quanto attiene al livello di governo intermedio, caratterizzato dalla tardiva – benché da tempo auspicata – attuazione delle Città metropolitane nonché dal contestuale depotenziamento delle Province⁵, ridefinite dalla Legge n. 56/2014 come Enti di area vasta⁶, di secondo livello e dalla vocazione maggiormente “tecnica”⁷.

La *ratio* sottesa ai molti interventi descritti in precedenza, peraltro, rinviene la sua principale ragione nella prospettiva del graduale contenimento della spesa pubblica⁸ esplicitasi, nei confronti dei Comuni, per effetto delle implicazioni della normativa afferente al Patto di Stabilità interno – poi superato dal c.d. bilancio armonizzato – e, nei confronti di Province e Città metropolitane, ancorché in modo assai più pervasivo rispetto al livello di prossimità, in conseguenza dei tagli lineari alla spesa pubblica promossi dalla Legge di Stabilità 2015⁹ e dai successivi interventi di dettaglio apportati nei confronti della c.d. “Legge Delrio”, già in precedenza considerati¹⁰.

Senonché, da un lato, non sempre tali interventi sono parsi in linea con il principio di buon andamento dell'Amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost.¹¹ mentre, dall'altro, sono emerse anche altre contestuali ragioni, sostanzialmente ascrivibili all'alveo della ricerca di forme (ed esiti) di competitività territoriale derivanti dalla semplificazione della

⁵ Su cui v., ad es., F. OSCULATI, *La réforme des provinces italiennes*, Intervento del 7 luglio 2015 alla Fondation Jean-Jaurès, consultabile sul sito web <https://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/istituzioni/index.html?page=15>.

⁶ Cfr. art. 1, comma 3, L. n. 56/2014.

⁷ Tale configurazione appare del tutto in linea con la vocazione di costituire la “casa dei Comuni”, già rappresentata *supra*, cap. 1, sez. III.

⁸ Cfr. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 9 ss.

⁹ La Legge n. 190/2014 prevedeva un taglio lineare del 50% ai costi delle dotazioni organiche delle Province esistenti alla data del 9/4/2014, svincolando la situazione di sovrannumero dei dipendenti dalla loro appartenenza o meno a settori della p.a. operanti nelle funzioni fondamentali dell'ente ovvero nelle funzioni trasferibili. Le Città metropolitane, invece, come noto, sono state colpite da un intervento più limitato ma comunque incisivo, pari al 30% delle risorse organiche e strumentali.

¹⁰ Cfr., *supra*, cap. 2, sez. II.

Riesce emblematico, a tal riguardo, contributo di F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 121 ss.

¹¹ L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2011, ove si afferma che «[...] gli obiettivi di contenimento dei costi prevalgono nettamente su quelli di buon andamento delle amministrazioni (in tutta l'ampiezza di significati che l'espressione può assumere, in base all'art. 97 Cost.)».

mappe amministrativa locale¹² e dal rafforzamento e consolidamento delle stesse Amministrazioni locali, ritenute in modo fondato tra gli attori principali dello sviluppo sociale ed economico generale¹³.

L'articolato contesto delle riforme territoriali italiane, tuttavia, presenta un minimo comun denominatore con altre realtà statuali europee¹⁴, rinvenibile sostanzialmente nelle raccomandazioni di derivazione sovranazionale prospettate a vario titolo dall'Unione Europea¹⁵ – con la finalità di una revisione complessiva della spesa¹⁶ riconnessa amministrazioni territoriali – nei confronti di molti Paesi a tradizione amministrativa napoleonica¹⁷, quali la Spagna, il Portogallo, la Grecia e ovviamente la Francia¹⁸.

Considerando questa spinta riformistica comune – diretta espressione delle molteplici pressioni dovute alla crisi¹⁹ – cui si affianca una condivisa tradizione amministrativa del governo locale (e non solo), pare quindi opportuno analizzare il merito delle recenti riforme territoriali francesi, con la finalità di raffrontarle al contesto domestico e comprendere se la disciplina approntata dai rispettivi Legislatori possa evidenziare punti di

¹² V. *supra*, cap. 2.

¹³ Questa è una delle argomentazioni sottese anche al rifiorire del dibattito sulle cc.dd. Macroregioni in Italia, che non a caso conosce un parallelo nella riforma francese, su cui v. *infra*, par. 3.3. Tale ultima riforma, del resto, è stata attuata con lo scopo dichiarato di rendere maggiormente competitive le Regioni francesi, in guisa tale da porle in diretta connessione con le realtà facenti capo ai *Länder* tedeschi.

¹⁴ Per una panoramica cfr., ad es., L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017, spec. pp. 331 ss.

¹⁵ Per quanto attiene all'Italia, ci si riferisce alla nota lettera della Banca Centrale Europea (BCE) del 5 agosto 2011, su cui v. *infra*, cap. 4, par. 2.1.

In generale, per quanto attiene al rapporto tra integrazione europea ed Enti territoriali, cfr. H. OBERDORFF, *Territoires, collectivités et Union européenne*, in *RDP, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2015, pp. 1217 ss.

¹⁶ Richiama espressamente questo aspetto E. ONGARO, *L'influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme de l'administration publique dans les États de tradition administrative napoléonienne – Plaidoyer pour l'adoption d'un nouvel agenda de recherche*, in *RFAP, Revue française d'administration publique*, 2012, pp. 239 ss.

¹⁷ Per quanto attiene, invece, alle realtà territoriali caratterizzate da una tradizione amministrativa napoleonica, cfr. *Ibidem*, pp. 239 ss., spec. pp. 241 ss.

Cfr., il contributo di matrice finanziaria, elaborato – con un'attenzione esemplare, anche ad altre realtà, quali quelle anglosassoni (inglese e statunitense), del nord Europa, nonché all'esperienza svizzera – da G. POLA, *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio in Europa, e altrove*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 259 ss. Per quanto attiene, invece, alle realtà territoriali caratterizzate da una tradizione amministrativa napoleonica, cfr. E. ONGARO, *L'influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme*, cit., pp. 239 ss.

¹⁸ Cfr., a titolo di esempio, il *Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica de 17 de maio de 2011*, destinato al Portogallo, oppure, per quanto attiene alla Spagna il *Memorando de Entendimento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera de 23 de julio de 2012*, nonché l'*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de julio de 2012*. Allo stesso modo, veniva rivolto alla Grecia il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality of 9 February 2012*, mentre si riferiva al contesto transalpino l'*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 du 29 mai 2013*.

Richiama espressamente tali realtà, ad es., E. ONGARO, *L'influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme*, cit., pp. 239 ss. Per un approfondimento specifico su questi documenti e per un valido posizionamento rispetto all'ordinamento giuridico cui rispettivamente si riferiscono, cfr. ancora L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., pp. 331 ss., *passim*.

¹⁹ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2015, pp. 533 ss.

contatto sia da un punto di vista degli interventi di dettaglio che delle più intime ragioni sottese al denso calendario di interventi che ha caratterizzato sia l'ordinamento francese che quello italiano²⁰.

Infatti, a prescindere dalle sollecitazioni europee, già nei primi anni di questo secolo entrambi gli ordinamenti hanno conosciuto rilevanti riforme costituzionali impattanti sul sistema del governo locale, che da tempo consentono agli studiosi di adottare un approccio comparato rispetto agli svolgimenti del tema nelle due realtà territoriali, le quali purtuttavia mantengono caratteri di reciproca differenziazione assai spiccati, specie per quanto attiene ai principi fondamentali ed ispiratori della materia²¹.

Peraltro, l'opportunità di una comparazione tra le riforme in atto nei due ordinamenti richiamati è assistita, anche da un punto di vista metodologico²², dall'approccio pragmatico²³ costantemente adottato dal costituente francese, il quale ha sempre affrontato il problema del governo locale non tanto sottolineando il versante "politico" dell'autonomia locale, per vero sovente lasciato in secondo piano²⁴, quanto soprattutto valorizzandone i profili funzionali e dei rapporti tra livelli territoriali, di matrice maggiormente amministrativistica: soluzione assai originale quest'ultima, da taluno avvertita come fonte di una generale contraddizione interna all'ordinamento transalpino²⁵, che da un lato rende emblematico il caso studio considerato rispetto all'ambiente di indagine ampiamente descritto nel presente lavoro²⁶ e, dall'altro, sottende tuttavia un pregresso storico-giuridico difficilmente districabile senza una chiarificazione sulle forti divergenze che contraddistinguono l'ordinamento francese, in raffronto a quello italiano.

Per questa ragione, prima di analizzare il sistema delle recenti riforme, riesce necessario considerare l'intero processo evolutivo del "modello francese" di governo locale dalle sue

²⁰ Sul punto, cfr. il n. 4/2016 della Rivista «*Istituzioni del Federalismo*», dal titolo «*Gli enti territoriali in Europa: un bilancio dopo la stagione delle riforme*».

²¹ Per un inquadramento del sistema francese, anche per quanto attiene agli aspetti più generali, non ultima la considerazione della forma di governo transalpina, nonché degli svolgimenti che hanno condotto all'assetto costituzionale proprio della V^a Repubblica, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 1988, spec. pp. 266 ss.

²² Si sofferma sui profili di metodo, accogliendo l'impostazione qui proposta, ad esempio, D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo delle collectivités territoriales francesi*, in S. GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini 1992, pp. 251 ss.

²³ Cfr. D.E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism in central-local policy making in the welfare state*, G. Allen & Unwin, London Boston, 1982.

²⁴ D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo*, cit., p. 253.

²⁵ J. BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1976; M. CROISAT-J. TOURNON, *Centralisme et pluralism. Le paradoxe français*, in *Revue internationale de science politique*, 1984, pp. 415 ss.

²⁶ Del resto, assume proprio tale connotazione anche alla luce del richiamo costante, conforme a quanto si è fatto *supra*, nel cap. di *Introduzione*, non a caso operato in nt. 6 dallo stesso D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo*, cit., p. 254, nei confronti di M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1981, pp. 227 ss.

origini, proprio al fine di meglio comprendere le istanze riformistiche emerse di recente con ancora maggiore forza rispetto al passato.

2. DAL RAPPORT GUICHARD ALLE RIFORME TERRITORIALI DEL NUOVO MILLENNIO

Il modello “francese” di governo locale nacque all’indomani della Rivoluzione francese del 1789, all’esito dei noti svolgimenti storici di rottura del precedente ordine giuridico nazionale d’*Ancien Régime*, di stampo assolutistico. Pur nella difficoltà di compendiare la complessità²⁷ tipica della vicenda transalpina²⁸, possiamo affermare che le vere “pietre miliari” dell’intero sistema degli Enti locali d’Oltralpe, sino ai giorni nostri, possano essere considerate due atti approvati dall’Assemblea Nazionale nel 1789, vale a dire il Decreto del 14 dicembre «*concernente la costituzione delle municipalità*» ed il decreto del 22 dicembre «*concernente la costituzione delle assemblee rappresentative e delle assemblee amministrative*», che suddivise il territorio nazionale transalpino in Dipartimenti²⁹.

Il modello francese è tuttavia conosciuto anche come “napoleonico”, non tanto perché fosse nato in quel periodo – dato che, come si è già anticipato, è in verità nato prima di quell’esperienza – bensì per almeno altre due motivazioni: la prima consta del fatto che in quel periodo effettivamente si consolidò con alcuni dei provvedimenti più significativi, quali ad esempio l’istituzione del Prefetto³⁰ presso ogni Dipartimento, avvenuta con legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800); la seconda può ricondursi alla constatazione che sono state le guerre napoleoniche ad “esportare” il modello francese in Paesi quali l’Italia, il Belgio, l’Olanda, la Spagna e persino la Germania, i quali sarebbero andati quindi a costituire i Paesi dell’“area francese”, avendo conosciuto come sistema originario quello di derivazione transalpina³¹. Il completamento e il consolidamento ulteriore del modello avvennero, successivamente, con la legislazione approntata nel periodo della monarchia

²⁷ Questo è il giudizio espresso da C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova 1973, p. 121, il quale vi ravvisa, pur nell’alveo di un’esperienza assai movimentata e a tratti tormentata e mutevole, un tratto comune caratterizzato dall’impulso predominante della borghesia francese.

²⁸ Su cui v. le magistrali opere di P. LEGENDRE, *Histoire de l’administration del 1750 à nos jours*, P.U.F., Parigi 1968 (trad. it. *Stato e società in Francia*, Edizioni di Comunità, Milano 1978, con prefazione di S. CASSESE); J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, Parigi 1967.

²⁹ Peraltro l’istituzione dei Dipartimenti nasce dall’esigenza, già espressa da RABAUT DE SAINT-ETIENNE quale componente del Comitato della Costituzione, di disegnare una Francia nuova, «[...] composta di unità parallele», come ricorda P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984, p. 22.

³⁰ Cfr. D. POULTIER, *L’évolution des structures ministérielles*, Th., Parigi 1960, III.

³¹ G. PAVANI, *Caratteristiche dell’area francese*, in G. PAVANI-L. PEGORARO, *Municipi d’Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006, pp. 5 ss.

orleanista³². Gli elementi più significativi su cui si assesta il sistema in questo periodo sono quelli che ancora oggi possono essere considerati i tratti caratterizzanti del modello francese-napoleonico risultando, tuttora, descrivibili secondo quanto segue³³.

Il primo elemento corrisponde ai concetti di *centralismo e unitarietà*³⁴, radicatisi proprio nella nuova “legittimità” instaurata con la Rivoluzione francese³⁵ e che fanno perno «[...] sull’“idea-mito” della Nazione “una e indivisibile”, di cui lo Stato si pone quale unico rappresentante»³⁶. Infatti, la Francia si è da sempre caratterizzata per essere uno Stato unitario, con una preminenza del livello centrale rispetto a quello locale³⁷, sicché specialmente prima della riforma costituzionale del 2003, nessun processo decisionale autonomo era attribuito a livelli di governo sub-statali. Una esemplare espressione del centralismo francese è costituita, ad esempio, dal complesso di rigidi controlli statali sulla legittimità (e, un tempo, anche sul merito) cui sono obbligatoriamente sottoposti i provvedimenti amministrativi degli Enti locali³⁸. Non a caso, a differenza di quanto accade in molti altri ordinamenti giuridici – nei quali hanno variamente assunto un rilievo preminente nozioni quali *self-government* o *selbsverwaltung*, forse assimilabili a quella di *auto-administration*³⁹ – è stato notato⁴⁰ come in Francia, anche nella dottrina pubblicistica francese, non sia dato rinvenire frequentemente l’utilizzo del concetto di *gouvernement local*, che pure apparirebbe a primo acchito più indicato per esprimere i medesimi concetti giuridici, quanto semmai quello assai più sfumato⁴¹ di *décentralisation*⁴².

Il secondo lineamento caratterizzante consta del concetto di *uniformità* tra Enti, il quale costituisce un’applicazione del più ampio principio di uguaglianza, cardine della

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*. Sui temi del centralismo in generale, dei Prefetti e dei Dipartimenti, cfr. anche L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell’uniformità*, in *Amministrare*, 2003, pp. 302 ss.

³⁴ Sul punto, cfr. H. FABRE, *L’unité et l’indivisibilité de la République. Réalité? Fiction?*, in *RDP, Revue du droit public*, 1982, pp. 609 ss.; più di recente, v. A. ROUX, *Les implications du principe d’indivisibilité de la République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in B. MATHIEU-M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Economica, Paris 1996, pp. 81 ss.

³⁵ Così Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, L.G.D.J., Parigi, 1974, p. 443.

³⁶ Testualmente, v. P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, cit., p. 42.

³⁷ Occorre rammentare, nel trattare il tema, la (seppur complessa) opera fondamentale di C. EISENMANN, *La centralisation et la décentralisation: principes d’une théorie juridique*, in *RDP*, 1947, pp. 27 ss., pp. 163 ss., pp. 247 ss.

³⁸ E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Laterza, Roma-Bari, 2014, spec. pp. 130 ss.; G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi: dall’accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, in G. PAVANI-L. PEGORARO, *Municipi d’Occidente*, cit., p. 11.

³⁹ Suggestisce questa corrispondenza già A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., Parigi 1976, p. 70.

⁴⁰ Cfr., ancora, P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, cit., p. 41.

⁴¹ Così J. BAGUENARD, *La décentralisation territoriale*, P.U.F. Parigi 1980, p. 7.

⁴² Termine che peraltro assume una notevole varietà di declinazioni assiologiche e concettuali, come dimostra Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation*, cit., spec. pp. 52 ss.

Rivoluzione del 1789. Infatti, così come gli esseri umani devono essere tutti uguali, allo stesso modo si è da subito ritenuto che dovessero essere uguali i territori⁴³, con la conseguente necessità di eliminazione di tutti i privilegi e particolarismi di natura territoriale tipici dell'*Ancien Regime*⁴⁴. Per questo motivo, ancora oggi tutti gli Enti dello stesso livello territoriale – indipendentemente dalla loro dimensione geografica o demografica – nonché da altre specifiche caratteristiche, devono presentare la stessa struttura e le stesse competenze amministrative. Tale uniformità funzionale e istituzionale non poteva che essere disciplinata, quindi, da una legislazione nazionale unica e gerarchicamente sovraordinata a qualsiasi altra fonte di carattere normativo o regolamentare degli Enti territoriali.

Il terzo elemento caratterizzante è rappresentato dal principio di «*libre administration*»⁴⁵, menzionato attualmente all'art. 72, comma 3 della Costituzione transalpina. Asserire che le collettività territoriali “si amministrano liberamente”⁴⁶ significa, anzitutto, che non può esistere nessuna forma di controllo o di determinazione dell'azione amministrativa di una collettività su un'altra⁴⁷. Ciò non vale soltanto per Enti dello stesso livello, ma anche per Enti di livello superiore nei confronti di Enti di livello inferiore: così, ad esempio, le Regioni non hanno potere di determinazione del proprio sistema di governo locale formato dai Dipartimenti⁴⁸ e dai Comuni sul proprio territorio. Tale principio fondamentale è ribadito al comma 5 dello stesso articolo, in cui si afferma che «[...] *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre*». In

⁴³ A tal proposito cfr. Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation*, cit., *passim*, spec. p. 507, ove l'Autore afferma che «[...] sino a quando i francesi non avranno dissociato l'idea di eguaglianza da quella di uniformità, il decentramento non sarà che una parola vuota». Sullo stesso tema, cfr. altresì A.S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, coll. «Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle», 2011, pp. 104 ss.; F. MÉLIN - SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité des collectivités territoriales*, in *CCC, Cahiers Cons. const.*, 12, 2002, p. 93.

⁴⁴ In questo senso si muoveva già la determinazione assunta con Legge 11 agosto 1789, ove si stabiliva che «[...] tutti i privilegi particolari delle Province, principati, città, corpi e comunità, sia di ordine pecuniario, sia di altra natura, sono aboliti irreversibilmente».

⁴⁵ Su cui v., in prima battuta, P. MOZOL, *Libre administration*, in N. KADA-R. PASQUIER-C. COURTECUISSÉ-V. AUBELLE (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt 2017, pp. 649 ss.; P. DEMAYE-SIMONI, *Le principe de libre administration autorise la modulation des aides financières entre collectivités territoriales*, in *Constitutions*, 2012, pp. 51 ss. Più risalente, cfr. C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-PUAM, Aix-en-Provence 1993.

⁴⁶ Il principio costituzionalizzato di libera amministrazione accoglie la tutela del principio di libertà locale, naturale contrappeso alla concentrazione del potere statale, come sottolinea J. CHAPUISAT, *Libertés locales et libertés publiques*, in *AJDA, Actualité juridique droit administratif*, 1982, pp. 349 ss.; L. FAVOREU, *Libre administration et principes constitutionnels*, in J. MOREAU-G. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Economica-PUAM, Aix-en-Provence 1984, pp. 66 ss.

⁴⁷ P. MOZOL, *Libre administration*, cit., pp. 649 ss. Sul punto, cfr. altresì S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Cedam, Padova 1986, spec. pp. 39 ss.

⁴⁸ Del resto, non si può non rammentare come i Dipartimenti siano nati quali strumento essenziale della spinta in direzione dell'egualitarismo, cioè come organi di un governo unitario e strumento di trasmissione dei suoi ordini, piuttosto che non un autonomo centro di amministrazione. Sul punto v., diffusamente, J. RIVERO, *Droit administratif*, Dalloz, Parigi 1975, pp. 323 ss.

compenso, tutte le collettività territoriali, in un sistema centralista, si pongono sotto la *tutelle* dello Stato centrale.

Un ulteriore elemento di emblematica rilevanza rispetto alla struttura del governo locale francese è costituito dalla spiccata *frammentazione comunale*. Segnatamente, il Decreto dell'Assemblea nazionale del 12 novembre 1789, ripreso poi dall'art. 7 del Decreto del 22 dicembre dello stesso anno sulla costituzione dei Dipartimenti, stabiliva che ci sarebbe stata una municipalità «[...] *in ciascuna città, borgo, parrocchia o comunità di campagna*»⁴⁹. Il principio di costituire un Comune per ogni comunità permane ancora oggi⁵⁰, tanto che sul territorio francese insistono circa 35.000 Comuni, un numero non molto lontano dai circa 44.000 Comuni⁵¹ originariamente individuati all'indomani della Rivoluzione del 1789. L'estrema frammentazione comunale francese è stata, tuttavia, la base dello sviluppo di numerosi e forti forme di associazionismo tra Comuni, che vanno sotto il nome generale di *intercommunalité*, scelta come via per ovviare a tale inadeguatezza dimensionale, in alternativa ai processi di fusione che hanno invece caratterizzato le esperienze di altri Paesi europei⁵².

Tra i cardini del sistema di governo locale francese, come anticipato, si pone il principio della *centralità del ruolo del Prefetto*⁵³. Appare una costante della storia francese la presenza, intrinseca alle strutture del governo locale, di una forte amministrazione periferica dello Stato, giustificata dall'esigenza di un controllo incisivo e capillare dello Stato centrale di quanto accade a livello locale, e sulla quale si innesta una catena di comando che – sin dal periodo napoleonico – è costituita dai Ministeri a livello statale, dal Prefetto a livello dipartimentale, passando attraverso il Sottoprefetto, sino al Sindaco in qualità di ufficiale di Governo a livello comunale. In questo modello, l'anello centrale è costituito dalla figura del Prefetto «fedele esecutore della normativa centrale e degli atti

⁴⁹ In particolare, si afferma perentoriamente che: «*Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*». Il testo del richiamato Decreto del 22 dicembre 1789 è consultabile al link https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1878_num_10_1_4029_t1_0564_0000_4.

⁵⁰ Parla di «[...] *divisions du territoire opérées sous l'Ancien Régime*», che ancora oggi informano la struttura territoriale dello Stato francese, ad es. M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris 2008, p. 81. Tuttavia, è stato giustamente notato che da un punto di vista tecnico-formale, mentre la delimitazione sia delle Regioni che dei Dipartimenti si deve sicuramente allo Stato, non altrettanto può dirsi per i Comuni: è di questo avviso, segnatamente, G. MARCOU, *Les trente ans de la région: et demain?*, in *AJDA*, 2012, p. 747, ove l'Autore afferma che «[...] *départements et régions ont le caractère de divisions du territoire national, non les communes*». Nello stesso senso, v. anche G. MARCOU, *L'État et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?*, in *AJDA*, 2013, pp. 1557 ss.

⁵¹ Segnatamente, gli Archivi Parlamentari dell'Assemblea Nazionale del 12 gennaio 1791 contarono 44.838 soggetti pubblici tra *Municipalités, paroisses ou communautés*, come viene rappresentato in ASSEMBLÉE NATIONALE, *Archives Parlementaires*, XXII, p. 165, ora consultabile al sito https://frda.stanford.edu/fr/catalog/qj170gb3259_00_0169.

⁵² Ci si riferisce, in particolar modo, alle esperienze del Nord Europa. Sul punto v., ad es., F. SPALLA, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 2006, pp. 121 ss.

⁵³ Sul punto, cfr. D. POULTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, cit.

amministrativi»⁵⁴ e garante di controlli incisivi sugli atti degli Enti locali⁵⁵. Più precisamente, il Prefetto conserva il potere di impugnare preventivamente gli atti amministrativi degli Enti locali davanti al giudice amministrativo, qualora li ritenga illegittimi e può anche sostituirsi ad un'autorità locale, qualora, a insindacabile giudizio del Governo centrale, questa sia ritenuta inadeguata a svolgere una funzione talmente importante che un suo scorretto esercizio possa compromettere gli interessi nazionali, il funzionamento dei servizi pubblici o l'applicazione della legge. Gli atti degli Enti territoriali, dunque, non presentano esecutività immediata, dovendo essere previamente trasmessi al Prefetto per il controllo di legalità⁵⁶.

Nel collegarsi immediatamente ai vari fattori sottolineati sin d'ora, occorre ribadire, da ultimo, il peculiare *ruolo dei Dipartimenti* assunto sino ad anni recenti nell'architettura territoriale francese. Del resto, è appena il caso di sottolineare come in uno Stato centralistico e unitario, in cui si è giunti all'istituzione del livello di governo regionale in anni più recenti rispetto ad altri Paesi, il livello di governo immediatamente inferiore a quello statale, cioè quello dei Dipartimenti, abbia sempre rivestito un ruolo centrale e strategico. In particolare, sin dalla prima divisione del territorio nazionale in Dipartimenti⁵⁷, tale livello territoriale è stato sia Ente rappresentante la comunità locale insediata entro le circoscrizioni amministrative di riferimento sia l'unità di base per ogni deconcentrazione delle amministrazioni periferiche dello Stato⁵⁸, coincidendo altresì sovente con le circoscrizioni elettorali, sicché non deve stupire come ancora oggi, i Dipartimenti godano di una forte tutela costituzionale, a differenza di quanto accade per le più recenti Regioni.

⁵⁴ G. PAVANI, *Caratteristiche dell'area francese*, cit., p. 8. A questa definizione si aggiunga quella del dettato costituzionale del 1958, secondo la quale il Prefetto può essere identificato con il "delegato del Governo" di cui al vecchio art. 72, comma 2, che a livello dipartimentale aveva la responsabilità «degli interessi nazionali, del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi». Infatti, ai sensi del richiamato art. 72, comma 2 «*Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux. du contrôle administratif et du respect des lois*». Il nuovo dettato dell'art. 72, comma 6, come modificato dalla riforma costituzionale del 2003, si riferisce invece al Prefetto come «[...] *le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement*».

⁵⁵ Sicché fino agli anni Ottanta era posto perfino a capo dei Dipartimenti, benché fondamentale sia sempre stata la funzione di controllo (*tutelle*) sugli atti amministrativi degli enti locali, cui si accennava nel testo *supra*, in questo stesso paragrafo.

⁵⁶ Cfr. E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 132.

⁵⁷ Sancita, come si è detto, dal Decreto del 22 dicembre 1789, seguito dal Decreto 15 gennaio 1790, che fissava in 83 il numero dei Dipartimenti. Cfr. S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione*, cit., pp. 41 ss.

⁵⁸ V. art. 1, del Decreto 22 dicembre 1789, ai sensi del quale si affermava che «[...] *Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration*», vale a dire, che «sarà fatta una nuova divisione del regno in dipartimenti, sia per la rappresentanza sia per l'amministrazione».

Se questi sono gli elementi caratterizzanti dell'ordinamento francese⁵⁹ ancora oggi, è altrettanto vero che il rigido centralismo di impostazione napoleonica si è, per vero, progressivamente attenuato a seguito di un graduale processo di decentramento. Del resto, anche da un punto di vista dottrinale, già negli anni Ottanta è emerso come tale evoluzione corrisponda al maggior peso di volta in volta riconosciuto all'art. 2 Cost., la cui stretta interpretazione condurrebbe a valorizzare la configurazione della Francia come "Stato unitario"⁶⁰, oppure all'art. 72 Cost.⁶¹, che «[...] riconosce anche alla Francia una sua identificazione come Stato decentrato»⁶².

Uno dei maggiori impulsi verso un'azione riformista svolta in questo senso è giunto a cagione del cosiddetto *Rapport Guichard*, relazione finale dell'omonima commissione incaricata⁶³ di «intraprendere una riflessione d'insieme sulle condizioni attuali dell'esercizio dell'autonomia delle collettività locali, al fine di renderle capaci di affrontare la meglio la fine del XX secolo»⁶⁴. Tra le principali conclusioni di tale rapporto⁶⁵, vi era la necessità di ridurre lo squilibrio tra le molte responsabilità assunte dallo Stato centrale⁶⁶ e le poche responsabilità assunte dagli Enti locali, sostenendo quindi una progressiva decentralizzazione⁶⁷.

Le tappe di questo percorso, poi effettivamente intraprese, sono state essenzialmente due⁶⁸. Infatti, già nei primissimi anni Ottanta le leggi n. 1982-213 e n. 1983-8 disposero la devoluzione di competenze amministrative agli Enti territoriali secondo il criterio del *bloc des compétences*. Il principio su cui tale devoluzione doveva realizzarsi era quello di trasferire a ciascun livello territoriale una o più materie "in blocco"⁶⁹, cioè interamente (sicché, ad esempio, l'urbanistica fu trasferita ai Comuni, le politiche socio-sanitarie ai Dipartimenti⁷⁰), in modo che fosse di esclusiva competenza di quel livello, così da evitare

⁵⁹ Sulle leggi decentralizzatrici del XIX sec. nonché, in generale, sul modello di amministrazione napoleonica, v. altresì J. ELLUL, *Histoire des institutions*, P.U.F., Paris 1963, spec. pp. 350 ss.

⁶⁰ Questa è l'impostazione sottolineata da L. FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, in *RDP*, 1982, pp. 1259 ss., spec. p. 1275.

⁶¹ Così T. MICHALLON, *La République française, une fédération que s'ignore?*, in *RDP*, 1983; G. HERAUD, *De la décentralisation au fédéralisme*, in F. MODERNE (sous la direction de), *La nouvelle décentralisation*, Bibliothèque des collectivités locales, Paris 1983, pp. 429 ss.

⁶² Testualmente, v. S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione*, cit., p. 65.

⁶³ Segnatamente, incaricata nel 1975 dal Presidente Giscard d'Estaing.

⁶⁴ Cfr. G. GONTCHAROFF, *Le Rapport Guichard*, in *Esprit*, 1977, pp. 484 ss.

⁶⁵ Su cui v. D. PEPY, *Vie des Collectivités Locales. Le Rapport Guichard: vivre ensemble*, in *LRA, La Revue administrative*, 1976, pp. 534 ss.

⁶⁶ D. PEPY, *Vie des Collectivités Locales. Le Rapport Guichard: vivre ensemble*, in *LRA, La Revue administrative*, 1976, pp. 534 ss.

⁶⁷ *Ibidem*. Cfr. anche G. GONTCHAROFF, *Le Rapport Guichard*, cit., pp. 484 ss.

⁶⁸ Cfr. G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi: dall'accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, cit., pp. 11 ss., spec. pp. 12-14.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ J.B. AUBY *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, 2003, p. 174.

sovrapposizioni e conflitti di competenza tra i vari livelli⁷¹. In secondo luogo, alcune leggi degli anni Novanta⁷², da una parte, riordinarono le amministrazioni periferiche dello Stato, mentre, dall'altra, diedero organicità alle scelte strategiche prese dallo Stato in materia di autonomie locali, sino all'entrata in vigore del Codice Generale delle Collettività Territoriali (CGCT) nel 1996.

2.1. LE COLLECTIVITÉS LOCALES FRANCESI. COMUNI, DIPARTIMENTI, REGIONI, COLLETTIVITÀ A STATUTO PARTICOLARE E D'OLTREMARE

Il fulcro della disciplina giuridica degli Enti territoriali francesi è attualmente costituito dall'art. 72 della Costituzione, il primo articolo del Titolo XIII, specificamente dedicato alle *collectivités territoriales*.

Fino al 2003 – anno della riforma costituzionale parallela a quella intervenuta in Italia in materia di Titolo V della Costituzione – l'art. 72⁷³ Cost. prevedeva tre tipologie di Enti costituzionalmente riconosciuti, vale a dire i Comuni, i Dipartimenti e i Territori d'Oltremare⁷⁴. A questi si aggiungono ancora oggi le altre collettività territoriali che possono essere create – solo ed esclusivamente – attraverso leggi votate dal Parlamento: si tratta di quegli Enti definiti come “Enti legislativi”, in contrapposizione con le altre tre tipologie di Enti, denominati “Enti costituzionali”. Tra gli Enti legislativi, i più importanti erano le Regioni⁷⁵, create con legge nel 1982 – e divenute operative dal 1986⁷⁶ – ma prive allora di un riconoscimento costituzionale⁷⁷.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Ci si riferisce al corpus normativo costituito dalla Legge 1992-125, dal Decreto 1° luglio 1992, dalla Legge 1995-115 ed, infine, dalla Legge 1999-586.

⁷³ L'articolo 72 Cost., nel testo originario del 1958, stabiliva che: «*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux. du contrôle administratif et du respect des lois*».

⁷⁴ Per una panoramica, cfr. il classico J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, Paris 1983. Più recentemente, cfr. F. SAUVAGEOT, *Les catégories de collectivités territoriales de la République. Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, PUAM, Aix-en-Provence 2004.

⁷⁵ Cfr. D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo*, cit., pp. 251 ss., spec. pp. 275 ss.

⁷⁶ In quest'anno, infatti, sono entrati in carica i primi Consigli regionali eletti a suffragio universale.

⁷⁷ Anche se, ferma restando la mancanza, appunto, di un riconoscimento esplicito, è stato giustamente sottolineato che, una volta istituite, in ogni caso esse hanno assunto una rilevanza costituzionale, in quanto destinatarie delle norme riconosciute dal *Conseil constitutionnel* come principi costituzionali comuni all'insieme delle collettività territoriali, di cui alle decisioni 82-137 e 82-138 del 25 febbraio 1982. A tal proposito, v. J. FOURRÉ-L. FAVOREU, *La région au renard du droit constitutionnel*, in *RFAP, Revue française d'administration publique*, 1986, pp. 256 ss. In generale, cfr. J.M. PONTIER, *La région*, Dalloz, Paris 1988.

L'art. 72 della Costituzione del 1958 già affermava un principio che si è anticipato⁷⁸ essere fondamentale del governo locale francese, quello della *libre administration*: si stabiliva, infatti, che ogni collettività si amministrasse liberamente attraverso degli organi consiliari elettivi, nei limiti previsti dalla legge statale⁷⁹. Prima della riforma costituzionale del 2003, gli Enti territoriali potevano esercitare una funzione regolamentare, intesa come possibilità di emanare atti dal contenuto generale diversi dai provvedimenti a contenuto specifico e concreto, solo su materie espressamente conferite loro⁸⁰ dalla legislazione statale e non avevano, cioè, una funzione regolamentare generale⁸¹.

Una significativa modifica del contesto giuridico poc'anzi descritto avvenne con la riforma costituzionale approvata il 17 marzo 2003 con Legge costituzionale 2003-276 concernente «*l'organisation décentralisée de la République*».

Oltre ad una completa riscrittura del Titolo XII, la riforma ritoccò anche il primo articolo della Costituzione⁸², sicché la Francia continuava certamente a configurarsi come una «*Repubblica indivisibile*», ma è anche vero che si stabiliva espressamente che «*la sua organizzazione è decentralizzata*». L'obiettivo di questa modifica consisteva primariamente nel far sì che, nelle sue decisioni, il Consiglio Costituzionale francese tenesse il principio di decentramento in uguale considerazione rispetto al principio di indivisibilità della Nazione⁸³.

Per quanto riguarda più propriamente le norme sulle collettività territoriali, le principali novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2003 sono le seguenti⁸⁴.

⁷⁸ Cfr. *supra*, par. 2.

⁷⁹ In tal senso, cfr. ancora la storica decisione del *Conseil Constitutionnel*, 25 febbraio 1982, n. 82-137.

⁸⁰ Ciò in particolar modo a seguito di quanto stabilito dall'art. 1 della Legge 83-8 del 7 gennaio 1983 su cui v. J. CHAPUISAT, *La répartition des compétences. Commentaire de la loi n. 83-8 du 7.1.1983, relative à la ripartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat*, in *AJDA*, 1983, pp. 81 ss. Infatti, con tale disposizione si prevedeva che «[...] i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni regolano conloro deliberazioni gli affari di loro competenza», frangente che, secondo alcuni giuristi avrebbe dovuto interpretarsi come riconoscimento alle collettività territoriali ex art. 72 Cost. di una competenza regolamentare su tutte le questioni rientranti nell'esercizio delle proprie attribuzioni, come ad es., ribadito da J.M. AUBY, *Le pouvoir réglementaire des autorités de collectivités locales. A propos de controverses récentes*, in *AJDA*, 1984, pp. 468 ss.; più recentemente, cfr. ad es., M. VERPEAUX, *Le pouvoir réglementaire local, entre unicité et diversité*, in A.M. LE POURHET (dir.), *Droit constitutionnel local, Egalité et liberté locale dans la Constitution*, Actes du Colloque de Fort-de-France, 18, 19 et 20 décembre 1997, P.U.A.M.-Economica, 1999, pp. 32 ss.

⁸¹ È palese, quindi, che non vi fosse (ed è così ancora oggi) alcuna possibilità di esercizio di funzione legislativa da parte di enti sub-statali. Sul punto, v. P. MOZOL, *Libre administration*, cit., pp. 649 ss.

⁸² Cfr. l'art. 1, comma 1, Cost. a tenore del quale «*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée*».

⁸³ J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, cit., p. 181.

⁸⁴ Cfr., a tal proposito, in particolare J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, cit., spec. pp. 181-188; E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp.130 ss.; L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., spec. pp. 304-315; G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., spec. pp. 21 ss.

In primo luogo, a partire dalla riforma del 2003 si introduce il *riconoscimento costituzionale delle Regioni*. Del resto, dalla sua istituzione avvenuta con legge nel 1982⁸⁵, sino a tale modifica costituzionale la Regione aveva rappresentato un Ente “costituzionalmente consentito, ma non costituzionalmente necessario”⁸⁶. Il primo comma dell’art. 72, infatti, elenca i tipi di collettività locale riconosciuti dalla Costituzione, ossia i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni, le Collettività a statuto particolare e le Collettività d’oltremare⁸⁷. Se, da un lato, la riforma riconosce ed attribuisce maggiori poteri alle Regioni, dall’altro, le Regioni restano prive della funzione legislativa – che, invece, contraddistingue l’esperienza regionale italiana – e, quindi, titolari solo quindi di funzioni regolamentari/amministrative. Inoltre, le Regioni non partecipano in alcun modo al processo di formazione dell’indirizzo politico e non hanno alcuna competenza sull’organizzazione dei livelli di governo ad esse inferiori.

Altro elemento tanto caratteristico quanto interessante è costituito dall’*esercizio delle competenze al livello migliore*. Il nuovo comma 2 dell’art. 72⁸⁸, infatti, introduce il principio secondo cui «le collettività territoriali hanno vocazione a prendere le decisioni per l’insieme delle competenze che possono essere in opera [cioè, esercitate] al meglio al loro livello». Questo principio non può essere considerato pienamente corrispondente a quello di sussidiarietà verticale⁸⁹, perché non afferma espressamente che le competenze devono essere gestite dal livello più basso possibile, purché ne abbia le capacità, ma comunque può costituire una disposizione propedeutica alle eventuali rivendicazioni delle collettività locali contro una gestione troppo centralistica delle competenze da parte dello Stato.

Una menzione *ad hoc* merita, altresì, il tema della *potestà regolamentare*. L’art. 72, comma 3, infatti, sancisce che le collettività dispongono del potere regolamentare per l’esercizio delle proprie competenze, il quale, tuttavia, incontra il limite delle condizioni previste dalla legge. Tale norma non fa altro, quindi, che consacrare la potestà regolamentare locale che già esisteva, ribadendo che il concreto esercizio di questa potestà

⁸⁵ Cfr., segnatamente, la *Loi n. 82-213 du 2 mars 1982* relativa ai «[...] *droits et libertés des communes, des départements et des régions*», pubblicata in *JO du 3 mars 1982*, p. 730.

⁸⁶ Così, v. L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., p. 305.

⁸⁷ Cfr. l’art. 72, comma 1, Cost., ai sensi del quale «*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74*».

⁸⁸ Cfr. l’art. 72, comma 2, Cost., ai sensi del quale «*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*».

⁸⁹ J.B. AUBY, *La riforma dell’amministrazione territoriale in Francia*, cit., p. 181, definisce tale meccanismo come “una specie di regola di sussidiarietà”; analogamente cfr. L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., p. 309, afferma che nella versione francese, il principio di sussidiarietà “[...] perde i connotati di prossimità”.

è sempre e comunque subordinato alla legislazione; sennonché, ancora una volta, dato che la funzione legislativa appartiene solo al livello nazionale, la potestà regolamentare locale non può che esercitarsi nei limiti imposti dallo Stato.

Un aspetto peculiare della disciplina costituzionale in parola, è costituito dalla *deroga sperimentale a leggi o regolamenti nazionali*. Il comma 4 dell'art. 72⁹⁰ prevede che le collettività possano essere autorizzate a derogare a leggi o regolamenti nazionali, a titolo sperimentale e provvisorio, in alcune materie. Questo significa che la Costituzione prevede la possibilità che si possano trasferire alle collettività territoriali delle competenze e che queste siano autorizzate a fissare le regole di esercizio di tali competenze, in deroga alla legislazione nazionale, ma all'interno di limiti ben definiti, in ragione dei quali il trasferimento opera nei limiti previsti da una legge statale, ciascun caso deve essere previsto da una legge o da un regolamento, l'esercizio in deroga delle competenze si svolge a titolo sperimentale e provvisoriamente ed infine tale deroga non deve mettere in discussione l'esercizio di libertà pubbliche o di diritti costituzionalmente riconosciuti⁹¹.

La più sostanziale delle modifiche introdotte dalla riforma attiene all'introduzione di quattro nuovi principi, sanciti dall'art. 72-2 della Costituzione⁹², in materia di *autonomia*

⁹⁰ Cfr. l'art. 72, comma 4, ai sensi del quale «*Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences*».

⁹¹ L'importanza di questa norma sta nel fatto che potenzialmente si riconosce alle collettività territoriali un potere, pur sperimentale e provvisorio, qualitativamente assimilabile a quello nazionale. Il nuovo testo costituzionale, inoltre, introduce alcuni istituti di democrazia diretta accanto al tradizionale strumento di democrazia rappresentativa costituito dai consigli elettivi, cioè i c.d. *conseils élus* di cui all'art. 72, comma 3, Cost. Tali strumenti, introdotti dall'art. 72-1 Cost., sono la petizione e il referendum, le cui condizioni sono fissati dalla legge organica nazionale. In particolare, la petizione è una richiesta di iscrizione di un argomento all'ordine del giorno del consiglio elettivo, mentre il referendum ha effetti decisori diretti "progetti di deliberazione o di atto" (non ha valenza quindi consultiva come prevede la Costituzione e la legislazione italiana). In entrambi i casi, lo scopo è quello di avvicinamento tra amministrazioni locali e cittadinanza. Ai sensi dell'art. 72-1, comma 1, in particolare «*La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence*».

Sul punto cfr., ad es., il commento di M. VERPEAUX, *Référendum local, consultations locales et Constitution*, in *AJDA*, 2003, pp. 540 ss.

⁹² Ai sensi dell'art. 72-2 della Costituzione, infatti «*1. Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. 2. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. 3. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. 4. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. 5. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales*».

*finanziaria delle collettività territoriali*⁹³. Il primo è quello secondo cui la legge potrà autorizzare le collettività a determinare non solo le aliquote, ma anche l'assetto stesso dell'imposta. A tal proposito è bene sottolineare che la Costituzione non autorizza direttamente le collettività territoriali a fare questo, ma è la legge nazionale che potrà – e non necessariamente sarà tenuta a farlo – riconoscere tale potere agli Enti locali. Il secondo principio è quello per cui «[...] *le risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano [...] una parte determinante dell'insieme delle risorse*», sicché siffatto principio porrebbe come obiettivo quello di una sempre maggiore autonomia fiscale e di una sempre minore incidenza dei trasferimenti sul totale delle entrate locali. Il terzo principio dispone che a ogni trasferimento di competenze previsto dalla legge debba corrispondere un trasferimento di risorse finanziarie «*equivalenti a quelle che erano dedicate al loro esercizio*» prima della loro devoluzione, mentre il quarto principio cui si accennava prevede che la legge debba introdurre un sistema di perequazioni per la riduzione delle disuguaglianze territoriali⁹⁴. Da ultimo, il primo comma dello stesso art. 72-2 Cost. prevede che le collettività territoriali «*dispongano liberamente delle risorse*», ma sempre «*alle condizioni fissate dalla legge*», sicché l'autonomia finanziaria locale, di entrata e di spesa, si muove alle condizioni e nei limiti fissati dal livello centrale.

Con la novella costituzionale, inoltre, si introduce una *nuova classificazione delle collettività d'oltremare*⁹⁵. Prima del 2003, infatti, vigeva la distinzione tra Territori d'oltremare (TOM) e Dipartimenti d'oltremare (DOM)⁹⁶. Con la riforma costituzionale⁹⁷,

⁹³ Su cui v., ad es., R. HERTZOG, *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, in *AJDA*, 2003, pp. 548 ss.; L. PHILIP, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, in *CCC, Cahiers Cons. constit.*, 12, 2002, pp. 96 ss.

⁹⁴ In questo senso la perequazione si atteggia a strumento di conservazione ed attuazione del principio di eguaglianza tra collettività territoriali. Infatti, come è stato sottolineato, la perequazione «[...] se matérialise dans des dispositifs destinés à réduire des inégalités de ressources ou de charges», come testualmente riporta M. HOUSER, *La péréquation entre départements*, in *RFDA*, 2011, p. 159. Sul tema della perequazione in Costituzione, v. anche V. BARBÉ, *La péréquation, principe constitutionnel*, in *RFDC*, 2010, pp. 14 ss.

⁹⁵ Cfr. J. JORDA, *Les collectivités territoriales outre-mer et la revision de la Constitution*, in *RFDC, Revue française de droit constitutionnel*, 2003, pp. 697 ss.

⁹⁶ Cfr. J.F. AUBY, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, Paris 1992; J.Y. FABERON-J.F. AUBY (dir.), *L'évolution du statut du département d'outre-mer*, Colloque organisé par l'Institut de Droit d'outre-mer de Montpellier, 18 janvier 1999, PUAM, Aix-en-Provence 1999.

Per un raccordo con le dinamiche imposte dall'Unione Europea, cfr. J. ZILLER, *L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, in *RFAP*, 2002, pp. 127 ss.; ID., *Les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) associés à la Communauté Économique Européenne: une alternative statutaire pour les Régions ultra-périphériques?*, in E. JOS-D. PERROT (dir.), *L'outre-mer et l'europe communautaire. Quelle insertion? Pour quel développement?*, Economica, Paris 1994, pp. 173 ss. Più di recente, cfr. J. ZILLER, *Les statuts constitutionnels des régions ultrapériphériques espagnole, françaises et portugaises: ébauche d'une comparaison*, in L. TESOKA-J. ZILLER (dir.), *Union Européenne et Outre-mers, unis dans leur diversité*, Actes du colloque organisé à Florence les 12 et 13 avril 2007, PUAM, Aix-en-Provence 2008, pp. 153 ss.

⁹⁷ Su questo specifico aspetto della riforma, v. J.P. THIELLAY, *Les outre-mer dans la réforme de la Constitution*, in *AJDA*, 2003, pp. 564 ss.; O. GOHIN, *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, in *RFDA*, 2003, pp. 678 ss.

si distingue tra le Regioni e Dipartimenti d'oltremare (DROM), disciplinati dall'art. 73 Cost.,⁹⁸ e le «altre collettività d'oltremare», rette dall'art. 74 Cost., cui si aggiungeva la Nuova Caledonia che, in ossequio agli accordi di Nouméa del 1998, è retta dal Titolo XIII della Costituzione⁹⁹.

La rassegna delle principali modifiche di interesse intervenute con la riforma costituzionale del 2003 si chiude con il *rafforzamento del Senato*. Infatti, in Francia il Senato costituisce una sorta di “Camera delle autonomie”, dacché i senatori non sono direttamente eletti dai cittadini ma sono eletti dai rappresentanti delle collettività territoriali. Con il rafforzamento del Senato si è inteso, quindi, rafforzare il ruolo degli Enti locali nel processo decisionale nazionale. Peraltro con la riforma del 2003, sono inserite in Costituzione una serie di riserve di “legge organica”, vale a dire quel tipo di legge che viene approvata con un ruolo incisivo del Senato, frangente dal quale ne deriva che i rappresentanti degli Enti locali possono incidere sulle leggi che riguardano gli Enti locali stessi. Inoltre, l'art. 39¹⁰⁰ Cost. prevede che sui progetti di legge concernenti «l'organizzazione delle collettività territoriali», il Senato rivesta il ruolo di Camera di prima lettura, ruolo che solitamente spetta all'Assemblea nazionale.

Nonostante le modifiche descritte, si può affermare che l'impatto sostanziale della riforma costituzionale del 2003 non sia stato poi molto significativo¹⁰¹. Le ragioni addotte per giustificare tale affermazione sono che, secondo il medesimo assetto già mutuato prima del 2003, da un lato, le Regioni si confermano prive del potere legislativo e, dall'altro, resiste un forte sistema di controlli statali sugli atti degli Enti locali, fermo restando che le competenze delle collettività territoriali non riescono costituzionalmente garantite, non essendo cioè funzioni *proprie* bensì mere funzioni *delegate*, di cui lo Stato centrale può riappropriarsi in ogni momento.

⁹⁸ V., ad es., altresì A. ORAISON, *Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Cinquième République, corrigée et complétée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, in *RFDA*, 2003, pp. 684 ss.

⁹⁹ Si noti che, di fatto, nei DROM il livello della Regione e del Dipartimento coincidono.

Su tali aspetti, v. di recente P. PICCIACCHIA, *La Nuova Caledonia e le Autorità Amministrative Indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, pp. 1 ss.

¹⁰⁰ Cfr. l'art. 39, comma 2, Cost., ai sensi del quale «[...] les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat».

¹⁰¹ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 131 e p. 133 afferma ad esempio che con la riforma «[...] non sembra che i caratteri tradizionali del sistema “unitario” della V Repubblica siano stati minimamente intaccati», tanto che essa «sembra avere una portata più simbolica che sostanziale»; J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, cit., p. 185, commenta il testo costituzionale affermando che con la riforma «[...] si resta, dunque, alla menzione di “libera amministrazione”, tale quale si svolgeva dal testo precedente»; anche a giudizio di G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., p. 25, “[...] non pare [...] che l'uniformità sia stata intaccata, nonostante la nuova previsione del diritto di sperimentazione”.

In ogni caso, la Costituzione così come emendata, soprattutto se ci si riferisce all'art. 72 Cost., ci permette di avere un quadro completo delle collettività territoriali francesi attualmente esistenti e operanti sul fronte amministrativo¹⁰².

In questo contesto, anzitutto, i *Comuni* costituiscono il livello di governo territoriale da sempre esistente, che ha conosciuto una prima normativa organica nella Legge del 1884, la quale ha costituito la base per il *Codice dell'amministrazione comunale* del 1957¹⁰³, fino all'avvento del *Codice Generali delle Collettività Territoriali* (CGCT) del 1996, ancora in vigore, seppur con modiche e integrazioni. I *Dipartimenti* conservano lo *status* di Enti caratterizzanti del sistema alla francese¹⁰⁴, mentre le *Regioni* – dopo il primo tentativo di istituzione, infine fallito, operato dal Generale De Gaulle nel 1969 – una volta istituite per legge nel 1982¹⁰⁵, ottengono con la riforma del 2003 riconoscimento e copertura costituzionale. Chiudono il quadro le *Collettività d'oltremare e a statuto particolare*. In particolare, le prime costituiscono il portato dell'Impero coloniale francese ed hanno modificato di recente la loro classificazione, sicché, ad oggi, solo alcuni di questi territori sono denominati “collettività d'oltremare”, coincidendo per la maggior parte dei casi con i vecchi *territoires d'outre-mer* (TOM), mentre gli altri, al contrario, sono oggi Dipartimenti e Regioni d'Oltremare (DROM), ossia Regioni mono-dipartimentali con pari dignità delle Regioni dell'*Hexagone*. Quanto alle *collettività a statuto particolare*, rappresentano un'applicazione del principio di differenziazione all'interno delle categorie precedentemente menzionate, rese possibili all'esito della riforma costituzionale del 2003.

Richiamati gli Enti territoriali francesi, occorre una precisazione dei loro caratteri istituzionali e funzionali principali, con la finalità di meglio comprendere come siano intervenute le recenti modifiche legislative.

Iniziando dal livello di prossimità, cioè dal *Comune*¹⁰⁶, tale Ente si compone di tre organi principali, vale a dire Consiglio municipale, Sindaco e assessori¹⁰⁷. L'ambito

¹⁰² G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., p. 14.

¹⁰³ Quest'ultimo testo, peraltro, è stato poi sostituito dal *Codice dei Comuni* del 1977.

¹⁰⁴ In particolare, vennero istituiti già nel 1789, ma solo nel 1982 furono dotati di un esecutivo autonomo. Prima, infatti, vertice e organo esecutivo monocratico del Dipartimento era il Prefetto, organo – come si è anticipato in precedenza *supra*, par. 2 – rappresentante dello Stato e del Governo e non espressione della comunità locale.

¹⁰⁵ Cfr. J.C. DOUENCE, *La région: collectivité à vocation générale ou spécialisée?*, in *RFDA*, 1986, pp. 539 ss.

¹⁰⁶ Nel 2018 si contano in tutto 35.443 Comuni, di cui 35.228 nella Francia metropolitana (ossia i territori europei) e 215 nella Francia d'Oltremare. Ne deriva che nel 2018 la popolazione media di un Comune francese è di 1.892 abitanti, che diventano 1.825 se si considera solo la Francia metropolitana; la dimensione demografica comunale mediana è, invece, di circa 450 abitanti. Ciò rende la Francia il Paese europeo con il più alto numero di Comuni e il penultimo nell'Unione europea per numero medio di abitanti per Comune, seguito solamente dalla Repubblica Ceca. Per un sguardo alla fonte dei dati menzionati, cfr. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres 2018*, Parigi, 2018, spec. pp. 18-21, in https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf.

materiale in cui i Comuni francesi esercitano in modo più incisivo la propria competenza è l'urbanistica: non a caso sono di competenza comunale, infatti, le pianificazioni del consumo di suolo e delle autorizzazioni alla costruzione. Un altro ambito in cui i Comuni, e più precisamente i Sindaci, hanno un potere diretto è quello della sicurezza pubblica: il sindaco può creare un servizio di polizia municipale per assicurare l'applicazione della normativa in tema di viabilità, ordine pubblico e salute pubblica. Tra le ulteriori competenze si possono citare la gestione degli edifici, del patrimonio e delle spese di funzionamento delle scuole primarie e la polizia mortuaria.

Per quanto attiene, invece, ai *Dipartimenti*¹⁰⁸, questi si costituiscono di quattro organi principali: il Consiglio generale, eletto direttamente dai cittadini, Presidente, Commissione e Giunta¹⁰⁹. I Dipartimenti hanno ampie competenze in materia di politiche sociali e sanità¹¹⁰. Più precisamente, in tale materia, sono di competenza dipartimentale funzioni e servizi quali gli aiuti sociali alle categorie più deboli¹¹¹, l'assistenza domiciliare agli anziani, l'erogazione del "reddito di solidarietà attiva", l'inserimento professionale dei disabili, il controllo sulle scuole dell'infanzia, l'implementazione delle misure di accompagnamento sociale personalizzato, la protezione sanitaria della maternità e dell'infanzia, la conduzione delle vaccinazioni, la costruzione delle infrastrutture sanitarie pubbliche, implementazione dei programmi regionali di sanità.

Gli organi della *Regione*¹¹², invece, sono cinque: Consiglio regionale, Presidente, Commissione, Giunta e Consiglio economico e sociale¹¹³. Il Consiglio regionale è eletto direttamente dai cittadini ed elegge tra i propri membri, ogni sei anni, il Presidente della

¹⁰⁷ Ogni Comune è dotato di un Consiglio municipale, eletto direttamente dai cittadini ogni sei anni. Il suo numero di membri varia a seconda della popolazione. Esso elegge il sindaco (*maire*) che rimane in carica anch'esso sei anni. Con funzioni di ausilio al sindaco, vi sono gli assessori, scelti tra i consiglieri comunali e che possono ricevere specifiche deleghe dal sindaco.

¹⁰⁸ I Dipartimenti della Francia metropolitana sono 96, cui si possono aggiungere i 5 Dipartimenti/regioni d'oltremare per un totale di 101 dipartimenti. La popolazione media di un dipartimento della Francia metropolitana è di circa 670.000 abitanti (DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 18)

¹⁰⁹ In ogni Dipartimento, in particolare, i consiglieri generali rimangono in carica sei anni, ma metà del consiglio si rinnova ogni tre anni. Il consiglio elegge tra i suoi membri il presidente di dipartimento, che rimane in carica tre anni e ha il compito di eseguire le deliberazioni consiliari. La commissione dipartimentale è invece formata consiglieri eletti dal consiglio stesso e forma con il presidente la squadra di governo dell'ente. La giunta, invece, è formata da membri del consiglio o della commissione dotati di deleghe conferite dal presidente.

¹¹⁰ Cfr., ad es., M. LONG-H. RIHAL, *La vocation sociale du département*, in *AJDA*, 2011, pp. 1839 ss.

¹¹¹ Si pensi, ad esempio, alle fasce di popolazione relative a bambini, anziani, disabili.

¹¹² Dopo la riforma del 2015 le Regioni della Francia metropolitana sono state ridotte da 22 a 13. Tra queste 13 Regioni, la Corsica rappresenta una collettività a statuto particolare. A queste si possono aggiungere le già citate 5 Regioni/Dipartimenti d'Oltremare. Per quanto attiene al profilo demografico, la popolazione delle Regioni francesi è molto varia, in quanto si passa dai 338.000 abitanti della Corsica agli oltre 12.200.000 dell'*Île-de-France*, cioè la Regione di Parigi.

¹¹³ Il consiglio elegge tra i propri membri anche i componenti della commissione permanente, che, insieme al presidente, formano la giunta regionale. Il consiglio economico e sociale ha invece funzioni meramente consultive ed è formato da rappresentanti dei gruppi di interesse socio-economici locali.

regione, che è a capo dei servizi amministrativi regionali. Le principali competenze¹¹⁴ attribuite alle Regioni sono le seguenti: il governo del territorio, attraverso l'elaborazione di uno schema regionale di pianificazione territoriale; le attività produttive; la formazione professionale; la gestione degli edifici, del patrimonio e delle spese di funzionamento delle scuole secondarie (*lycées*); il trasporto, in particolar modo quello ferroviario¹¹⁵.

La reale suddivisione delle competenze, tuttavia, non è così rigida e lineare come quella sopra descritta, pur essendo tale rigidità il connotato ispiratore del decentramento delle funzioni sulla base di *blocs de compétences*. In concreto, l'eliminazione di ogni qualsiasi sovrapposizione o conflitto di competenza riesce impossibile da realizzare sicché, ad esempio, si riconosce come in molte politiche non si possa prescindere dal consenso dei Comuni, anche e soprattutto per il loro ruolo di conoscenza diretta delle realtà locali¹¹⁶.

Venendo ora alle cc.dd. *Collectivités d'outre-mer*, giova sottolineare che per comprendere meglio questa tipologia di Ente¹¹⁷, è necessario considerare prima tutta la Francia d'Oltremare, ossia quella parte di territorio della Repubblica Francese che non si trova in Europa¹¹⁸. Essa, in particolare, si identifica nei seguenti Enti territoriali: cinque Dipartimenti e Regioni d'Oltremare (DROM), disciplinate dall'art. 73 della Costituzione, cioè Guadalupa, Martinica, Guyana francese, Riunione, Mayotte¹¹⁹; cinque collettività d'oltremare (COM), disciplinate dall'art. 74 della Costituzione, ovvero Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy¹²⁰, Polinesia francese, Wallis e Futuna; una collettività che potremmo definire *sui generis*, riferendoci alla Nuova Caledonia, retta dal Titolo XIII della Costituzione, in ottemperanza agli accordi di Nouméa del 1998¹²¹; nonché, infine, due territori il cui regime è disciplinato dalla legge ai sensi dell'art. 72-3

¹¹⁴ Per uno sguardo all'assetto complessivo delle competenze, cfr. in sito web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences>.

¹¹⁵ Sarebbe, in sostanza, l'equivalente dei nostri "treni regionali".

¹¹⁶ Esprime questo avviso, ad es., G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., spec. p. 16-22; C. MURGIA, *Unità della Repubblica e autonomia regionale in Francia*, relazione al convegno interdisciplinare "Le Regioni in Europa. Otto esperienze di attualità a confronto", Osservatorio sul federalismo, Roma, 23 maggio 2002.

¹¹⁷ Su cui v. ancora J. JORDA, *Les collectivités territoriales outre-mer*, cit., pp. 697 ss.

¹¹⁸ Cfr., sul punto altresì F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, in *AJDA*, 1992, n° spécial «Outre-mer», pp. 539 ss.; ID., *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, Paris 1992; O. GOHIN, *L'apport de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998*, in *Cahiers Conseil constit.*, 12, 2002, pp. 112 ss.

¹¹⁹ Su cui v. J.P. THIELLAY, *La loi du 11 juillet 2001: un nouveau départ pour Mayotte dans la République*, in *AJDA*, 2002, pp. 106 ss.

¹²⁰ Su cui v. S. SUR, *Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini: l'île de Saint-Barthélemy*, in J. PETIT (contributions rassemblées par), *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, Paris 2003, pp. 431 ss.

¹²¹ Per quanto riguarda la collocazione geografica di questi territori, sia sufficiente rammentare che Guadalupa, Martinica, Saint-Martin e Saint-Barthélemy si trovano nei Caraibi; Saint-Pierre-et-Miquelon si trova al largo del Canada nell'Atlantico; la Guyana francese, unico territorio non insulare dell'Oltremare francese, si trova in Sudamerica; Riunione e Mayotte si trovano nell'Oceano Indiano al largo del Madagascar; la Polinesia francese, la Nuova Caledonia e Wallis e Futuna si trovano in Oceania.

della Costituzione, cioè le Terre Australi e Antartiche Francesi (TAAF) e l'isola di Clipperton¹²².

Alla luce di quanto sinora descritto, emerge che le collettività d'oltremare (COM) costituiscono solo una parte dell'Oltremare. I DROM sono allo stesso tempo Regioni e Dipartimenti e a loro si applica pienamente il diritto pubblico francese, sebbene questo possa essere oggetto di adattamento alle «[...] *caratteristiche e vincoli peculiari di queste collettività*» (art. 73, comma 1, Cost.). Inoltre, la Costituzione prevede che specifiche leggi possano permettere ai DROM di fissare regole, in un limitato numero di materie, applicabili soltanto ai propri territori (comma 3)¹²³.

Viceversa, le COM sono rette da «[...] *uno statuto che tiene conto degli interessi propri di ciascuna di esse all'interno della Repubblica*» approvato con legge organica (art. 74 Cost.)¹²⁴. Tale statuto definisce le condizioni alle quali le leggi e i regolamenti sono applicabili nei territori, le competenze proprie di ciascuna collettività, organi e funzionamento delle istituzioni della collettività, modalità di consultazioni delle assemblee deliberanti su progetti di normativa aventi come oggetto la collettività stessa, nonché i limiti con cui il Consiglio di Stato esercita il suo controllo (art. 74, commi 2 e 3, Cost.). Da ciò ne consegue che le competenze delle COM non sono uniformi, come possono essere, ad esempio, quelle dei Comuni, ma variano da collettività a collettività, a seconda del contenuto del proprio statuto. Le collettività d'oltremare, dunque, presentano il regime maggiormente derogatorio possibile dell'ordinamento nazionale, anche per quanto attiene all'assetto delle funzioni amministrative, senza però la possibilità di intaccare i principi e diritti fondamentali contenuti nella Costituzione, compreso quello di *indivisibilité*¹²⁵.

¹²² Esse comprendono territori non stabilmente abitati e popolati sostanzialmente solo da militari o scienziati. Le TAAF comprendono la Terra Adelia (la porzione di Antartide rivendicata dalla Francia) e varie isole e arcipelaghi dispersi nell'Oceano Indiano (Saint-Paul, Nuova Amsterdam, Crozet, Kerguelen, isola Europa, Bassas da India, Juan de Nova, isole Gloriose). Clipperton è un atollo nel Pacifico, disabitato e amministrato direttamente dal governo.

¹²³ Cfr. l'art. 73, commi 1-3, Cost., a tenore del quale «[...] 1. *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. 2. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement. 3. Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.*».

¹²⁴ Cfr. l'art. 74, comma 1, Cost., ai sensi del quale «[...] *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République*».

¹²⁵ In relazione a quanto sinora descritto, cfr. il sito <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cadre-constitutionnel-general-issu-des-articles-72-73-et-74-constitution>. Riesce, altresì, assai utile compulsare il sito web <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categorie-collectivites-territoriales/que-sont-collectivites-outre-mer.html>.

Chiudono il quadro delle collettività contemplate dall'ordinamento francese le *Collettività a statuto particolare*, le quali possono essere considerate l'applicazione pratica di una sorta di principio di differenziazione introdotto nella Costituzione francese con la riforma del 2003. L'art. 72 Cost. prevede, infatti, che la legge possa creare altre collettività territoriali «[...] *se del caso, in sostituzione di una o più collettività menzionante in questo comma*», sicché riesce ammissibile la creazione delle collettività a statuto particolare in luogo – «*en lieu et place*» – di uno o più Enti territoriali¹²⁶. Ne consegue che, in un certo senso, ciascun tipo di collettività non riesce più necessario, potendo essere sostituito da Enti “speciali”, creati per legge, in grado di adattare al meglio le proprie caratteristiche alle esigenze territoriali particolari. In questa accezione, come è stato autorevolmente notato¹²⁷, l'ordinamento francese si mostra anche più flessibile di quello italiano.

Questo principio ha conosciuto concreta applicazione attraverso l'istituzione, in vari momenti, delle seguenti collettività a statuto particolare: la Metropoli della Grande Parigi; la Metropoli di Lione; la Metropoli di Marsiglia; la Collettività della Corsica.

Come riesce evidente, i primi tre casi di collettività particolari si riferiscono alle tre maggiori città della Francia¹²⁸. La *ratio* dell'istituzione della “specialità” di Parigi, Lione e Marsiglia sta nel creare strumenti specifici per avvicinare l'amministrazione comunale ai propri abitanti proprio perché più è grande il Comune, maggiore è la distanza tra amministrazione e amministrato; tale aspetto, del resto, vale ancora di più in un Paese come la Francia, nel quale si esalta il principio della *démocratie de proximité*. In Comuni così estesi – sia sotto il profilo dell'ampiezza delle funzioni amministrative che del rilievo demografico e, in definitiva, della capacità di costituire un riferimento anche per quanto attiene ai fattori di sviluppo economico e territoriale – è parso necessario al Legislatore creare un livello di amministrazione inferiore a quello comunale.

La prima risposta a questa esigenza, del resto, proveniva dalla Legge 1982-1169, altresì nota come “legge PML”, dalle iniziali delle tre città, la quale istituì gli *arrondissements*, modificando così il funzionamento amministrativo dei tre maggiori Comuni francesi. In seguito, in alcune aree urbane, si è cercato di istituire un Ente apposito non solo per la grande Città, ma per l'intera conurbazione, cioè comprendente anche i Comuni limitrofi. Si arrivò pertanto alla creazione particolari forme di cooperazione intercomunale¹²⁹ tra il

¹²⁶ Siano essi Comuni, Dipartimenti, Regioni, oppure Collettività d'oltremare.

¹²⁷ L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., *passim*, spec. pp. 305 ss.

¹²⁸ Su cui cfr., in particolare, L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014, pp. 613 ss.; N. KADA, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, in *AJDA*, 2014, pp. 622 ss.

¹²⁹ Cfr. *infra*, in questo stesso capitolo, par. 2.2.

Comune della città e quelli del suo *hinterland*¹³⁰. Successivamente, con legge del 2014, si è arrivati alla creazione delle tre Metropoli *en lieu et place* dei precedenti Enti intercomunali. Le Metropoli possono, quindi, essere considerate degli Enti di cooperazione intercomunale a statuto particolare¹³¹.

Diverso, invece, è il caso della Corsica. Da sempre isola con forti spinte autonomiste e secessioniste, la Corsica ebbe, all'interno del processo di decentralizzazione iniziato nel 1982, la concessione di uno statuto particolare che permise all'isola di avere un consiglio regionale elettivo quattro anni prima delle altre Regioni. Con una nuova Legge del 1991, si approvò un nuovo statuto che istituì la Collettività Territoriale di Corsica (CTC), la quale costituisce sostanzialmente un Ente paragonabile alla Regione, ancorché titolare di maggiori competenze in materia di sviluppo economico e conservazione dell'identità culturale. Tuttavia l'istituzione di una collettività corsa a statuto particolare in sostituzione di un Ente precedente è avvenuta solo recentemente e, in particolare, a seguito della Legge sulla «nuova organizzazione territoriale della Repubblica», c.d. *loi NOTRe*, n. 2015-991¹³², sicché dal 1° gennaio 2018, la Corsica costituisce ciò che più si avvicina, alle Regioni a Statuto speciale italiane.

2.2. L'INTEGRAZIONE FUNZIONALE: *COMMUNAUTÉS DES COMMUNES*, *COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION*, *COMMUNAUTÉS URBAINES*, *EPCI*, *SIVU* E *SIVOM*

Si è già anticipato che la frammentazione comunale costituisce uno degli elementi caratterizzanti del sistema di governo locale francese. Un così elevato numero di Comuni e una così bassa dimensione demografica media ha fatto parlare, non a caso, di

¹³⁰ Sicché, a titolo esemplificativo, a Lione fu creata una Comunità Urbana (CU), mentre a Parigi un sindacato misto.

¹³¹ In tale aspetto sostanziale si rinviene senza dubbio un dato di peculiare interesse anche rispetto al recente dibattito italiano antecedente – ed immediatamente successivo – all'istituzione delle Città metropolitane, nate al contrario come Ente sostanzialmente connotato da funzioni proprie molto simili a quelle delle Province, ancorché dalla vocazione maggiormente strategica. In relazione ai profili e lineamenti considerati nel testo, cfr. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categorie-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-metropole-lyon-creee-2014.html>, nonché il link <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/metropole-du-grand-paris.html>. In relazione alla specialità delle Métropoles ed al loro ordinamento giuridico, cfr. sin d'ora M. CARRER-S. ROSSI *Le città metropolitane in Europa*, working paper elaborato per conto dell'IFEL-Fondazione ANCI, Roma 2014, spec. pp. 16 ss.

¹³² Cfr. *infra*, par. 3.4., in questo stesso capitolo. Segnatamente, l'Assemblea nazionale ha approvato tre ordinanze integrative del testo legislativo che hanno portato definitivamente all'istituzione i *a Collettività di Corsica*, collettività a statuto particolare “*en lieu et place*” non solo della precedente CTC, ma anche dei due consigli dipartimentali dell'isola (l'Alta Corsica/*Cismonte* e la Corsica del Sud/*Pumonte*). Per informazioni a riguardo, cfr. https://www.isula.corsica/E-date-principale-di-a-dicentralizzazione-in-Corsica_a39.html.

“sbriciolamento comunale” ovvero di *émiettement communal*¹³³, proprio in riferimento a tale caratteristica strutturale della mappa locale transalpina¹³⁴. L’inadeguatezza dimensionale dei Comuni francesi si è lungamente espressa, ad esempio, nell’incapacità da parte degli Enti medesimi di realizzare progetti di un certo spessore economico, atteso l’elevato numero di soggetti pubblici tra cui dovevano essere ripartiti i fondi statali¹³⁵ all’uopo stanziati.

La risposta offerta dalla Francia all’inadeguatezza dimensionale dei Comuni è stata quella della cooperazione intercomunale¹³⁶.

Per vero molti Paesi europei¹³⁷ hanno affrontato il problema, chi prima chi dopo, attraverso i più svariati istituti di semplificazione della mappa locale¹³⁸, chi attraverso la cooperazione funzionale tra Comuni¹³⁹, chi attraverso le fusioni di Comuni¹⁴⁰, cioè agendo sul piano del consolidamento strutturale delle amministrazioni locali. Tuttavia la questione in Francia è talmente determinante che si è arrivati a pensare alla “soluzione” intercomunale molto prima che negli altri Paesi. Non deve stupire, allora che l’evoluzione storico-normativa dell’*intercommunalité* francese, dunque, affondi le sue radici nella fine dell’Ottocento¹⁴¹.

La prima forma di cooperazione intercomunale, infatti, risale al 1890, quando una Legge *ad hoc* istituì i sindacati intercomunali a vocazione unica¹⁴², Enti fondati dai Comuni per la gestione in forma associata di una singola funzione¹⁴³. Lo scopo dei SIVU era quello di creare delle economie di scala necessarie per gestire nuovi servizi pubblici

¹³³ Tale espressione viene mutuata, ad es., da J.L. BOEUF, *L’intercommunalité francese*, in *Amministrare*, 2009, p. 120.

¹³⁴ Peraltro, come noto, anche la dottrina amministrativistica italiana ha avuto modo di trattare il tema, nel nostro ordinamento forse più mitigato rispetto alle organizzazioni amministrative – eppure assai simile negli effetti – della polverizzazione comunale. In questo senso, si ricordi ad es. che di Comuni “polvere” ha parlato per la prima volta già M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 455 ss., nonché ID. (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia 1967.

¹³⁵ In tal senso, cfr. G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., p. 22.

¹³⁶ Cfr. A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. Federalismo*, 2012, pp. 583 ss.

¹³⁷ Cfr., di recente, W. GASPARRI (a cura di), *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Giappichelli, Torino 2017.

¹³⁸ Su tale aspetto v., spec. *supra*, cap. 2, sez. II.

¹³⁹ Su cui v., O. GALLI, *Unioni di Comuni in Europa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018, in corso di pubblicazione.

¹⁴⁰ Su cui v., allo stesso modo, F. SPALLA, *Fusioni comunali in Italia e in Europa: modelli, processi, esiti*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni*, cit.

¹⁴¹ Cfr. L.E. LO IACONO, *L’intercomunalità in Francia*, in AA.VV., *Fenomeno e forme dell’intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, 31 luglio 2011, spec. pp. 9 ss.; M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Ist. Federalismo*, 2017, pp. 523 ss.; M. DE DONNO-A. PIAZZA *La disciplina intercomunale in Francia*, Bologna 2016, pp. 1 ss.; se si vuole, seppur per sommi capi, cfr. E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L’esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 986 ss.

¹⁴² Ovvero i cc.dd. SIVU, cioè i *Syndicats intercommunaux à vocation unique*.

¹⁴³ J.L. BOEUF, *L’intercommunalité francese*, cit., spec. pp. 119 ss.

tipici del processo di modernizzazione tecnica e sociale del Paese, quali la raccolta dei rifiuti, i trasporti pubblici e la depurazione delle acque.

I sindacati intercomunali a vocazione multipla (SIVOM)¹⁴⁴, istituibili per la gestione associata di una pluralità di funzioni amministrative di competenza comunale, sono meno risalenti ed hanno base normativa in una Legge del 1959¹⁴⁵. Pochi anni prima, invece, nel 1955 nascevano i cc.dd. sindacati misti¹⁴⁶ (SM), che permettevano la gestione associata di servizi anche tra Enti di livello diverso, aprendo così alla cooperazione interlocale integrata tra Comuni e Dipartimenti.

La prima forma di collaborazione comunale basata non soltanto sulla gestione associata di servizi, ma su una più profonda integrazione istituzionale¹⁴⁷ avvenne nel 1966, con l'istituzione per legge delle Comunità urbane¹⁴⁸ (CU), che trovarono una prima applicazione *in primis* in riferimento alle quattro CU di Bordeaux, Lilla, Lione e Strasburgo.

Nel 1971, con la legge *Marcellin* n. 1971-588, si tentò di sottoporre al sistema locale francese una vera svolta, imponendo la riduzione del numero di Comuni attraverso processi di accorpamento, ma questo tentativo non ebbe successo, sicché in alternativa alle fusioni di Comuni, non poteva che farsi luogo alla soluzione rappresentata dall'associazionismo tra Comuni. Il già citato *Rapport Guichard* del 1975 indicava tra gli obiettivi da realizzare nel medio termine quello della creazione di *communautés* che raggruppassero tra i 10 e 15 Comuni e gestissero quei servizi nei quali il contatto diretto con l'utenza fosse meno necessario¹⁴⁹.

Il quadro delle *communautés* per come lo conosciamo oggi si è costruito successivamente con alcune leggi approvate negli anni Novanta. Nel 1992 la legge sull'*Administration Territoriale de la République* istituì le Comunità di Comuni¹⁵⁰ (CC), pensate per raggruppare Comuni in modo tale da raggiungere una dimensione demografica minima di 20.000 abitanti.

¹⁴⁴ Ovvero i cc.dd. SIVOM, cioè i *Syndicats intercommunaux à vocation multiple*.

¹⁴⁵ Per i dettagli, cfr. E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali?*, cit., pp. 999 ss.

¹⁴⁶ Ci si riferisce, naturalmente, ai cc.dd. *syndacats mixtes*, che sono stati istituiti con la finalità di assicurare l'integrazione tra Enti di diversa scala demografica e dimensionale, allo scopo di garantire un maggiore livello di efficienza nell'erogazione di servizi ed il migliore utilizzo delle risorse finanziarie a corredo, mediante lo sfruttamento delle economie di scala.

¹⁴⁷ Si tratta, in altri termini, della cosiddetta intercomunalità federativa.

¹⁴⁸ Si tratta delle cc.dd. *communautés urbaines*. Su cui v. il contributo risalente, benché ancora attuale, di D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, pp. 449 ss.

¹⁴⁹ D. PEPY, *Vie des Collectivités Locales. Le Rapport Guichard: vivre ensemble*, cit., p. 536.

¹⁵⁰ Altrimenti note, con la loro denominazione originaria, come *communautés de communes*.

Un importante momento per la razionalizzazione del sistema intercomunale francese fu la Legge *Chévenement* n. 1999-586, che raggruppò le tipologie già esistenti nella più ampia categoria degli Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale¹⁵¹ (EPCI) e ne istituì un ulteriore tipo, ovvero le Comunità d'agglomerato¹⁵² (CA). La differenza tra i tre diversi strumenti di risiedeva sostanzialmente nella loro dimensione demografica: le CC destinate a raccogliere una popolazione complessiva inferiore ai 50.000 abitanti, le CA con oltre i 50.000 abitanti ed, infine, le CU, in grado di raccogliere oltre 250.000 abitanti. L'importanza della Legge *Chévenement* risiede soprattutto nell'aver riconosciuto agli EPCI la possibilità di costituirsi quali Enti a fiscalità propria, attraverso l'attribuzione all'EPCI anziché al Comune membro della tassa professionale unica (TPU)¹⁵³.

Un'ulteriore spinta all'intercomunalità si è di recente registrata con la Legge 2010-1563, la quale presentava l'obiettivo quelli di inglobare in forme cooperative i Comuni rimasti separati, di rafforzare gli EPCI stessi, rendendoli più robusti da un punto di vista dimensionale e funzionale attraverso la devoluzione di più competenze da parte dei Comuni membri e con la finalità ultima di superare progressivamente i sindacati intercomunali, attraverso la sostituzione con gli EPCI. Si trattava quindi non soltanto di ampliare le competenze degli Enti esistenti, bensì di ridisegnare completamente la mappa delle intercomunalità, in modo da ricomprendervi tutti i Comuni, ipotizzando delle aggregazioni più ampie di quelle preesistenti.

Un disegno così ambizioso non poteva realizzarsi “spontaneamente” partendo dalle volontà dei Comuni coinvolti, ma si rendeva necessaria una “supervisione dall'alto” che fu trovata nel cardine del modello territoriale francese, ovvero il Prefetto. Ai Prefetti, la legge 2010-1563¹⁵⁴ diede ampi poteri nella definizione dei confini – cioè del c.d. *périmètre communautaire* – che avrebbero dovuto avere i nuovi EPCI in ciascun Dipartimento, attraverso la predisposizione degli Schemi Dipartimentali di Cooperazione Intercomunale. Ancora oggi, infatti, l'iniziativa per la costituzione di un EPCI può provenire dai Comuni interessati, ma anche direttamente dal Prefetto¹⁵⁵, secondo un approccio *top down*. A

¹⁵¹ Si tratta, ovviamente, dei cc.dd. *établissements publics de coopération intercomunale*.

¹⁵² Altrimenti note con la nomenclatura originaria di *communautés d'agglomération*.

¹⁵³ Cfr. J.F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre: des collectivités locales mal nommées?*, in *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003, pp. 4 ss.

¹⁵⁴ L'obiettivo proprio di questa legge di semplificazione dell'intercomunalità era stato preceduto dal Decreto presidenziale del 22 ottobre 2008, che aveva istituito un Comitato con il compito di studiare misure di semplificazione del regime istituzionale, riduzione del numero di EPCI, chiarimento del riparto delle competenze e rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti stessi. Sul punto v. ancora L.E. LO IACONO, *L'intercomunalità in Francia*, cit., p. 11.

¹⁵⁵ Il processo di soppressione e definizione dei nuovi confini è stato condotto in particolar modo da organi *ad hoc* presieduti dai Prefetti, vale a dire le Commissioni Dipartimentali di Cooperazione intercomunale (CDCI), cui prendevano parte i Comuni, il Dipartimento e la Regione, come rammenta M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 527 ss.

seguito dell'iniziativa, i Consigli municipali si esprimono, ma la loro deliberazione ha valore solamente consultivo: del resto, la creazione dell'EPCI avviene ufficialmente con Decreto del Prefetto, il quale può imporre l'adesione all'EPCI anche ai Comuni il cui Consiglio si è espresso con voto contrario.

L'ultimo intervento normativo sull'intercomunalità francese è avvenuto di recente con la già citata legge *NOTRe* del 2015. Nella *loi NOTRe*, infatti, viene disciplinato un quarto tipo di Ente intercomunale, ovvero la Metropoli: queste ultime avrebbero dovuto essere istituite per trasformazione di tutti gli Enti intercomunalmente di almeno 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di almeno 650.000. Tale considerazione impone una precisazione terminologica e concettuale rispetto alla disciplina delle *Métropoles* già esistenti, in quanto bisogna distinguere le Metropoli-EPCI dalle Metropoli-collettività a statuto particolare. Come si è detto sopra, in particolare, le *Métropoles* di Lione, Parigi e Marsiglia sono delle *collectivités à statut particulier* istituite per legge in sostituzione di un precedente EPCI, mentre accanto a queste, continuano a permanere, in altri territori urbani diversi dalle tre maggiori città, le *Métropoles* intese come EPCI, che, in quanto tali, non sono da considerarsi nel novero delle *collectivités territoriales*¹⁵⁶.

Prima di passare a una rassegna puntuale di ciascuna forma di integrazione tra Comuni¹⁵⁷, alla luce degli elementi sinora sottolineati, è possibile procedere ad una loro classificazione. Gli "organismi pubblici di cooperazione intercomunale" – così li definisce l'art. 5210-1-1 del CGCT – si dividono in: a) *Syndicats*¹⁵⁸, detti anche forme di cooperazione associativa o cooperazione di gestione, a loro volta distinguibili in SIVU, cioè sindacati intercomunalmente a vocazione unica (*syndicats intercommunaux à vocation unique*) e SIVOM, ovvero sindacati intercomunalmente a vocazione multipla (*syndicats intercommunaux à vocation multiple*)¹⁵⁹; b) Enti Pubblici di Cooperazione intercomunale (*Établissements Public de Cooperation Intercommunale - EPCI*), che rappresentano le forme di cooperazione federativa, a loro volta distinguibili in: CC, Comunità di Comuni (*communautés de communes*); CA, Comunità di agglomerato (*communautés d'agglomération*); CU, Comunità urbane (*communautés urbaines*); Metropoli (*Métropoles*).

¹⁵⁶ Sulla vicenda delle Metropoli francesi, cfr. *amplius* in particolare *infra*, in questo capitolo, parr. 3.1., 3.1.1. e 3.2.

¹⁵⁷ V., ancora, L.E. LO IACONO, *L'intercomunalità in Francia*, cit., spec. pp. 14 ss.; M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 529 ss.; M. DE DONNO-A. PIAZZA *La disciplina intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 7 ss.

¹⁵⁸ Cfr. E. ZOLLER, *La création des syndicats de communes: une décision des communes ou de l'État?*, in *RDP*, 1976, pp. 986 ss.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

La distinzione tra forme di cooperazione associativa e federativa dipende essenzialmente dal maggiore livello di integrazione delle seconde, in termini di delega di competenze dai Comuni membri, e dal fatto che gli EPCI abbiano una propria autonomia funzionale e fiscale (*fiscalité propre*), mentre i *syndicats* ne sono privi.

I cc.dd. *SIVU e SIVOM*¹⁶⁰, cioè i Sindacati di Comuni permettono la gestione associata di servizi pubblici o di opere di interesse intercomunale, nonché rispettivamente l'esercizio di una o più funzioni, pur non avendo una propria autonomia finanziaria¹⁶¹. Sono degli Enti veri e propri, dotati di una personalità giuridica autonoma e di propri organi di governo.

Ne deriva che la loro durata è connessa alla durata della gestione di quella funzione (o quelle funzioni) da parte dei Comuni partecipanti¹⁶², sicché se ad essere gestita in maniera associata è una singola operazione od opera, il Sindacato può essere costituito anche per una durata predeterminata, mentre nel caso di gestione di funzioni che per loro natura non hanno scadenza, anche i Sindacati sono istituiti senza limiti di durata¹⁶³.

Per quanto attiene agli *Établissements Public de Cooperation Intercommunale* questi costituiscono una categoria tale da comprendere quattro tipi di Enti – che rappresentano forme di collaborazione “federativa” – e presentano caratteristiche comuni¹⁶⁴. Tale forma collaborativa è anche chiamata “di progetto”, in quanto alla base della costituzione di un EPCI vi è un *projet commun de développement*, ossia un progetto basato sull'idea dell'esistenza di un interesse comunitario superiore all'interesse comunale, che porta

¹⁶⁰ Al 1° gennaio 2018, si contavano 6.714 Sindacati a vocazione unica e 1.010 Sindacati a vocazione multipla, come inferibile da DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 23). Il numero dei Sindacati negli ultimi anni si è sensibilmente ridotto (da 10.198 nel 2014, ai 7.724 attuali), in quanto le riforme del 2010 e del 2015 hanno puntato a ridurre il numero, specialmente per evitare sovrapposizioni di competenze con altre forme di cooperazione intercomunale federativa (il CGCT prevede, infatti, che un EPCI il cui perimetro è identico a quello di un Sindacato di Comuni o di un Sindacato misto si sostituisca pienamente a questo Sindacato di Comuni o sindacato misto per la totalità delle competenze che essi esercitano)

¹⁶¹ Come si è già accennato sopra, i Sindacati permettono la gestione associata di una o più funzioni. Se la gestione associata riguarda una sola funzione od opera, si parla di sindacato intercomunale a vocazione unica – SIVU, detto anche “sindacato specializzato” – mentre, nel caso di svolgimento associato di più competenze, è costituito un sindacato intercomunale a vocazione multipla (SIVOM).

¹⁶² In questo senso, si tratta di un assetto basato sul principio di specialità, come ribadisce G. MARCOU, *La réforme de l'intercommunalité: quelles perspectives pour les agglomérations urbaines?*, AJDA, 2002, pp. 322 ss.

¹⁶³ Per quanto riguarda la gestione delle competenze comunali da parte del Sindacato, questa è disciplinata dallo Statuto del Sindacato stesso, il quale disciplina anche le modalità di partecipazione alle spese da parte dei singoli Comuni membri. Lo Statuto, pertanto, indica anche quante e quali funzioni siano delegate dai Comuni, in quanto il CGCT non definisce a priori le funzioni che possono o devono essere gestite con questa forma di cooperazione.

¹⁶⁴ I dati più recenti, aggiornati al 1 gennaio 2018, indicano l'esistenza di 1.263 Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale di cui 1.099 Comunità di Comuni, 222 Comunità d'agglomerato, 11 Comunità urbane e 21 Metropoli. Se consideriamo anche le *Métropoles* intese come collettività territoriali, i Comuni isolati sono solo 4, essenzialmente rappresentati da isole mono-comune. A tal proposito, cfr. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, pp. 23-24.

quindi alla gestione associata di funzioni e servizi e, conseguentemente, del personale a ciò preposto.

L'elemento comune più importante riguarda gli organi, dal momento che tutti gli EPCI risultano dotati di un'assemblea deliberativa, il Consiglio di Comunità, e di due organi esecutivi, il Presidente e il *Bureau*. Il Consiglio di Comunità è composto da Consiglieri comunali dei Comuni membri¹⁶⁵. Il Presidente, gli eventuali vicepresidenti e alcuni altri consiglieri comunitari eletti dal consiglio costituiscono il *Bureau*. Il vero e proprio organo esecutivo delle Comunità è il Presidente che ha il compito di implementare le decisioni del Consiglio, mentre il *Bureau* esercita le funzioni espressamente delegategli dal Consiglio¹⁶⁶.

Gli Enti di cooperazione, oltre ad avere organi politici comuni, devono avere anche organi amministrativi unici e un proprio organico di personale distinto da quello dei Comuni membri. Nel momento in cui, infatti, una competenza è trasferita dal Comuni alla Comunità, a quest'ultima sono trasferiti automaticamente anche i dipendenti comunali incaricati della sua messa in opera. Altresì, gli EPCI sono dotati di un Direttore generale (che in genere si raccorda con i singoli Segretari comunali) e di un Direttore dei servizi tecnici (si ricordi che il settore in cui i Comuni esercitano più potere è quello dell'urbanistica)¹⁶⁷.

Altri elementi comuni riguardano gli aspetti economico-finanziari: gli EPCI hanno un proprio bilancio e questi sono dotati di una fiscalità propria (*EPCI à fiscalité propre*). Con fiscalità propria s'intende la facoltà degli EPCI di avere autonomia di entrata attraverso sia l'unificazione di tasse comunali, sia attraverso l'applicazione di un'aliquota comune come addizionale alle imposte comunali che rimangono separate. La principale imposta comunale unificata – che diventa, quindi, un'imposta “intercomunale” – è la tassa professionale unica (TPU, l'imposta sulle imprese). Per questo motivo, gli EPCI a fiscalità propria che hanno potestà di decisione sulle imposte alle imprese sono denominati *à fiscalité professionnelle unique (EPCI à FPU)*, distinguendosi da quelli che, pur essendo a

¹⁶⁵ Il numero di Consiglieri comunitari (*conseillers communautaires*) spettanti a ciascun comune dipende dalla popolazione del comune stesso. Per quanto riguarda invece la designazione dei consiglieri comunali che ricoprono anche il mandato di consiglieri comunitari differisce a seconda del numero di abitanti del Comune: nei Comuni sotto i 1.000 abitanti, i consiglieri comunitari sono formalmente designati dal Consiglio comunale, nel proprio seno, ma di fatto questa decisione è totalmente vincolata, in quanto devono essere designati i consiglieri comunali secondo l'ordine del *tableau de déclaration des candidats* (che a sua volta dipende soprattutto dal numero di mandati e dalle preferenze ottenute). Per i Comuni sopra ai 1.000 abitanti, invece, durante le elezioni comunali, votando una lista comunale, si vota automaticamente anche la collegata lista “intercomunale” bloccata. Il Consiglio di comunità elegge poi tra i suoi membri il Presidente, che non necessariamente deve essere uno dei sindaci. Il Presidente dura in carica 6 anni, periodo equivalente ad una consiliatura comunale. Il Presidente può nominare uno o più vicepresidenti.

¹⁶⁶ M. DE DONNO-A. PIAZZA *La disciplina intercomunale in Francia*, cit., pp. 13 ss.

¹⁶⁷ M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit., p. 539.

fiscalità propria, invece hanno unificato solo le addizionali, definiti à *fiscalité additionnelle* (EPCI à FA)¹⁶⁸.

Le *Communautés des communes* sono gli Enti che raggruppano Comuni con continuità territoriale con una popolazione totale inferiore ai 50.000 abitanti¹⁶⁹. È quindi la forma pensata essenzialmente per l'aggregazione di piccoli Comuni in territori rurali, cosa che la rende la forma più simile alle Unioni di Comuni italiane¹⁷⁰.

Quanto alle funzioni esercitate dalle CC, è necessario premettere che il principio per la distinzione tra le materie di competenza tra l'EPCI e il Comune è il principio di *intérêt communautaire*¹⁷¹: le funzioni che interessano l'ambito comunitario, cioè sovracomunale, sono di competenza dell'EPCI, mentre al Comune rimangono le cosiddette "funzioni di prossimità" in cui serve maggiormente un controllo del territorio e un rapporto diretto con la popolazione e che sono sottoposte in maniera minore a logiche di economie di scala.

Più precisamente, il CGCT (art. 5214-16) distingue tra competenze obbligatorie, opzionali e delegate.

Le competenze obbligatorie sono quelle che per legge la CC esercita pienamente in sostituzione dei Comuni e sono (comma I): a) pianificazione territoriale, specialmente attraverso l'adozione dello schema di coerenza territoriale (SCOT)¹⁷², uno strumento di programmazione urbanistica unico per l'intero territorio comunitario; b) attività produttive (creazione e gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture, sostegno alle attività commerciali, promozione turistica); c) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; d) aree di accoglienza per i nomadi; e) gestione del ciclo dei rifiuti.

Vi è poi un altro elenco di nove competenze tra le quali la CC ne deve esercitare almeno tre (le competenze opzionali). Tale scelta avviene con deliberazione di ciascun consiglio comunale presa a maggioranza qualificata, sulla base di quelle che i Comuni ritengono competenze "di interesse comunitario". La scelta deve avvenire entro due anni dal pronunciamento del trasferimento delle competenze, pena il trasferimento alla CC di tutte

¹⁶⁸ Al 1° gennaio 2018, dei 1.263 EPCI a fiscalità propria, 1.061 sono a fiscalità professionale unica, mentre solo 202 sono solamente a fiscalità addizionale, per la quasi totalità Comunità di Comuni. Sul punto, cfr. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 26. In aggiunta a quanto già esposto nel testo, occorre rammentare che oltre ad entrate proprie, gli EPCI godono anche della Dotazione Globale di Funzionamento, un trasferimento statale senza vincolo di destinazione.

¹⁶⁹ Non è definita invece una soglia minima di popolazione.

¹⁷⁰ Dal punto di vista strutturale, tuttavia, a differenza di quanto non accada in Italia, le CC hanno una propria Assemblea eletta direttamente dai cittadini a suffragio universale: le liste per le elezioni sono comuni a tutta la Comunità e i Comuni invece rappresentano i collegi, i quali pertanto eleggono un numero di consiglieri d'assemblea in proporzione al numero di abitanti.

¹⁷¹ M. DE DONNO, *op. cit.*, p. 534-537

¹⁷² Su cui v. P. BAFFERT, *La planification stratégique*, in *AJDA*, 2010, pp. 1688 ss.; H. JACQUOT-J.P. LEBRETON, *La réforme du plan local d'urbanisme*, *ivi*, pp. 1697 ss.

le nove competenze opzionali. Tali competenze opzionali sono (comma II): a) protezione ambientale; b) edilizia residenziale pubblica; c) sviluppo del territorio; d) strade comunali; e) gestione di edifici a uso di scuole dell'infanzia o primarie, culturale o sportivo; f) politiche sociali; g) depurazione delle acque; h) sistema idrico; i) creazione e gestione degli uffici relazioni con il pubblico.

Inoltre, la Comunità di Comuni può anche esercitare, in tutto o in parte, competenze delegate dai Dipartimenti in ambito di politiche sociali. Tale delega avviene sulla base di una convenzione tra la CC e il Dipartimento (comma VII).

Le Comunità d'agglomerato (*Communautés d'agglomération*) raggruppano un insieme di Comuni di almeno 50.000 abitanti, tra i quali almeno uno deve avere più di 15.000 abitanti. Esse vengono quindi costituiti di solito in corrispondenza di Città di piccola o media dimensione, comprendendo i Comuni minori che gravitano attorno a questa.

Anche in questo caso, gli organi principali sono il Consiglio di comunità e il Presidente. Come per le CC, il CGCT, all'art. 5216-6, distingue tra le competenze obbligatorie, quelle opzionali e quelle delegate dal Dipartimento.

Le competenze obbligatorie, esercitate in sostituzione dei Comuni membri, sono: a) attività produttive¹⁷³; b) pianificazione territoriale, compresa la definizione delle zone a pianificato convenzionata; c) mobilità; d) edilizia residenziale pubblica; e) sviluppo del territorio; f) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; g) aree di accoglienza per i nomadi; h) gestione del ciclo dei rifiuti.

Le competenze opzionali devono essere almeno tre scelte tra le seguenti sette: a) strade, parcheggi e trasporto pubblico locale; b) depurazione delle acque; c) sistema idrico; d) prevenzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, sostegno alla domanda di energia; e) gestione di edifici a uso culturale o sportivo; f) politiche sociali; g) creazione e gestione degli uffici relazioni con il pubblico. Le modalità di scelta delle competenze opzionali sono uguali a quelle previste per le CC. Le competenze delegate che una CA può gestire sulla base di una convenzione con il Dipartimento comprendono non soltanto le politiche sociali, ma anche quelle del trasporto pubblico e della viabilità che sarebbe normalmente di competenza dipartimentale.

Le Comunità urbane (*Communautés urbaines*¹⁷⁴) riuniscono Comuni con una popolazione totale superiore ai 250.000 abitanti al fine di implementare “*un projetto*”

¹⁷³ Ci si riferisce alla creazione e gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture, sostegno alle attività commerciali, promozione turistica.

¹⁷⁴ Si è detto che le varie tipologie di EPCI sono state pensate per differenti contesti territoriali: le CC per i piccoli comuni rurali, le CA per le città di piccola-media dimensione, le CU per le città più grandi. Ciò è ben visibile anche guardando alla loro dimensione demografica media e al numero medio di comuni

*comune di sviluppo urbano e di gestione del loro territorio*¹⁷⁵. È quindi una forma di cooperazione pensata per centri urbani e relative conurbazioni di maggiore dimensione rispetto a quelle coinvolte nelle CA. anche in questo caso, le CU sono dotate di un organo assembleare denominato Consiglio di Comunità urbana.

Per quanto riguarda le competenze esercitate obbligatoriamente dalle CU¹⁷⁶, queste sono molto più ampie rispetto a quelle previste per le CC e le CA, in quanto comprendono¹⁷⁷: a) attività produttive¹⁷⁸; b) costruzione e gestione di edifici ad uso culturale, sociale, educativo e sportivo; c) gestione delle scuole secondarie (licei e collegi); d) sostegno alle istituzioni di istruzione e ricerca; e) pianificazione territoriale; f) mobilità, trasporto pubblico locale e viabilità, compresa la gestione di strade e parcheggi; g) depurazione delle acque; h) cimiteri; i) mattatoi; l) gestione della rete gas e di energia elettrica; m) prevenzione degli incendi; n) sostegno alle energie rinnovabili e alla domanda di energia; o) lotta all'inquinamento atmosferico e acustico; p) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; q) aree di accoglienza per i nomadi. Numerose sono anche le competenze delegate che le CU possono gestire sulla base di una convenzione con il Dipartimento di appartenenza, specie in tema di trasporto pubblico e viabilità che sarebbero normalmente di competenza dipartimentale e di piani per lo sviluppo economico e l'innovazione.

3. LE RECENTI RIFORME TRANSALPINE IN MATERIA DI GOVERNO LOCALE

All'indomani della riforma costituzionale del Titolo XII, tra il 2003 e il 2004, furono approvate una serie di leggi organiche per l'implementazione della riforma stessa. Tra queste, vale la pena di ricordare la legge del 13 agosto 2004 che operò una devoluzione di nuove competenze dallo Stato alle collettività locali, specialmente in tema di sviluppo economico locale, turismo, formazione professionale, porti, aeroporti, edilizia pubblica residenziale, politiche sociali¹⁷⁹, gestione degli edifici scolastici. Ciò ha comportato anche

coinvolti: le comunità di comuni raggruppano mediamente 26 comuni hanno in media 22.000 abitanti, la CA-tipo raggruppa 34 comuni per 106.000 abitanti, mentre le CU associano in media 47 comuni e 221.000 abitanti (DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, pp. 25-26).

¹⁷⁵ Cfr. l'art. 5215-1 CGCT.

¹⁷⁶ La CU subentra ai Comuni nella proprietà di tutti gli immobili necessari per la gestione dei servizi e delle funzioni sopra menzionati.

¹⁷⁷ Cfr. l'art. 5215-20 CGCT.

¹⁷⁸ Vale a dire, la creazione e la gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture, sostegno alle attività commerciali, istituzione di un ufficio del turismo.

¹⁷⁹ In questo caso in favore dei Dipartimenti, ambito che è rimasto nella disponibilità dei medesimi, come confermano diffusamente nel recente volume a proposito A. BARON-N. KADA, *Communes et départements, frères ennemis du social*, PUG, Grenoble 2016.

un massiccio trasferimento dallo Stato agli Enti locali di personale, specialmente di tipo tecnico-operativo da impiegare nella gestione del patrimonio¹⁸⁰. Queste leggi, così come la riforma del 2003 e i precedenti interventi degli anni Novanta costituiscono provvedimenti complessivamente informati all'obiettivo di rafforzare la decentralizzazione, attraverso un progressivo trasferimento di competenze e di risorse dal centro alla periferia.

A partire dalla presidenza di Nicolas Sarkozy¹⁸¹ gli interventi in tema di Enti locali e decentralizzazione hanno conosciuto un cambiamento di prospettiva: il *fil rouge* che li lega è sempre quello di una semplificazione di un sistema multilivello troppo complesso¹⁸², ma sempre avente come fine ultimo quello del risparmio della spesa pubblica. Questo cambio di paradigma deriva da due motivi: da una parte, infatti, la decentralizzazione francese era ormai arrivata ad uno stadio maturo, dall'altra – ed è questa la ragione principale – la crisi economico-finanziaria globale impose come obiettivo imprescindibile in ogni politica pubblica quello della revisione delle finanze pubbliche¹⁸³ in senso maggiormente riduttivo.

È in questo contesto che si inserì la volontà di Sarkozy di istituire un gruppo di studio di una complessiva riforma delle collettività territoriale, nel senso della razionalizzazione sia istituzionale sia finanziaria.

Il punto di partenza delle riforme del governo locale (e più in generale dell'amministrazione) che hanno caratterizzato la Francia nell'ultimo decennio è stato il cosiddetto *rapport Balladur* del 5 marzo 2009¹⁸⁴. Tale rapporto¹⁸⁵ costituisce la relazione finale dei lavori condotti dal Comitato per la riforma delle collettività locali¹⁸⁶, istituito nell'ottobre 2008 con il compito di fornire proposte per una riforma dell'amministrazione locale finalizzata alla semplificazione e al risparmio della spesa pubblica. Il rapporto conteneva venti proposte che toccavano ogni tema del governo locale francese¹⁸⁷, e che possono essere raggruppate in una serie di macro-tematiche.

¹⁸⁰ Si pensi ad esempio agli addetti alla manutenzione delle strade statali, diventante nel frattempo strade dipartimentali.

¹⁸¹ Cioè a partire dall'anno 2007.

¹⁸² Si parla, in particolare, anche nel dibattito pubblico fervente sul punto, di sistema "millefoglie".

¹⁸³ Cfr., sul punto, il sito web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>.

¹⁸⁴ M. VERPEAUX *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA, Revue française de droit administratif*, 2009, pp. 407 ss.; B. FAURE, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?*, in *AJDA*, 2009, pp. 859 ss.; D. ROUSSEAU, *Le rapport Balladur: un défaut d'ambition pour une V^e République toujours en déséquilibre*, in *LRA, La Revue Administrative*, 2008, pp. 39 ss.

¹⁸⁵ Il rapporto, non a caso, è intitolato ufficialmente «*Il est temps de décider*».

¹⁸⁶ Il richiamato Comitato, è stato istituito per volontà del Presidente Sarkozy ed era presieduto dall'ex primo ministro Édouard Balladur, da cui il rapporto prende il nome.

¹⁸⁷ Cfr., altresì, ad es., P. LE LIDEC, *Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires: l'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités locales*, in *RFAP*, 2009, pp. 483 ss.; A. VINCENTE, *Il est temps de décider. Toute la rhétorique du monde...: petite exégèse du Rapport Balladur*, in *Pouvoirs locaux*, 81, 2009, pp. 5 ss.; M. VERPEAUX, *Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010*, in *AJDA*, 2011, pp. 74 ss.

Regioni e Dipartimenti (proposte n. 1-3). Il numero di Regioni francesi paragonato a quello degli equivalenti di altri Paesi quali Italia, Germania e Spagna appariva troppo elevato, configurando le Regioni transalpine quali Enti troppo piccoli per essere competitivi e politicamente influenti. Ne conseguì la proposta di ridurre in numero di Regioni da 22 ad un numero prossimo alla quindicina. Analogamente, fu proposta una nuova modalità per l'accorpamento dei Dipartimenti: anziché una legge statale previa consultazione dei Consigli Generali interessati, si proponeva un referendum con il consenso del Consiglio regionale interessato. Venne poi scartata dal testo del *Rapport* la proposta di arrivare, nel giro di 10 anni, alla completa abolizione del livello dipartimentale¹⁸⁸.

Intercomunalità e fusioni di Comuni (proposte n. 4-10). Si proponeva di ridisegnare la carta degli EPCI attraverso un loro accorpamento, in modo da informarne la riduzione del numero ed aumentarne la consistenza demografica, con il fine dichiarato di giungere all'inclusione in un EPCI di tutti i Comuni francesi entro il 2014. Al tempo stesso, si comprese che con la creazione di EPCI (specialmente di *Communautés des Communes*) con un gran numero di Comuni si sarebbero creati degli organi assembleari ed esecutivi intercomunali con un numero estremamente alto di componenti, tale da renderli poco efficienti e pertanto si propose di ridurre il numero di componenti degli esecutivi intercomunali¹⁸⁹. Elemento molto significativo del *Rapport* è che l'*intercommunalité* viene considerata come uno strumento necessario, ma non ancora sufficiente, tanto che fu vista come un mezzo per arrivare a un'ulteriore semplificazione della carta comunale, attraverso le fusioni comuni (istituzione di *communes nouvelles*). Si propose nello specifico la possibilità (da incentivare) che gli EPCI si trasformassero, su base volontaria, in Comuni unici. Infine, si auspicava l'introduzione di una nuova forma di EPCI, di dimensione demografica superiore rispetto alle già esistenti Comunità Urbane, cioè le *Métropoles*, ovverosia aggregazioni ideate per conglomerati cittadini di almeno 400.000 abitanti, con l'obiettivo precipuo dell'istituzione di 11 Metropoli entro il 2014.

¹⁸⁸ Non vennero avanzate però delle proposte concrete di ridisegno dei confini né regionali né dipartimentali. Fu proposto, invece, di modificare anche il sistema elettorale dipartimentale, basato sui Cantoni con funzione di Collegi uninominali: si proponeva di introdurre un sistema proporzionale a doppio turno con premio di maggioranza per la lista con il maggior numero di voti al secondo turno. Si proponeva anche di accorpare le elezioni dipartimentali con quelle regionali, in modo tale da meglio raccordare questi due livelli di governo.

¹⁸⁹ Per evitare sovrapposizione, si propose di eliminare tutti i sindacati intercomunali il cui perimetro coincidesse con quello di un EPCI e, correlativamente, al fine di aumentare la legittimità degli EPCI, si chiese l'introduzione dell'elezione diretta degli organi intercomunali in occasione delle elezioni comunali.

Riparto delle competenze (proposte n. 11-13). Come criterio da adottare fu proposto quello della *clausola generale di competenza*¹⁹⁰ secondo cui il Comune doveva essere Ente di competenza generale, in quanto Ente di prossimità, mentre Regioni e Dipartimenti Enti a competenza specifica¹⁹¹.

Finanza locale (proposte n. 14-17). Con la finalità di prospettare un maggiore controllo sulla spesa pubblica in favore (e da parte) delle collettività territoriali si propose che il Parlamento definisse annualmente un obiettivo annuale sull'evoluzione – in chiave riduttiva – delle voci afferenti alla spesa pubblica locale¹⁹².

Specificità: Parigi, Corsica e Oltremare (proposte n. 18-20). La riorganizzazione della conurbazione parigina e più in generale della Regione dell'*Île-de-France* appariva necessaria, in quanto era opinione comune che la struttura in vigore limitasse troppo lo sviluppo di una capitale e di una città globale com'è Parigi. Il Comitato propose l'istituzione della Metropoli della Grande Parigi come "collettività a statuto particolare" che raggruppasse il Comune della Capitale e i tre Dipartimenti limitrofi¹⁹³. Per la Corsica, fu scartata la proposta di istituzione di una collettività particolare unica in sostituzione dei due Dipartimenti¹⁹⁴, mentre per le Regioni e Dipartimenti di Oltremare si propose di creare un Ente unico con un'unica assemblea, al fine di rafforzare i cosiddetti DRDM.

Nel complesso, alla luce degli interventi prospettati, con riferimento al *Rapport Balladur* preme sottolineare due elementi di fondo, vale a dire la tensione teleologica di fondo verso una semplificazione del sistema locale francese – visto come caratterizzato da troppe collettività e troppi livelli di governo – con l'obiettivo ultimo di un sensibile risparmio della spesa pubblica; in secondo luogo, occorre sottolineare sin d'ora il fatto che la gran parte delle proposte ivi contemplate sono successivamente state attuate nelle

¹⁹⁰ Tale clausola è stata definita da G. MARCOU, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in *RFDA* 2010, p. 375, come la «[...] liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière pour répondre à un intérêt public local (elle se rapporte donc nécessairement à des affaires locales) sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, qu'il s'agisse d'une autorité de l'État ou d'une autre collectivité territoriale». In verità, tale clausola costituisce un portato del diritto pubblico francese, come dimostra J.M. PONTIER, *Semper manet. Sur une clause générale de compétence*, in *RDP*, 1984, pp. 1452 ss.

¹⁹¹ Evidentemente il modello indicato proponeva una soluzione non molto lontana da quella già accolta nell'ordinamento italiano a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con L. cost. n. 3/2001.

¹⁹² Nello specifico, si propose di mettere mano alla principale entrata propria dei Comuni, la tassa professionale unica: la TPU, come molte altre tasse comunali, sono qualificate come imposte fondiarie, in quanto la base imponibile è rappresentata dal valore locativo degli immobili. L'auspicio era di sostituire la TPU con nuove imposte sulle attività produttive, ma basate non più sul valore fondiario, bensì sul valore aggiunte delle imprese.

¹⁹³ Ovvero di quella che viene correntemente definita la c.d. *Petite Couronne*.

¹⁹⁴ Inoltre, si propose una modifica del sistema elettorale e un aumento dei seggi in Assemblea regionale.

riforme transalpine approvate dal 2010 sino a oggi¹⁹⁵, con ciò dimostrando una capacità di programmazione di rilievo, non sempre prodottasi con la stessa efficacia, ad esempio, nel nostro ordinamento domestico.

3.1. LA LEGGE 2010-1563 DEL 16 DICEMBRE 2010 DI RIFORMA DELLE *COLLECTIVITÉS LOCALES*: CHIARIFICAZIONE DELLE COMPETENZE E MODULAZIONE TEMPORALE

La prima delle riforme che hanno caratterizzato il governo locale transalpino nell'ultimo decennio è rappresentata dalla Legge n. 2010-1563 recante la «*réforme des collectivités locales*» (da cui l'acronimo di *loi RCT*)¹⁹⁶. Gli obiettivi principali della Legge riprendevano il quadro analizzato con riferimento al *rapport Balladur*, risultando informati alla semplificazione del sistema di governo locale ed alla contestuale riduzione della spesa pubblica¹⁹⁷. Del resto, che il risparmio della spesa pubblica fosse l'esigenza principale cui la legge *RCT* era chiamata a rispondere è testimoniato dal fatto che la stessa legge era stata preceduta dalla legge finanziaria, la quale aveva abolito la tassa professionale unica (TPU) sostituendola con la contribuzione economica territoriale. In questo quadro riforma della finanza e delle competenze amministrative delle istituzioni locali costituivano le parti di un disegno omogeneo di riforma complessiva.

I punti principali della riforma del 2010 possono essere compendati nell'istituzione del consigliere territoriale, organo eletto a livello di cantone con la funzione di raccordo tra la Regione e i suoi Dipartimenti, nonché nell'eliminazione¹⁹⁸ della *clausola di competenza generale* per le Regioni e i Dipartimenti¹⁹⁹. Ciò avrebbe permesso, nell'intenzione del Legislatore d'Oltralpe, di identificare in maniera più precisa le competenze di ciascun livello, ma anche di poter delegare certe funzioni amministrative da un livello all'altro.

¹⁹⁵ Sulle quali cfr., anzitutto J.C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, l'Harmattan coll. GRALE, Paris 2010; G. MARCOU, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in *RFDA*, 2010, pp. 357 ss.

¹⁹⁶ Sul punto, cfr. il sito web <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/quelles-sont-innovations-reforme-2010.html>. Per un primo commento, v. F. DIETSCH, *Loi n°2010-1563 di 16 décembre 2010-Commentaire*, 2011, disponibile al sito <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Main/CNFPTSearch?text=2010-1563&space=Notions-Cles&type=CNFPTCode.NotionClass>.

¹⁹⁷ Come si vede, per l'appunto, sono gli stessi obiettivi del *Rapport Balladur*, di cui la legge di cui si tratta può essere considerata la concretizzazione del dibattito da esso scaturito.

¹⁹⁸ Su cui v. X. BARELLA, *Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation. La suppression de la clause générale de compétence*, in S. REGOURD-J. CARLES-D. GUIGNARD, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, l'Harmattan, Paris 2012, pp. 137 ss.; J.M. PONTIER, *Requiem pour une clause générale de compétence?*, in *JCP*, 2, 2011, pp. 47 ss.

¹⁹⁹ Sul punto cfr. quanto esposto da B. FAURE, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in *RFDA* 2011, p. 243.

Senonché entrambi i punti della riforma rimasero sostanzialmente inattuati e restarono poco più che principi generali sulla carta, principalmente a cagione del cambio di maggioranza politica avvenuto con le elezioni presidenziali del 2012²⁰⁰.

La nuova presidenza e la nuova maggioranza parlamentare fecero decadere gran parte dell'impianto iniziale, mantenendo tuttavia alcuni interventi fondamentali. Tra questi, vale la pena di ricordare²⁰¹, ad esempio, l'obbligo dei Comuni di aderire ad un EPCI di almeno 5.000 abitanti per l'esercizio della fiscalità propria²⁰², la riduzione del numero di *Syndicats* ed il contestuale trasferimento delle loro competenze agli EPCI²⁰³, la possibilità da parte dell'EPCI di ricevere parte dei trasferimenti statali destinati ai Comuni al posto di questi, nonché soprattutto, la creazione di tre nuove strutture territoriali: le Metropoli (*métropoles*), cioè EPCI di almeno 500.000 abitanti, pensati per sviluppare in maniera organica politiche comuni ad un'intera conurbazione, aventi tipicamente carattere di area vasta; i Poli metropolitani (*pôles métropolitains*), uno strumento di cooperazione tra più EPCI insistenti nel medesimo territorio urbano²⁰⁴; nonché, infine, i *Communes nouvelles*, ossia i Comuni sorti da fusione, caratterizzati da una disciplina peculiare, dovuta ad esempio alla possibile presenza di *Communes déléguées* al loro interno.

Alla chiarificazione del riparto delle competenze tra le collettività territoriali, la legge 2010-1563 dedica il titolo IV.

La legge prevede un criterio generale per il riparto delle competenze: esse devono essere attribuite a una collettività in maniera *esclusiva*, ad eccezione dei casi in cui fosse una stessa legge a definire una competenza come *partagé*, cioè "condivisa", tra più livelli²⁰⁵. Ferma restando questa attribuzione esclusiva, riesce possibile per qualsiasi collettività delegare una competenza a essa riconosciuta ad un altro Ente di diverso livello (oppure anche a un EPCI, purché a fiscalità propria). Ne deriva che le *competenze* concretamente esercitate da un Ente possono essere di tre tipi: *esclusive*, *condivise* o *delegate*.

²⁰⁰ Elezioni che hanno visto l'ascesa del socialista François Hollande avverso il repubblicano Sarkozy.

²⁰¹ Molti altri obiettivi, infatti, sono stati conservati: basti pensare all'elezione dei Consiglieri "territoriali" (cioè dipartimentali e regionali) con sistema maggioritario uninominale a doppio turno; oppure, si pensi all'elezione diretta dei consiglieri intercomunali, contestualmente all'elezione dei consiglieri comunali (a partire dalle elezioni del 2014).

²⁰² Tale processo si basava su varie tappe: in primo luogo, risultava informato alla costituzione delle Commissioni Dipartimentali di Cooperazione Intercomunali, formate da Consiglieri locali e presiedute dal Prefetto; in seconda battuta si prevedeva l'elaborazione, da parte delle CDCI, di Schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale, entro il 31 dicembre 2011; infine, occorre implementazione, con eventuali modifiche, dello Schema da parte del Prefetto.

²⁰³ In questo contesto si pone anche l'idea del trasferimento di determinate attribuzioni del Sindaco al Presidente di EPCI, soprattutto in ambito di igiene pubblica e sicurezza.

²⁰⁴ Su cui v. A. TAILLEFAIT, *Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux*, in *AJDA*, 2014, pp. 626 ss.

²⁰⁵ Come accade nel caso, ad esempio, del turismo.

Infine, la riforma prevede una specializzazione delle competenze di Regioni e Dipartimenti²⁰⁶. Tuttavia, il dettato normativo offre la possibilità a questi due livelli di governo di scegliere di esercitare competenze su materie di interesse dipartimentale o regionale per i quali la legge non avesse dato la competenza a nessun altro Ente pubblico, opzione che può trovare applicazione concreta con delibera consiliare motivata. Da questo punto di vista, i Presidenti dei Consigli regionali e dei Consigli generali potevano produrre congiuntamente uno *schema di ripartizione delle competenze*, che specificasse le rispettive deleghe e il riparto degli interventi, nonché delle relative spese.

La *loi RCT* prevede, da ultimo, una modulazione nel tempo dell'efficacia di dette disposizioni, in quanto sarebbero entrate in vigore dal 1° gennaio 2015. Inoltre il nuovo riparto delle competenze sarebbe stato oggetto di una valutazione *ex post* a tre anni dalla sua implementazione, al fine di adattarlo alle evidenze scaturite ed alle proposte eventualmente avanzate dagli Enti stessi.

3.1.1. LE *MÉTROPOLES* E LA METRO-MONTAGNA DI *NICE-CÔTE D'AZUR*

Uno dei pregi della legge RCT risiede nel fatto che questa segnò l'inizio del percorso propedeutico all'istituzione delle Metropoli in Francia. Il primo passo è stato, infatti, l'istituzione delle *Métropoles* intese come EPCI²⁰⁷.

Nel progetto di legge iniziale²⁰⁸, la Metropoli doveva essere una nuova collettività territoriale a statuto particolare, da crearsi entro il 2014, in circa 15 conurbazioni e con il fine di assorbire nei propri territori tutte le competenze delle intercomunalità e dei Dipartimenti. Ciò non avrebbe significato l'eliminazione dei Dipartimenti e la loro sostituzione con la Metropoli²⁰⁹, perché i Dipartimenti avrebbero continuato a esercitare le proprie competenze nei territori di quei Comuni del Dipartimento, aventi carattere maggiormente periferico, che non avrebbero fatto parte della Metropoli.

Il testo finale della legge 2010-1563 ne è risultato, tuttavia, assai meno ambizioso: infatti, scartata l'idea della Metropoli come collettività a statuto particolare, la Metropoli *ex loi RCT* non è altro che un quarto tipo di Ente di Cooperazione intercomunale a fiscalità propria, con ciò affiancandosi alle CC, alle CA ed alle CU. In tale legge, del resto, si

²⁰⁶ Cfr., ad esempio, per quanto attiene alle attività produttive ed allo sviluppo economico, quanto esposto in M. LE MOIGNE, *La défragmentation des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique opérée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *BJCL*, 2011, pp. 66 ss.

²⁰⁷ Cfr., a tal proposito, il sito web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>.

²⁰⁸ Ci si riferisce al progetto presentato dal governo di centro-destra guidato da François Fillon.

²⁰⁹ Come invece è avvenuto in Italia con la trasformazione di alcune Province in Città Metropolitane.

prevedeva che tutti gli EPCI allora esistenti con popolazione superiore a 500.000 abitanti e insistenti in un'area urbana fossero trasformati in Metropoli²¹⁰. Con questo criterio, 11 delle allora 16 Comunità Urbane avrebbero potuto trasformarsi in *Métropoles*²¹¹.

Oltre alle competenze già esercitate dagli EPCI che le Metropoli sarebbero andate a sostituire, queste esercitavano nel proprio territorio anche competenze dipartimentali, quali il trasporto scolastico, le strade dipartimentali, la promozione del territorio e delle attività economiche.

Di fatto l'unica Metropoli istituita secondo i dettami della legge 2010-1563 è stata la Metropoli di Nizza-Costa Azzurra (*Nice-Côte d'Azur*), istituita con decreto del 31 dicembre 2011. La nuova Metropoli è un EPCI a fiscalità propria²¹² a sua volta nata dalla fusione di 4 precedenti EPCI, ossia la Comunità Urbana di Nizza Costa Azzurra e altre tre Comunità di Comuni all'interno del Dipartimento delle Alpi Marittime²¹³. Il territorio della nuova Metropoli è molto vario, in quanto comprende una grande città di mare come Nizza e gli altri centri limitrofi della pianura litoranea, pur incorporando anche l'intero territorio montano che si estende a monte del Capoluogo sino al confine con l'Italia. Di fatto non comprende quindi solo un territorio urbanizzato, costituito cioè dalla conurbazione di Nizza ma anche un territorio di alta montagna e, quindi, prettamente rurale e con una bassa densità di popolazione. È per questo che il nuovo Ente è definibile come una "metro-montagna"²¹⁴.

Le competenze²¹⁵ esercitate dalla Metropoli di Nizza si possono ricomprendere in due categorie: le competenze ereditate dai precedenti EPCI che essa ha sostituito e le competenze aggiunte nel momento dell'istituzione della Metropoli stessa. Di questa ultima categoria fanno parte competenze devolute dal Dipartimento, il quale le continua a esercitare, ma solo per i Comuni del proprio territorio che non fanno parte delle Metropoli. Tali competenze sono il trasporto scolastico, le strade dipartimentali e la promozione economica all'estero.

Invece, le principali competenze della prima categoria sono le seguenti: costruzione e gestione di aree produttive; costruzione e gestione di edifici e impianti a uso culturale, sociale, sportivo ed educativo di interesse metropolitano; pianificazione territoriale e urbanistica; organizzazione dei trasporti urbani; politica di accesso alla proprietà

²¹⁰ Tale trasformazione sarebbe stata sancita con decreto.

²¹¹ M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, p. 16.

²¹² Più precisamente, si tratta di una Metro-montagna a fiscalità professionale unificata.

²¹³ Ad oggi, la Metropoli di *Nice-Côte d'Azur* conta 49 Comuni e circa 545.000 abitanti, di cui 346.000 nel solo Comune di Nizza. Sul punto, cfr. il link <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=200030195>.

²¹⁴ In questo presenta elementi di consimilarità con il caso italiano della Città metropolitana di Torino.

²¹⁵ Su cui v. <http://www.nicecotedazur.org/la-metropole/compétences>.

immobiliare; riqualificazione dell'ambiente urbano; prevenzione della delinquenza; servizio idrico; servizi funerari; mattatoi pubblici; vigili del fuoco; gestione del ciclo dei rifiuti; lotta all'inquinamento atmosferico e acustico; sostegno alla domanda di energie.

Dal punto di vista strutturale, gli organi della Metropoli nizzarda sono il Consiglio dei Sindaci, il Consiglio metropolitano e il *Bureau*.

Per quanto attiene alla *governance* dell'Ente, il Consiglio dei Sindaci comprende tutti i 49 Sindaci della Metropoli ed è l'organo di indirizzo politico. Dibatte su tutti i progetti, prima che questi passino alla discussione dell'assemblea deliberante. Ogni Sindaco ha lo stesso peso e ciò permette al Presidente e al suo *Bureau* di avere una conoscenza diretta delle istanze di ciascun Comune. L'assemblea deliberante dell'Ente consta del Consiglio metropolitano, composto da 130 consiglieri comunali, eletti con il sistema delle liste collegate in occasione delle elezioni comunali. Da ultimo, il *Bureau* costituisce l'organo esecutivo delle decisioni assunte dal Consiglio ed è composto dal Presidente²¹⁶ e da 20 Vice-Presidenti, eletti dal Consiglio metropolitano in proprio seno e ciascun con una propria delega.

Notevole è anche il modo in cui la Metropoli ha applicato il principio di sussidiarietà e di decentramento, attraverso l'istituzione dei 7 *pôles de proximité*. Ciascun polo costituisce un punto di gestione decentrata di servizi come la gestione delle strade, del patrimonio e dei rifiuti e ha come riferimento uno o più Comuni. Lo scopo è quello di garantire una qualità migliore specialmente di quei servizi puntuali che necessitano una maggiore conoscenza del territorio²¹⁷.

3.2. LA LEGGE N. 2014-58 DEL 27 GENNAIO 2014 (MAPAM) E L'ATTUAZIONE DELLE *MÉTROPOLES* DI LYON, MARSEILLE, PARIS. PROFILI FUNZIONALI DELLE *MÉTROPOLES*

A partire dal 2012²¹⁸, la riforma territoriale assume con la Presidenza Hollande nuovi contorni e si fonda su tre provvedimenti di ridisegno della mappa amministrativa locale che incidono sensibilmente sulla normativa precedente. Ci si riferisce, in particolare, alla

²¹⁶ Attualmente il Presidente metropolitano è il Sindaco di Nizza.

²¹⁷ Ad operare nei poli di prossimità sono dipendenti della metropoli, diretti da un referente, alto funzionario metropolitano, che rende conto del proprio operato ai Sindaci di riferimento. Sul punto, cfr. <http://www.nicecotedazur.org/la-metropole/organisation>.

²¹⁸ Le elezioni presidenziali e politiche del 2012, infatti, sono state vinte da François Hollande e dal Partito Socialista. Nell'ambito del governo locale, la nuova maggioranza volle modificare quanto deciso dal precedente governo di centro-destra: in primis, la legge 2013-403 modificò le disposizioni inerenti le elezioni dipartimentali e regionali che erano state definite dalla legge RCT del 2010, ma soprattutto si posero le basi per i provvedimenti indicati nel testo.

Legge 2014-58 del 27 gennaio 2014 di «modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle metropoli» (*modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – loi MAPTAM*)²¹⁹, alla Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa «alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali e dipartimentali in modifica del calendario elettorale»²²⁰ nonché, da ultimo, alla Legge 2015-991 del 7 agosto 2015 concernente la «nuova organizzazione territoriale della Repubblica» (*nouvelle organisation territoriale de la République – loi NOTRe*)²²¹.

Muovendo dalla Legge MAPTAM del 2014²²², il suo elemento più innovativo è rappresentato dall'affermazione delle *Métropoles*²²³.

La Legge 2014-58 ribadisce la necessità di istituire le Metropoli inizialmente prevista dalla Legge 2010-1563, ma con delle sensibili modificazioni: infatti, la nuova norma prevede che a partire dal 1° gennaio 2015 siano trasformati in Metropoli, per decreto, gli EPCI con oltre 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di almeno 650.000 abitanti. Viene a mutare, dunque, il limite demografico, precedentemente fissato a 500.000 abitanti. Le aree urbane rientranti in questi parametri – che, quindi, sono state costituite in Metropoli con decreto dal 1° gennaio 2015 – sono otto, vale a dire Nantes, Tolosa, Bordeaux, Lilla, Grenoble-Alpi²²⁴, Rennes, Strasburgo, Montpellier-Mediterraneo e Rouen-Normandia. Oltre a tale modalità di istituzione vincolata delle Metropoli, la normativa prevede anche che esse possano essere istituite su domanda di almeno i due terzi dei Comuni che rappresentino almeno la metà della popolazione di EPCI con almeno 400.000 abitanti purché comprendenti un capoluogo di Regione, oppure di EPCI con almeno 400.000 abitanti centri di una *zone d'emploi*²²⁵.

²¹⁹ Cfr., *infra*, par. 3.2.

²²⁰ Cfr., *infra*, par. 3.3.

²²¹ Cfr., *infra*, par. 3.4.

²²² Su cui v. G. MARCOU *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, 3, 2014; M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, spec. pp. 9 ss.; M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle Métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *Federalismi.it*, 4, 2014.

²²³ Su cui cfr. M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in *RFDA*, 2014, pp. 484 ss.; E. MARCOVICI, *De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014. La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines*, in *AJDA*, 2014, pp. 442 ss.

²²⁴ Cfr. E. ROUX *Metropolisation et territoires de montagne. Diagnostic des relations entre métropole et territoires de montagne (massifs du Vercors, de Belledonne et de Chartreuse et Métropole grenobloise): étude des liens, de l'interdépendance et de la réciprocité*, Rapporto di ricerca LabEx, 2015, disponibile al sito <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077>.

²²⁵ Secondo la definizione dell'Istituto Nazionale di Statistica francese la *zone d'emploi* (zona d'impiego) costituisce «[...] uno spazio geografico all'interno del quale la maggior parte della popolazione attiva risiede e lavora e nel quale le imprese possono trovare la maggior parte della manodopera necessaria per occupare gli impieghi offerti». A tal proposito, cfr. <https://insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1361>. La *zone d'emploi*, corrispondono, quindi, in via di primissima approssimazione a quelli che l'ISTAT in Italia definisce Sistemi Locali del Lavoro.

La vocazione istituzionale e funzionale delle Metropoli riesce desumibile dall'elencazione delle competenze tipiche dell'Ente individuata all'art. 5217-1 del CGCT, secondo il quale la Metropoli «[...] *valorizza le funzioni economiche metropolitane, le sue reti di trasporto e le sue risorse universitarie, di ricerca e di innovazione*». Con l'affermazione di questo tipo di Ente si conferisce ai conglomerati urbani una struttura adatta alle specifiche realtà, cosa che i Dipartimenti, Regioni e Comuni, tradizionalmente uniformi, non riuscivano a garantire, specie in un'epoca di grande dinamismo e competitività.

Per quanto riguarda le competenze esercitate, innanzitutto le Metropoli esercitano le funzioni che precedentemente erano in capo agli EPCI che da queste sono sostituiti, ai sensi dell'art. 5217-5 CGCT. In particolare, secondo l'art. 5217-4 del CGCT, le Metropoli hanno piena competenza in materia di: costruzione e gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture; costruzione e gestione di immobili a uso culturale, sociale, educativo e sportivo; pianificazione territoriale e urbanistica, anche convenzionata (predisposizione dello SCOT); viabilità; edilizia residenziale pubblica; riqualificazione urbana; prevenzione della delinquenza; servizio idrico; servizi funerari; mattatoi; vigili del fuoco; gestione del ciclo dei rifiuti; lotta all'inquinamento atmosferico e acustico; sostegno alla domanda di energie.

Alle competenze indicate, si aggiungono quelle che la Metropoli può ricevere per delega da Enti di livello superiore, cui corrisponde anche il trasferimento delle relative risorse economiche, umane e materiali²²⁶. Nello specifico, se da una parte dai Dipartimenti le Metropoli possono ottenere competenze sul trasporto scolastico, la gestione delle strade dipartimentali, la promozione del territorio, le politiche sociali (a seguito di convenzione), la gestione degli edifici destinati all'istruzione superiore (a seguito di convenzione) e la cultura, sport e turismo (a seguito di convenzione), dall'altra, esse possono ottenere competenze sullo sviluppo economico dalle Regioni.

Elemento caratterizzante della disciplina in materia di Metropoli è la creazione di un regime giuridico differenziato corrispondente all'istituzione di due tipi di Metropoli: da un lato, ci si riferisce alle Metropoli "di diritto comune", che di fatto sono degli EPCI a fiscalità professionale unificata, con struttura, competenze e regime finanziario

²²⁶ Ciò significa che i Dipartimenti sede di Metropoli si vedranno fortemente indeboliti (sino al caso limite della Metropoli di Lione che sostituisce il Dipartimento per una parte del suo territorio). Ne consegue una differenziazione concreta tra i Dipartimenti "metropolitani" e gli altri. In misura minore, lo stesso accadrebbe per le Regioni, che si vedrebbero intaccate specie nella competenza dello sviluppo economico, come rammenta M. DE DONNO, *Riordino delle competenze*, cit., p. 15.

uniformi²²⁷; dall'altro, si pensi alle Metropoli *à statut particulier*, caratterizzate da statuti diversificati per ogni singola conurbazione, corrispondenti alla finalità che l'ente Metropoli possa costituire uno strumento flessibile, suscettibile di attagliarsi alle singole realtà urbane.

In linea con la normativa degli ultimi anni, la legge in parola definisce statuti separati e distinti per le tre maggiori città francesi, Parigi, Marsiglia e Lione. Infatti, ancor prima dell'istituzione delle Metropoli e delle Comunità urbane, la legislazione francese aveva contemplato una disciplina specifica alle aree metropolitane di Parigi, Lione e Marsiglia, sicché già nel 1982²²⁸, all'interno del Atto I di decentralizzazione, era stata approvata la Legge 1982-1169, meglio nota come *loi PLM* dalle iniziali delle tre città²²⁹. La cifra fondamentale della Legge PML consisteva nella ripartizione delle Città in *arrondissements* (circondari)²³⁰, similmente a quanto accade in Italia con l'istituzione dei *Municipi* nelle grandi Città italiane. Ancora oggi, per svolgere le funzioni di pertinenza²³¹ l'*arrondissement* dipende principalmente dai trasferimenti di risorse provenienti dai Comuni di appartenenza.

Con la legge MAPTAM la disciplina giuridica ed il finanziamento delle tre Metropoli cambia e si differenzia sensibilmente²³², frangente che giustifica un approfondimento dello statuto giuridico di ciascuna delle tre realtà metropolitane²³³.

Dal punto di vista amministrativo, la Città di Parigi presenta da tempo una disciplina *sui generis*. Infatti, già a partire dalla Legge del 31 dicembre 1982, si prevedeva che Comune e il Dipartimento coincidessero²³⁴, sicché ancora oggi ai sensi dell'art. 3411-1 CGCT²³⁵ il

²²⁷ Le otto Metropoli istituite per decreto a partire dal 1° gennaio 2015, riportate sopra, fanno parte di questa peculiare categoria.

²²⁸ Volendo abbracciare un lasso di tempo ancora più ampio, un'attenzione particolare per i grandi centri urbani si ritrova già nella Costituzione della IV Repubblica del 1946, nella quale l'art. 89 Cost. prevedeva la possibilità di prevedere una legge organica per "*certe grandi città*", come rammenta G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, cit., p. 4. Volendo, invece, ripercorrere addirittura le origini della Francia moderna, già il Decreto del 14 dicembre 1789, disponendo sul numero di consiglieri municipali, all'art. 25, prevedeva per la città di Parigi che «[...] *attendu son immense population*», vi fosse un governo basato su di «*un règlement particulier, qui sera donné par l'Assemblée Nationale*».

²²⁹ M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, p. 14

²³⁰ Attualmente, il CGCT, in particolare all'art. 2511-3, prevede che gli *arrondissements* siano 20 a Parigi, 16 a Marsiglia e 9 a Lione.

²³¹ L'*arrondissement* presenta due organi principali: un Consiglio circondariale eletto direttamente dalla popolazione e con durata pari a quella del consiglio comunale, ed il Sindaco di circondario (*Maire d'arrondissement*), eletto dai consiglieri. La principale competenza dei Consigli di circondario è la gestione patrimoniale delle attrezzature e delle urbanizzazioni del quartiere.

²³² M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, pp. 20-24.

²³³ Su cui v. ancora una volta L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier*, cit., pp. 613 ss.; N. KADA, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, cit., pp. 622 ss.

²³⁴ Inoltre, il Comune/Dipartimento è diviso in 20 *arrondissements*. Restano ferme, poi, le competenze della Regione dell'*Île-de-France*, che oltre al Dipartimento di Parigi, comprende anche altri 7 Dipartimenti. Di questi 7 Dipartimenti, tre (Alta Senna, Senna-Saint Denis e Valle della Marna) costituiscono la zona più

Consiglio di Parigi svolge sia le funzioni del Consiglio comunale, sia quelle del Consiglio generale ed è presieduto dal Sindaco di Parigi. Senonché il problema dell'amministrazione dell'area metropolitana di Parigi non pareva circoscritto alla necessità di un raccordo interno alla capitale francese ma concerneva più che altro le modalità di connessione della Città di Parigi con il resto della conurbazione. Su tale ultimo aspetto – dopo alcune soluzioni informate ad un approccio *bottom up*²³⁶ – si intervenne con la Legge n. 597 del 3 giugno 2010²³⁷, avente ad oggetto la c.d. *Grand Paris*, tesa, da una parte, alla creazione di una rete metropolitana di trasporti pubblici – capace di collegare i principali siti produttivi esterni al centro cittadino alle infrastrutture aeroportuali, ferroviarie e centrali – e, dall'altra, alla connessione tra il centro cittadino e le sue *banlieues*²³⁸.

Mediante la richiamata *loi* MAPTAM, da ultimo, è stata istituita a partire dal 1° gennaio 2016 la *Métropole du Grand Paris*, che costituisce un EPCI a fiscalità propria a statuto particolare. Attualmente la *Métropole du Grand Paris*²³⁹ è costituita dal Comune/Dipartimento di Parigi, dai 3 Dipartimenti della Piccola Corona e da altri 7 Comuni appartenenti ai Dipartimenti della *Grande Couronne*²⁴⁰. Essa presenta una *governance* assai articolata²⁴¹, ed assolve all'esercizio di una serie di funzioni di

densamente abitata senza soluzioni di continuità con la Capitale, denominata "*Petite Couronne*", mentre gli altri quattro costituiscono la cosiddetta "*Grande Couronne*".

²³⁵ Cfr. l'art. 3411-1 CGCT, ove si afferma che «[...] *Outre la commune de Paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale, le département de Paris. Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée, dénommée "conseil de Paris", présidée par le maire de Paris*».

²³⁶ Sul punto, infatti, una prima risposta arrivò "dal basso", con l'istituzione da parte del Comune di Parigi e di altre collettività della Piccola Corona del Sindacato di *Paris Métropole*.

²³⁷ Sul regime futuribile della Grande Parigi, cfr. G. MARCOU, *Quel Grand Paris pour demain?*, in *AJDA*, 2009, pp. 1468 ss.; ID., *La loi sur le Grand Paris: le retour de l'État aménageur?*, in *AJDA*, 2010, pp. 1868 ss.

²³⁸ Tale compito, in particolare, fu affidato ad un Ente pubblico specifico, vale a dire la *Société du Grand Paris*, come risulta anche dalle fonti rinvenibili in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/metropole-du-grand-paris.html>. Tuttavia, si segnala che la Legge n. 597 del 3 giugno 2010 non toccò la struttura amministrativa degli Enti dell'area parigina, a differenza di quanto sarebbe accaduto con la disciplina successiva.

²³⁹ Secondo i dati più recenti, la *Metropoli della Grande Parigi* comprende 4 Dipartimenti, per un totale di 131 Comuni, aventi una popolazione complessiva di oltre 7 milioni di abitanti, di cui 2,2 milioni nella capitale. Sul punto, cfr. <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=200054781&arch=01/07/2018&dcou=>.

²⁴⁰ Potrebbe comunque anche comprendere Comuni della Grande Corona purché appartenenti a un EPCI di cui faccia parte almeno un Comune della Piccola Corona (quindi già inglobato nella *Metropoli*). Stando a quanto sancisce l'art. 5219-2 CGCT, la *Metropoli* è suddivisa altresì in 12 *établissement publics territoriaux*, ciascuno di almeno 300.000 abitanti, con ruolo pari a quello dei Sindacati di Comuni.

²⁴¹ Dal punto di vista della *governance*, il testo attuale (su cui è intervenuta anche la legge NOTRe del 2015) prevede che esistano i seguenti organi: il Consiglio della *Metropoli*, composto da consiglieri comunali eletti come negli altri EPCI; il Consiglio di Territorio, composto dai delegati dei Comuni appartenenti a quel Territorio e con funzioni essenzialmente consultive; l'Assemblea dei Sindaci, composta da tutti i sindaci della *Metropoli*, che dibatte delle linee programmatiche dell'ente, trasmettendo raccomandazioni al Consiglio; la Conferenza *Metropolitana*, avente il compito di coordinare il dialogo anche con la Regione e gli

prim'ordine. In particolare, ai sensi dell' art. 5219-1, la ragion d'essere della Metropoli della Grande Parigi risiede nella «[...] messa in opera di azioni metropolitane al fine di [...] sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile». A tale scopo, la Metropoli elabora un “progetto metropolitano”, ossia un piano strategico degli orientamenti generali dell'Ente in campo sociale, economico e ambientale.

Venendo più specificamente alle competenze esercitate, queste sono raggruppate in 4 macro-aree riconducibili alle materie della gestione dello spazio metropolitano²⁴², della politica locale dell'*habitat*²⁴³, delle azioni in materia di sviluppo economico, sociale e culturale²⁴⁴, nonché infine della protezione ambientale²⁴⁵.

Inoltre, le competenze esercitate dai precedenti EPCI e le rispettive risorse finanziarie e umane, vengono trasferite direttamente alla Metropoli a partire dal 1° gennaio 2016²⁴⁶.

L'evoluzione della Metropoli parigina, tuttavia, non si è conclusa con la legge MAPTAM. Infatti, il 28 febbraio 2017 è stata promulgata la legge n. 2017-257 avente ad oggetto lo “Statuto di Parigi e di Amministrazione Metropolitana”, da cui proviene il nome di *loi SPAM*. Il cambiamento apportato dalla legge SPAM si annuncia sostanziale²⁴⁷: a partire dal 1° gennaio 2019, il Comune/Dipartimento di Parigi sarà sostituito *in toto* dalla *Ville de Paris*, collettività territoriale a statuto particolare che eserciterà, pertanto, la totalità delle competenze regionali e dipartimentali, anche attribuendo al Sindaco di Parigi una serie di competenze tradizionalmente appannaggio del Prefetto²⁴⁸ oppure prevedendo materie di concorrenza e distinzione dei poteri del Sindaco e del Prefetto²⁴⁹.

altri dipartimenti dell'*Île-de-France*; il Consiglio di Sviluppo, composto dai rappresentanti dei gruppi di interesse economici e sociali.

²⁴² Tale competenza ricomprende l'elaborazione di uno SCOT metropolitano.

²⁴³ La quale risulta comprendere l'edilizia pubblica residenziale e la riqualificazione degli spazi urbani.

²⁴⁴ Tra le quali occorre contemplare la creazione di zone produttive, di impianti sportivi, nonché l'organizzazione dei grandi eventi.

²⁴⁵ La quale risulta comprensiva della gestione degli ambienti acquatici, della lotta all'inquinamento atmosferico e acustico, nonché del sostegno alla domanda di energia, il tutto all'interno di un piano territoriale “clima-aria-energia” in linea con gli obiettivi nazionali di lotta al cambiamento climatico.

²⁴⁶ Sul punto, cfr. M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, spec. pp. 16-20 e p. 24.

²⁴⁷ Pur non intaccando il numero di *arrondissements*, che rimangono 20, la *loi SPAM* riduce il numero di consiglieri circondariali, in quanto i primi 4 circondari, quelli più centrali, avranno un unico consiglio d'*arrondissement*. Rimangono separate, invece, le loro strutture amministrative e di prossimità per i cittadini, mentre rimane stabile invece il numero di seggi nel *Conseil de Paris*.

²⁴⁸ Si pensi, ad esempio, alla verbalizzazione degli stazionamenti di persone, ai canili, alla sicurezza degli edifici, al controllo delle condizioni statiche e igienico-sanitarie degli immobili, ai servizi funerari, alla balneazione, alla ricezione delle domande di carta d'identità e passaporto.

²⁴⁹ In particolare, vengono identificate alcune arterie stradali definite “assi essenziali” e altre definite “assi concorrenti” su cui, in tema di viabilità e sicurezza, vi è una distinzione di poteri tra Sindaco e Prefetto. Analogamente la *Ville* sostituirà le Prefetture nella gestione della polizia aeroportuale.

Parallelamente, il Sindaco di Parigi cederà ai Presidenti d'*arrondissement* alcune delle proprie attribuzioni, quali le domande per le proprietà immobiliari²⁵⁰.

Venendo all'analisi delle altre due *Métropoles* possiamo anticipare quanto segue.

La legge MAPTAM prevede l'istituzione della *Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP)*²⁵¹ a partire dal 1° gennaio 2016, a seguito della fusione – e, quindi, la sostituzione – dei sei EPCI precedenti, corrispondenti alla CU di Marsiglia e alle altre 5 Comunità d'Agglomerato insistenti sui relativi territori di riferimento²⁵².

Anch'essa ha una struttura istituzionale particolare, incentrata sostanzialmente su due livelli di *governance*, costituiti dagli organi di governo dell'intero Ente²⁵³ nonché, ad un livello inferiore, come struttura intermedia tra la Metropoli e i Comuni, dai cosiddetti *territoires*, corrispondenti ai 6 EPCI assorbiti. Ciascun Territorio, dotato di un proprio Consiglio e di un Presidente, può le esercitare competenze metropolitane devolutedgli dal Consiglio metropolitano²⁵⁴.

Quanto alle competenze esercitate, si possono distinguere quelle attribuite alla Metropoli dalla legge MAPTAM, in precedenza esercitate dagli EPCI, da quelle esercitate in sostituzione del Dipartimento. Tra le competenze prettamente metropolitane, si annoverano lo sviluppo economico, attraverso la creazione e gestione di poli industriali e tecnologici ed il sostegno a programmi di ricerca, la pianificazione territoriale e urbanistica, l'edilizia pubblica residenziale, la viabilità e i trasporti, nonché, da ultimo, l'ambiente²⁵⁵. Per quanto riguarda le competenze dipartimentali, alcune di queste sono esercitate dalla Metropoli sulla base di una convenzione con lo stesso Dipartimento delle Bocche del Rodano, specialmente per quanto attiene ai servizi sociali, al turismo, allo sport, alla cultura ed al demanio portuale²⁵⁶.

Rispetto a quanto sinora descritto, rappresenta invece un caso peculiare quello di Lione, terza città e secondo agglomerato urbano del Paese. In origine, il territorio lionese era

²⁵⁰ Su quanto descritto, cfr. il link <https://www.paris.fr/actualites/comprendre-le-projet-de-modernisation-du-statut-de-la-ville-de-paris-3224>, nonché il sito web <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-au-statut-paris-amenagement-metropolitain.html>.

²⁵¹ La Metropoli provenzale che si sviluppa attorno alle città di Marsiglia ed Aix-en-Provence presenta, nell'agglomerato urbano, caratteristiche meno uniformi degli omologhi parigino e lionese.

²⁵² Attualmente, l'Ente comprende un totale di 92 Comuni con una popolazione totale circa 1.800.000 abitanti, di cui circa 860.000 nella sola città di Marsiglia.

²⁵³ I quali corrispondono sostanzialmente al Consiglio della Metropoli, al Presidente della Metropoli, eletto dal Consiglio, alla Conferenza dei Sindaci, che assolve a funzioni di indirizzo strategico verso il Consiglio, nonché, infine al Consiglio di sviluppo, che esercita funzioni consultive in relazione agli interessi socio-economici.

²⁵⁴ Questo assetto, dunque, sembra mutuare una scelta simile a quella vista per la Metropoli di Nizza.

²⁵⁵ Nelle competenze in materia di ambiente rientrano, ad esempio, la gestione del servizio idrico, la gestione dei rifiuti e la gestione dei servizi a rete di distribuzione di energia.

²⁵⁶ Sul punto v. M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, p. 21. Alcuni dati ulteriori possono essere rilevati in <http://www.marseille-provence.fr/index.php/la-metropole/la-metropole-aix-marseille-provence>.

presidiato da una Comunità Urbana²⁵⁷, caratterizzata dalla finalità di creare un «*progetto unitario di sviluppo e governo del territorio*» e che, pertanto, disponeva di ampie competenze in materia di urbanistica, grandi progetti pubblici, aree produttive, trasporti e ambiente²⁵⁸. Con la legge MAPTAM, «*en lieu et place*» della CU di Lione, il 1° gennaio 2015 è stata istituita la Metropoli della Grande Lione, che per il suo carattere “sostitutivo” e speciale è da considerarsi una collettività a statuto particolare. Nel suo territorio, la Metropoli ha assorbito anche le competenze del Dipartimento del Rodano, che invece continua ad esistere, benché esercitando i propri poteri solo al di fuori del territorio metropolitano²⁵⁹. Dunque, quella di Lione non è una Metropoli-EPCI, né di diritto comune, né a statuto particolare (come Parigi e Marsiglia), ma costituisce una vera e propria collettività territoriale a statuto particolare ai sensi dell’art. 72 Cost., proprio perché sostituisce una collettività locale costituzionalmente prevista, cioè il Dipartimento. Ne deriva che la *Grand Lyon*²⁶⁰ rappresenta un *unicum* nel panorama francese ed un possibile modello di evoluzione per altre conurbazioni del Paese.

Anche la Metropoli di Lione è divisa in territori, i quali adempiono a un ruolo consultivo e di implementazione di alcune politiche metropolitane e si regge di una *governance* piuttosto articolata²⁶¹. Vocazione della Metropoli di Lione è la pianificazione dello sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale del territorio, sicché in concreto, le competenze esercitate corrispondono, come è già stato detto, a tutte quelle della precedente Comunità urbana²⁶², nonché a quelle dipartimentali. In aggiunta alle richiamate competenze dipartimentali²⁶³, la Metropoli di Lione esercita anche le competenze regionali

²⁵⁷ Altresì nota come “*Courly*”, acronimo di *Communauté urbaine de Lyon*.

²⁵⁸ Cfr. M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit.*, pp. 18-19 e p. 21, nonché il sito web <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/metropole-lyon-collectivite-territoriale-statut-specifique.html>.

²⁵⁹ Ciò accade analogamente a quanto si prevede per le realtà metropolitane de Nizza e Marsiglia.

²⁶⁰ Ad oggi, la *Métropole de Lyon* comprende ben 59 Comuni (cui aggiungere i 9 *arrondissements* del Capolouogo) per un totale di quasi 1,4 milioni di abitanti, di cui 520.000 nella sola città di Lione. Sul punto, cfr., in particolare il link <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=200046977&arch=01/07/2018&dcou=>.

²⁶¹ Dal punto di vista strutturale, l’Ente è dotato dei seguenti organi: il Consiglio metropolitano, assemblea deliberante eletta direttamente dai cittadini; il Presidente, eletto dal Consiglio, e coadiuvato dai membri della commissione permanente, anch’essi eletti dal Consiglio; le Conferenze territoriali dei sindaci riuniscono i sindaci di ciascuno dei *territoires* in cui è divisa la Metropoli; la Conferenza metropolitana, organo di raccordo tra la Città e i Comuni circostanti, finalizzato a realizzare l’obiettivo di “coesione metropolitana”, attraverso una spartizione condivisa delle competenze tra Comuni e Metropoli; è composta dal Presidente e da tutti i Sindaci.

²⁶² Tra le competenze già comunali/intercomunali vi sono, tra l’altro, lo sviluppo di infrastrutture a uso economico, sociale e culturale, il governo del territorio (attraverso l’approvazione del piano urbanistico), la sicurezza, l’ambiente, l’edilizia residenziale, la gestione del servizio idrico, la viabilità e la gestione dei rifiuti.

²⁶³ Vale a dire, essenzialmente, quelle esercitate in ambito sociale e sanitario.

in materia di sviluppo economico, sulla base di una convenzione di delega stipulata con la (ex) Regione Rodano-Alpi.

In conclusione, è possibile riordinare il complesso e variegato quadro giuridico transalpino afferente ai ventidue Enti indistintamente denominati *Métropoles*, secondo le seguenti categorie.

Anzitutto, occorre considerare le diciannove Metropoli²⁶⁴ aventi natura giuridica di Ente Pubblico di Cooperazione Intercomunale. Infatti le *Métropoles* si possono suddividere, da un lato, in Metropoli “*di diritto comune*” – secondo il modello introdotto dalla Legge 2010-1563, poi modificato dalla Legge 2014-58 – e, dall’altro, in Metropoli “*a statuto particolare*” – corrispondenti alle realtà di Parigi e Marsiglia – il cui regime speciale è definito dalla medesima Legge 2014-58. Da ultimo, occorre sottolineare la diversa disciplina giuridica facente capo alla Metropoli come collettività territoriale a statuto particolare ai sensi dell’art. 72 della Costituzione, rappresentata dal solo caso di Lione.

Preso atto del richiamato quadro giuridico-istituzionale di riferimento in relazione all’istituzione delle *Métropoles*, riesce tuttavia necessario rammentare anche gli altri punti di interesse della legge MAPTAM²⁶⁵.

Fra questi ultimi, giova muovere dalla *riproposizione della clausola di competenza generale*. La clausola di competenza generale è la regola per cui Regioni e Dipartimenti possono intervenire anche oltre le rispettive attribuzioni, siccome definite dalla legge, purché su materie di interesse rispettivamente regionale o dipartimentale. Tale clausola, secondo la legge del 2010-1563, avrebbe dovuto esaurire la propria efficacia entro il 2015. Con la legge MAPTAM, invece, si stabilisce che i Consigli generali – cioè le assemblee rappresentative dipartimentali – deliberano non solo sugli oggetti loro affidati dalle leggi e dai regolamenti, ma anche «[...] *su tutti i temi di interesse dipartimentale dei quali*» sono investiti; analogamente, ciascun Consiglio regionale si occupa con le proprie deliberazioni, genericamente, «[...] *degli affari della Regione*», nonché di «[...] *tutti i temi di interesse regionale dei quali è investito*»²⁶⁶.

A latere della clausola di competenza generale, la legge elenca anche le competenze principali di Dipartimenti e Regioni. Segnatamente, i Dipartimenti devono occuparsi di «[...] *promuovere la solidarietà e la coesione territoriale sul territorio dipartimentale*»,

²⁶⁴ Di queste, sette Metropoli – vale a dire Saint-Etienne, Tolone, Digione, Orléans, Tours, Clermont-Alvernia e Metz – sono state istituite con apposito decreto, approvato tra l’aprile 2017 e il gennaio 2018, a seguito della legge SPAM del 2017, la quale è intervenuta in senso modificativo sui parametri per la costituzione di una *Métropole de droit commune*.

²⁶⁵ Elementi sui quali cfr. M. MAZZOLENI, *op. cit.*, pp.103 ss.; G. MARCOU, *op. cit.*, pp. 3-4 ; M. DE DONNO, *op. cit.*, spec. pp. 4 ss.

²⁶⁶ Cfr. l’art.1 della legge 2014-58, peraltro tradotto anche da M. MAZZOLENI, *op. cit.*, p. 103.

mentre le Regioni conservano una spiccata potestà in tema di promozione dello sviluppo economico, sociale, sanitario, culturale e scientifico della regione, pianificazione del proprio territorio, conservazione delle identità e delle lingue locali.

In secondo luogo, la legge ribadisce l'esistenza degli *Enti capofila (chef de file)*, cioè di quegli Enti che devono svolgere la funzione di coordinamento in settori che per loro natura necessitano del concorso di più livelli territoriali. Il testo legislativo esplicita quale livello di governo debba essere capofila per ciascun settore "trasversale": segnatamente, le Regioni sono Enti capofila in materia di pianificazione di area vasta, protezione ambientale, sviluppo economico, supporto all'innovazione e all'internazionalizzazione delle imprese, trasporto pubblico e intermodalità, supporto all'università e alla ricerca; i Dipartimenti sono Enti capofila in materia di solidarietà e assistenza sociale e di coesione territoriale; infine, i Comuni sono Enti capofila in materia di pianificazione urbanistica, trasporti pubblici locali, servizi locali di base. Tale forma di coordinamento si esercita attraverso le *conventions territoriales*.

La legge, infine, istituisce in ogni Regione la *Conferenza territoriale per l'azione pubblica*, presieduta dal Presidente del Consiglio regionale e composta dal Prefetto regionale, dai Presidenti dei Consigli dipartimentali e da rappresentanti dei Comuni e degli EPCI. Tale organo ha il compito di raccordare e coordinare le azioni dei tre livelli di governo nelle rispettive competenze, ripartendo e pianificando l'attività secondo schemi di organizzazione che, in relazione al tema specifico, assumono il compito di definire specifici patti per la gestione associata di servizi e delle relative risorse.

Il raccordo disposto dalla disciplina che interessa la clausola generale di competenza, la gli Enti capofila e le Conferenze territoriali per l'azione pubblica è finalizzato a superare il problema della sovrapposizione delle competenze attraverso la sperimentazione di meccanismi consensuali basati sulla negoziazione tra i vari livelli²⁶⁷.

3.3. L'AGGREGAZIONE DELLE REGIONI NELLA LEGGE 2015-29 DEL 16 GENNAIO 2015

Un passo fondamentale nella storia delle istituzioni francesi è sicuramente rappresentato dalla Legge 2015-29, la quale riduce il numero delle Regioni della Francia metropolitana da 22 a 13 unità. Il contesto in cui la riforma sulle Regioni francesi si inserisce attiene ad

²⁶⁷ La legge impone, a partire dal 2017, il *divieto di cumulo di mandati elettivi*. In particolare, si vieta di cumulare cariche elettive locali con quella di parlamentare, in tal modo rompendo una duratura tradizione politica francese su tale aspetto specifico. Tuttavia, la legge non vieta il cumulo di diversi mandati elettivi locali.

un più ampio dibattito pubblico, mutuato dalla politica francese nel quinquennio della presidenza Hollande, sull'«*avenir des institutions*»²⁶⁸.

L'aggregazione delle Regioni esistenti riesce finalizzata alla diminuzione del numero di Enti ed al contestuale consolidamento in soggetti pubblici di maggiori dimensioni, sicché la riforma muove dall'obiettivo principale di rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni francesi – secondo quanto prospettato nel *Rapport Balladur* elaborato cinque anni prima²⁶⁹ – in modo tale da configurare Enti in grado di competere, in una prospettiva europea, con gli Enti subnazionali degli altri Paesi, specie con riferimento ai *Länder* tedeschi, omologhi per dimensione. La riduzione degli Enti regionali, parimenti, riesce informata a logiche di riduzione delle spesa pubblica e limitazione degli organici dell'amministrazione pubblica, nonché di affrancamento da logiche di eccessiva prossimità rispetto ai Dipartimenti, specie per quanto attiene alle caratteristiche territoriali²⁷⁰.

Nel procedimento di formazione della legge²⁷¹, veniva imposto un percorso a tappe forzate, pur in assenza di una previa consultazione delle Regioni, protagoniste della riforma stessa. Taluni²⁷² ha ravvisato in tale approccio una violazione del principio della Carta Europea delle Autonomie Locali, la quale prevede che per le modifiche dei confini amministrativi, le comunità interessate dalla variazione territoriale debbano essere preventivamente consultate. Comunque, dopo tre esami in ciascun ramo del Parlamento, il 17 dicembre 2014 la Legge relativa «*alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali e dipartimentali in modifica del calendario elettorale*» veniva definitivamente approvata²⁷³, ridisegnando in modo radicale la geografia amministrativa delle Regioni francesi.

²⁶⁸ Infatti, il 27 novembre 2014 il Presidente dell'Assemblea Nazionale apriva i lavori del *Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, espressamente istituito con la finalità di approntare le possibili modifiche strutturali alle istituzioni francesi. Tra i prodotti di questo intenso riformismo istituzionale si stagliava il disegno di legge n. 635 sulla riduzione del numero di Regioni attraverso accorpamento di quelle esistenti.

²⁶⁹ Cfr. *supra*, cap. 3, par. 3.

²⁷⁰ In tal senso, sottolinea «[...] la trop grande proximité de la collectivité régionale par rapport à la collectivité départementale», in particolare, J.M. PONTIER, *Retour sur une région refusée*, in *AJDA*, 2009, p. 807. Nello stesso senso, v. ancora J.M. PONTIER, *Le statut de la région*, in J.C. DOUENCE (sous la direction scientifique de), *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n. 1713, Dalloz, Paris 1998, p. 37, ove l'Autore afferma che «[l]e nombre de régions ne serait pas contestable s'il n'y avait pas de départements».

²⁷¹ L'approvazione della legge ha conosciuto un percorso lungo e tortuoso, caratterizzato da un forte conflitto tra i due rami del Parlamento. Il testo, infatti, era stato depositato a giugno in Senato, il quale votava contro la procedura accelerata, proposta dal Presidente e approvata dall'Assemblea Nazionale. Il Senato tentò di bloccare l'*iter* della riforma sia ricorrendo al Consiglio Costituzionale (che però si pronunciava favorevolmente) sia proponendo di sottoporre la legge una volta approvata a referendum confermativo, proposta poi bocciata dall'Assemblea. L'opposizione alla riforma si incentrava, prima di tutto, sul metodo usato dall'allora maggioranza, informato ad una logica di mancato dialogo con le Regioni rispetto ai lineamenti della riforma.

²⁷² Cfr., ad es., M. BARDIN, *Francia: le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forum quad. cost.*, 21 aprile 2015, pp. 1 ss.

²⁷³ Cfr. P. PICCIACCHIA *Le elezioni del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del*

Infatti, come si è anticipato, la Legge in parola ha disposto la sostituzione delle 22 Regioni esistenti con 13 nuove Regioni, nate dall'accorpamento delle precedenti, senza tuttavia incidere sui confini dipartimentali.

Delle tredici nuove Regioni, sei non sono state modificate nelle circoscrizioni originarie, come accaduto per *Île-de-France*, Bretagna, Paese della Loira, Centro²⁷⁴, Provenza-Alpi-Costa Azzurra e Corsica; altre due Regioni sono nate dalla fusione di tre precedenti Enti, vale a dire il Grande Est – nato dalla fusione di Alsazia²⁷⁵, Lorena e *Champagne-Ardenne* – e la Nuova Aquitania, istituita per fusione di Aquitania, *Poitou-Charentes* e Limosino; infine, le restanti cinque Regioni sono nate dalla fusione di due precedenti Enti, come accaduto per la Normandia – istituita a seguito della fusione di Alta e Bassa Normandia – l'Alta Francia, sorta dalla fusione di *Nord-Pas-de-Calais* e Piccardia, l'Occitania – espressione dell'avvenuta fusione tra Linguadoca-Rossiglione e Midi-Pirenei, nonché, infine per la Borgogna-Franca Contea e l'Alvernia-Rodano Alpi²⁷⁶.

La stessa legge fissava le elezioni delle nuove Regioni per il dicembre 2015.

Oltre alla critiche di metodo sopra accennate, non sono mancate anche quelle di merito, che contestavano gli obiettivi stessi della riforma²⁷⁷.

Infatti, in primo luogo è stato osservato che se tra le finalità del provvedimento legislativo emerge quella di creare delle Regioni più grandi – in quanto, in questo modo, sarebbero più competitive – tuttavia, la competitività economica di un territorio non dipenderebbe dalla popolazione o dalla superficie, bensì dal dinamismo del sistema produttivo locale.

In seconda battuta, si è rilevato che benché tra le finalità generali della riforma vi siano quelle del risparmio e della riduzione della spesa pubblica, per vero questo obiettivo, dal punto di vista dei costi della politica, sembra poco influente rispetto al riassetto complessivo, anche perché il numero di Consiglieri regionali della nuova Regione dovrebbe corrispondere *ex lege* alla somma dei membri dei precedenti Consigli regionali.

Inoltre, si è sottolineato che se è vero che tra le finalità generali della legge vi sarebbe anche quella di aspirare ad una dimensione “europea” delle Regioni, tuttavia non può non

quinquennato (pensando a “l’avenir des institutions”), in *Nomos*, 3, 2014, pp. 1 ss.; M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali francesi: l’agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, 2015, pp. 105 ss.

²⁷⁴ Della quale, tuttavia, è stata cambiata la denominazione in «Centro – Valle della Loira».

²⁷⁵ Resta da segnalare, tuttavia, come recentemente, il 1° agosto 2018, il Primo Ministro Edouard Philippe abbia dichiarato che il governo sta lavorando a possibili soluzioni istituzionali per la ricostituzione dell'Alsazia, come Regione a sé stante o come Collettività a statuto particolare all'interno della Regione del Grande Est. Sul punto cfr., in particolare, il link <http://www.lagazettedescommunes.com/580943/le-gouvernement-planche-sur-un-retour-de-lalsace/>.

²⁷⁶ Delle cui denominazioni si inferiscono gli Enti originari.

²⁷⁷ Cfr. M. BARDIN, *op. cit.*, spec. pp. 2 ss.; G. MARCOU, *op. cit.*, spec. pp. 9 ss.

rimarcarsi come questi Enti territoriali presentino – nei Paesi nei quali risultano effettivamente previsti, essendo parte dell’architettura territoriale interna – sia competenze che livelli e graduazioni dell’autonomia molto diversi da quelli francesi.

Infine, è stato rilevato come il Legislatore francese abbia discutibilmente individuato dapprima il “contenitore” e solo successivamente il “contenuto” della riorganizzazione territoriale regionale: infatti, in primo luogo sono state delineate le circoscrizioni amministrative delle nuove Regioni e solo in un secondo momento si è proceduto ad individuare le nuove competenze e funzioni amministrative di cui queste avrebbero dovuto essere titolari, attesa la volontà di rafforzarle.

Tale aspetto, del resto, sarebbe stato affrontato solo pochi mesi dopo mediante l’approvazione della Legge *NOTRe*.

3.4. LA C.D. *LOI NOTRE* E LE RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI COOPERAZIONE INTERLOCALE E *NOUVELLES COMMUNES*

La Legge sulla “nuova organizzazione territoriale della Repubblica” (*Nouvelle organisation territoriale de la République* da cui l’acronimo *NOTRe*)²⁷⁸ è la stata la terza legge in tema di riassetto locale approvata dalla Presidenza Hollande, in seguito all’entrata in vigore della legge MAPTAM e della legge di ridisegno dei confini regionali.

Analogamente a quanto avvenuto per la Legge di accorpamento delle Regioni, la *loi NOTRe* ha avuto un *iter* travagliato, caratterizzato da contrasti tra i due rami del Parlamento. Il testo finale è il risultato di un compromesso tra Senato e Assemblea Nazionale, infine raggiunto all’esito del ricorso alla costituzione di un’apposita commissione paritetica mista²⁷⁹.

La legge 2015-991 del 7 agosto 2015 introduce numerose modifiche all’assetto esistente.

La misura maggiormente innovativa della c.d. *loi NOTRe* consta dell’abolizione della *clausola di competenza generale* di Dipartimenti e Regioni, che pure era stata recentemente confermata dalla legge MAPTAM del 2014 e che permetteva a tali categorie

²⁷⁸ Cfr. D. PAMELIN, *Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese*, in *DPCE Online*, 3, 2015, pp. 33 ss.; AA.VV., *Décryptage de la loi NOTRe*, in *La Gazette des Communes*, 9 settembre 2015, disponibile al sito <http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>.

²⁷⁹ Il Senato si è opposto, segnatamente, all’introduzione dei cambiamenti più radicali, presenti nel disegno di legge iniziale, quali ad esempio: l’abolizione dei consigli dipartimentali entro il 2020, l’elezione diretta dei consiglieri intercomunali senza il meccanismo della lista collegata alla lista comunale, l’istituzione di un organo di raccordo tra il governo e gli Enti locali (l’Alto Consiglio dei Territori).

di Enti di intervenire anche oltre il novero delle proprie attribuzioni²⁸⁰. Tuttavia, muovendo dal presupposto che tale clausola avesse condotto ad un incremento dei conflitti di competenza ed al rallentamento dell'azione burocratica locale – in quanto l'attribuzione di una competenza a un Ente dipendeva dalla valutazione discrezionale dell'Ente stesso ed i casi di conflitto potevano essere risolti solo dal giudice amministrativo – con la *loi NOTRe* la clausola di competenza generale viene sostituita dal principio dell'abilitazione legislativa²⁸¹, per cui Dipartimenti e Regioni esercitano solo ed esclusivamente le competenze che sono loro attribuite *ex lege*. Ovviamente ciò non toglie che permanga la possibilità che esistano competenze condivise ed esercitate tra più livelli, soprattutto a causa della loro natura trasversale, ma il riparto delle competenze assume una struttura maggiormente rigida ed informata, appunto, all'individuazione puntuale da parte della legge.

Nel perseguimento dell'obiettivo di un generale rafforzamento del livello di governo regionale, è stato conferito alle Regioni il compito di approvare ed attuare le prescrizioni mutate dagli strumenti di pianificazione generale (*schémas*) relativi ad importanti politiche pubbliche, di natura obbligatoria e prescrittiva, rispetto alle successive determinazioni dei livelli di governo inferiori²⁸². In particolare, ci si riferisce, in materia di sviluppo economico, allo “*schema regionale di sviluppo economico, innovazione e internazionalizzazione*” (SRDEII) concernente le politiche di sostegno all'innovazione e alla crescita delle imprese, specie quelle medio-piccole; in materia di governo del territorio, allo “*schema regionale di gestione, sviluppo sostenibile e uguaglianza dei territori*” (SRADDET) che delinea gli obiettivi generali a medio lungo-termine di uso del territorio, trasporti e grandi infrastrutture, lotta all'inquinamento e gestione dei rifiuti²⁸³; nonché in materia di turismo, allo “*schema regionale di sviluppo turistico*”, in cui la Regione è Ente capofila nelle politiche di promozione turistica.

²⁸⁰ Cfr. M. VERPEAUX, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, 2014, pp. 461 ss.

²⁸¹ Cfr. M. DE DONNO, *op. cit.*, p. 4.

²⁸² Per una prima definizione di cosa siano gli *schémas* nel diritto amministrativo francese, si richiama l'autorevole qualificazione offerta da J.-M. PONTIER, *Les cartes et schémas: de nouvelles interrogations pour la décentralisation*, in J.M. PONTIER (dir.), *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, Aix-en-Provence 2000, p. 34, ove si precisa che essi «[...] sont des documents administratifs destinés à faciliter la prise de décision par les autorités concernées, ils sont une aide à la décision, il est donc normal qu'ils ne produisent pas, par eux-mêmes d'effets juridiques».

²⁸³ La natura “obbligatoria e prescrittiva” degli schemi regionali riesce più che giustificata, dal momento che gli SRADDET costituiscono *lex superior* per gli SCOT, vale a dire per gli schemi di coerenza territoriale e gli strumenti di pianificazione territoriale comunale, o più spesso intercomunale. È quindi un sistema del tutto analogo a quello italiano in cui per il governo del territorio vige un sistema di pianificazioni successive, costituito dai PTR a livello regionale, dai PTCP ai livello provinciale e dal PGT a livello comunale.

Le Regioni rafforzano dunque le proprie competenze, sostituendosi ai Dipartimenti, anche nell'ambito della gestione dei trasporti – cioè in materia di trasporto scolastico, TPL extraurbano, linee ferroviarie locali e porti – e del patrimonio pubblico, sicché il trasporto scolastico da competenza dei Dipartimenti diviene di competenza regionale, analogamente alla gestione degli immobili ad uso di scuole superiori e dei porti.

La legge prevede inoltre, ai fini di assicurarne la maggiore robustezza, un ulteriore ridisegno dei confini degli EPCI, i quali sono sempre basati sugli schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale e sul ruolo-guida del Prefetto, in quanto la soglia minima di popolazione di un EPCI sale da 5.000 a 15.000 abitanti²⁸⁴. Tra gli EPCI, si rafforza particolarmente il ruolo delle Metropoli, le quali assumono le competenze già dipartimentali in materia di servizi sociali. Alle Comunità di Comuni e alle Comunità di Agglomerato sono anche devolute le competenze comunali in materia di servizio idrico, gestione degli ambienti acquatici, di rifiuti e di igiene pubblica.

Come si può notare, si assiste ad un generale *indebolimento delle competenze dipartimentali*, sicché i Dipartimenti paiono sempre più subalterni rispetto agli Enti con i quali si trovano a competere sia verso l'alto, cioè le Regioni, sia verso il basso, vale a dire sul fronte delle intercomunalità. Ciononostante, il ruolo dei Dipartimenti in materia di solidarietà sociale rimane importante, dal momento che spetta loro il compito dell'erogazione di sussidi ai soggetti più fragili, il presidio delle pari opportunità nell'accesso ai servizi pubblici, l'attività amministrativa in tema di riduzione delle disuguaglianze tra imprese e territori, promossa ad esempio attraverso interventi di sviluppo rurale.

Infine, vengono introdotte una serie di norme per rafforzare la *trasparenza* nelle collettività locali e viene istituito un osservatorio sulla *governance* locale²⁸⁵. Le collettività locali vengono anche *responsabilizzate dal punto di vista finanziario*, dal momento che si prevedono sanzioni per il caso di mancato rispetto dei vincoli di bilancio di derivazione europea.

Esaurita la trattazione dei contenuti della *loi NOTRe* e volendo segnalare le evoluzioni in corso sul fronte delle dinamiche del governo locale francese non direttamente connesse a tale recente intervento normativo, occorre segnalare che una delle tendenze più marcate – ancorché in controtendenza rispetto al passato, eppure in linea con quanto sta accadendo in

²⁸⁴ Quanto sopra ad eccezione che per i territori montani, insulari o a bassa densità demografica.

²⁸⁵ Tale intervento si inserisce nel solco già delineato dalla precedente legge dell'11 ottobre 2013, che aveva istituito l'Alta Autorità per la Trasparenza nella Vita Pubblica (HATVP) con il compito di prevenire i conflitti di interessi degli eletti nazionali e locali. Cfr. *amplius* <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/evolutions-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-modernisation-action-publique-territoriale-entreprise-2012.html>.

Italia – con riferimento agli svolgimenti della disciplina afferente agli Enti locali francesi consta senz'altro di un inaspettato successo dei *nouvelles communes* (cioè i nuovi Comuni), ossia dei Comuni istituiti a seguito di procedimento di fusione²⁸⁶ tra Enti locali.

Si è già avuto modo di dire²⁸⁷ che la Francia è il Paese europeo con il più alto numero di Comuni polvere²⁸⁸ e che il Legislatore d'Oltralpe ha affrontato l'annoso problema dell'*émiettement communale* attraverso il ricorso alla cooperazione intercomunale, in particolar modo obbligando ogni Comune a far parte di un Ente pubblico intercomunale, cioè creando compagini piuttosto ampie, con una dimensione demografica media fortemente superiore alla dimensione demografica media dei Comuni stessi²⁸⁹, con lo scopo dell'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi di prossimità.

Tuttavia, il ricorso all'*intercommunalité* è stato sperimentato ed incentivato dal Legislatore transalpino anche perché, pur essendo stata tentata in passato l'alternativa costituita dalle fusioni di Comuni, cionondimeno siffatto tentativo ha prodotto esiti fallimentari. Nel 1971, infatti, era stata approvata una prima legge sulla fusione dei Comuni, la *loi Marcellin*, n. 588 avente ad oggetto le «fusioni e raggruppamenti di comuni», la cui applicazione portò, tuttavia, ad una riduzione del numero di Comuni francesi pari solamente al 3% tra il 1972 e il 1978.

Il recente successo delle fusioni è dovuto, invece, a un radicale cambio del quadro normativo che le regola, dovuto all'approvazione della legge 16 marzo 2015, n. 292, concernente il «miglioramento del regime dei Communes nouvelles, per dei Comuni forti e vivi». Tale legge, infatti, è riuscita a ridurre il peso del principale freno alle fusioni di Comuni volontarie, cioè il timore dei Comuni più piccoli di perdere la propria identità ed il proprio peso, oltre alla prospettiva del deteriorarsi dell'offerta dei servizi. Ne è derivato che mentre le fusioni di Comuni avvenute tra il 2011 e il 2014 erano state solo 13 e tali da coinvolgere (esclusivamente) 35 Comuni, i *Communes nouvelles* con data di istituzione tra il 1° gennaio 2015 e il 1° gennaio 2019 si attestano sulle seicento unità, con il coinvolgimento di 1.985 Comuni originari. Il picco dei decreti prefettizi – cioè degli *arrêtés préfectoraux* – di istituzione di *Communes nouvelles* si è registrato proprio nel

²⁸⁶ Sul punto v., ad es., V. AUBELLE *Panorama des Communes nouvelles*, Association des Maires de France, Paris, 2017; M. DE DONNO-A. PIAZZA, *op. cit.*, spec. pp. 19 ss.; per alcune indicazioni di ordine statistico, cfr. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/faq-sur-loi-ndeg-2015-292-16-mars-2015-relative-a-lamelioration-regime-commune-nouvelle-pour-des>.

²⁸⁷ V. *supra*, parr. 1 e 2.

²⁸⁸ Volendo richiamare una nota definizione resa da M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 455 ss.; ID. (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia, 1967.

²⁸⁹ Cfr. V. AUBELLE, *La commune, échelon de proximité, une mystification?*, in *Pouvoirs locaux*, 83, 2009, p. 76, il quale ha parlato di “nanismo comunale” in riferimento alla dimensione media dei Comuni francesi.

2015, all'indomani della nuova legge, con un totale di 317 fusioni tali da interessare complessivamente 1.090 Comuni²⁹⁰.

La legge 292 è riuscita a realizzare tale mutamento di paradigma grazie ad alcuni suoi elementi caratterizzanti. Tra questi vale la pena di rammentare, anzitutto, la creazione di organi politicamente e amministrativamente rilevanti nei Comuni sorti dall'aggregazione, corrispondenti ai *Communes déléguées*, una nuova procedura di fusione maggiormente "democratica" – in quanto fondata su delibere di Consiglio consensuali o sulla celebrazione di un referendum – ed un lungo periodo transitorio, in cui gli organi dei Comuni originari continuano nell'esercizio delle rispettive precedenti attività. Inoltre, un rilievo decisivo è da riconoscersi agli ingenti incentivi finanziari all'uopo apprestati e ad un maggiore peso dei *Communes nouvelles* all'interno degli EPCI di appartenenza.

Il CGCT, agli artt. 2113-2 e 2113-3, disciplina diversi procedimenti puntuali per la costituzione di una *Commune nouvelle* a seconda dei soggetti da cui è proposta l'iniziativa. Le possibili declinazioni dell'iniziativa, così come le conseguenti procedure di fusione sono quattro e si differenziano a seconda che l'iniziativa provenga da tutti i Consigli dei Comuni interessati²⁹¹, che approvino la medesima deliberazione, da almeno due terzi dei Consigli comunali interessati, tali da rappresentare a loro volta almeno i due terzi della

²⁹⁰ Cfr. il sito web <https://www.insee.fr/fr/information/2549968>. Sul punto cfr., altresì, V. AUBELLE *op. cit.*, spec. pp. 14 ss. Necessita ricordare che nella maggior parte dei casi l'anno di emanazione del decreto prefettizio non coincide con l'anno di creazione del nuovo comune, in quanto l'entrata in vigore della fusione avviene a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Ad esempio, dei 325 nuovi Comuni istituiti nel 2016, 306 si riferiscono ad *arrêtés préfectoraux* emanati nell'anno 2015. Ma nel 2015 sono stati emanati anche 11 decreti con entrata in vigore nello stesso anno solare. I dati sono aggiornati agli ultimi due decreti prefettizi datati 26 settembre 2018, con entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2019 (Comuni di *Ancenis-Saint-Géréon* e di *Porte-de-Savoie*).

²⁹¹ In tal caso, l'iniziativa proviene da tutti i Consigli dei Comuni interessati, che approvano la medesima deliberazione. A questo punto è possibile, ma non obbligatorio, sottoporre l'iniziativa della fusione a un *referendum consultivo*. La decisione di indire o meno il referendum spetta al Prefetto, il quale, può decidere se istituire il nuovo Comune con proprio decreto (*arrêté préfectoral*) direttamente o a seguito del risultato del referendum popolare.

popolazione di un EPCI²⁹², dal Consiglio dell'EPCI cui aderiscono i Comuni interessati²⁹³ oppure, da ultimo, direttamente dal Prefetto del Dipartimento di appartenenza²⁹⁴.

In tutti i casi in cui si procede al *referendum*, il parere della popolazione è da ritenersi favorevole alla fusione se si presentano contemporaneamente tre condizioni, necessarie e non sufficienti l'una rispetto alle altre: infatti, occorre che sia soddisfatto il quorum di almeno il 50% di l'affluenza complessiva degli aventi diritto di voto, è necessario che in ciascun Comune i voti favorevoli prevalgano sui contrari, con ciò delineando la necessità di raggiungimento di un doppio quorum²⁹⁵, nonché, infine, occorre che in ciascun Comune si registri l'affluenza di almeno il 25% degli aventi diritto di voto.

Come si vede, non v'è alcun rischio che la volontà di rimanere autonomo di un Comune possa risultare conculcata da decisioni provenienti dall'alto o da altri Comuni: un Comune può essere fuso ad altri Enti locali solo se il proprio Consiglio vota a favore e/o è a favore la sua popolazione, nel pieno rispetto del principio costituzionale di *libre administration*.

Sui tratti della normativa di settore francese rilevanti, in quanto consimili ad alcuni degli istituti della disciplina italiana del procedimento di fusione – su cui v. *supra* cap. 2 – occorre menzionare anche il rilievo assunto dal periodo transitorio e dalla costituzione dei cosiddetti *Communes déléguées*.

Quanto al primo profilo, infatti, occorre segnalare che sebbene la costituzione di nuovo Comune per fusione avvenga ufficialmente con *arrêté préfectoral*, tuttavia l'efficacia della fusione non parte dalla data di emissione del decreto, bensì solitamente dal 1° gennaio

²⁹² In tal caso, come anticipato nel testo, l'iniziativa proviene da almeno due terzi dei Consigli comunali che rappresentino almeno due terzi della popolazione di un EPCI: in questo caso l'obiettivo è la trasformazione dell'intero EPCI in *commune nouvelle*. In questo caso, la convocazione del referendum è obbligatorio. In caso di risultato referendario positivo, il Prefetto emana il proprio decreto di fusione.

In merito a tale procedimento, taluno ha affermato che trattasi di una «[...] majorité super qualifiée», come ha fatto A. VIOLA, *Les "communes nouvelles", vers la fin de l'émiettement communal français?*, in *Rev. adm.*, 2010, p. 31.

²⁹³ In tale frangente l'iniziativa proviene dal Consiglio dell'EPCI, sicché anche in questo caso l'obiettivo è la trasformazione dell'intero EPCI in *Commune nouvelle*. A seguito della deliberazione del Consiglio dell'EPCI, devono pronunciarsi anche i singoli Consigli comunali. Se si pronunciano a favore tutti i Comuni, si ricade nel primo caso analizzato, ove al referendum facoltativo consegue il decreto prefettizio. Se invece si pronunciano a favore almeno $\frac{2}{3}$ dei consigli che rappresentino almeno $\frac{2}{3}$ della popolazione, si ricade nel secondo caso menzionato, caratterizzato da un referendum obbligatorio e conseguente decreto prefettizio.

²⁹⁴ In tale ultima fattispecie l'iniziativa proviene direttamente dal Prefetto del Dipartimento di appartenenza. A questo punto devono pronunciarsi sulla questione i Consigli comunali coinvolti: se vi è consenso unanime dei Consigli, il referendum non è obbligatorio; se vi è invece solo la maggioranza dei $\frac{2}{3}$, il referendum è obbligatorio.

²⁹⁵ Da un certo punto di vista, pare che in Francia il referendum relativo alle fusioni di Comuni sia molto simile al referendum territoriale italiano delineato dal combinato disposto tra art. 132, comma 2, Cost. e Legge n. 352 del 1970 con riferimento al distacco ed alla successiva aggregazione di uno o più Comuni o di una o più Regioni da una Regione ad un'altra Regione contigua.

successivo, cioè a seguito di una modulazione dell'efficacia nel tempo²⁹⁶. Tale periodo di transizione termina con le prime elezioni del nuovo Comune istituito e si contraddistingue per una disciplina peculiare relativa agli organi del nuovo Comune²⁹⁷.

L'ulteriore elemento caratterizzante delle fusioni di Comuni in Francia è la costituzione dei Comuni sorti da fusione in Comuni delegati, denominati appunto *Communes déléguées* i quali conservano propri organi e proprie competenze, mantenendo altresì il nome e i confini dei vecchi Comuni originari. L'istituzione dei *Communes déléguées* non è obbligatoria, ma la mancata istituzione costituisce di fatto un'eccezione: infatti, la legge 292 prevede che non si creino i Comuni delegati solo se votano contro la loro costituzione almeno due terzi dei Consigli comunali che rappresentino almeno due terzi della popolazione totale.

Queste caratteristiche farebbero propendere per un'analogia tra i Comuni delegati francesi ed i Municipi che possono essere istituiti nei Comuni italiani sorti per fusione ai sensi dell'art. 15, comma 2, del TUEL²⁹⁸. In realtà sono riscontrabili due grandi differenze tra i due istituti: anzitutto, da un punto di vista meramente empirico, nella quasi totalità dei Comuni nati da fusione francesi sono istituiti i Comuni delegati²⁹⁹, mentre i Municipi rimangono un'eccezione nelle fusioni italiane; in secondo luogo, soprattutto i Comuni delegati francesi mantengono, notevoli competenze definibili come *de proximité*, mentre i Municipi italiani, in assenza di leggi che indichino precisamente il loro ruolo e la loro natura – ancorché meglio precisati nel corso del tempo dalla dottrina e da alcune

²⁹⁶ Come si è anticipato, il periodo di transizione termina con le prime elezioni del nuovo comune, le quali, dato che le elezioni comunali in Francia avvengono tutte contemporaneamente, non potranno che avvenire nel 2020.

²⁹⁷ In questo periodo gli organi sono strutturati e funzionano in maniera diversa rispetto al periodo “a regime”. In particolare, possono ravvisarsi almeno tre elementi di peculiarità in tale fase, descrivibili come segue: a) anzitutto, il Sindaco del nuovo Comune nel periodo transitorio è uno dei Sindaci dei Comuni fusi. Nel periodo a regime, invece, come in qualsiasi Comune, è eletto dal Consiglio comunale unico; b) il Consiglio comunale nel periodo transitorio può conoscere due tipi di composizione. Se tutti i Comuni si sono espressi approvando la stessa delibera di costituzione del nuovo Comune, il Consiglio comunale unico sarà composto da tutti i Consiglieri dei comuni di origine. In caso contrario, sarà il Prefetto a individuare il numero di Consiglieri (comunque non superiore a 69) e nominare gli stessi, indicandoli tra i Consiglieri, i Sindaci e gli *adjoints* dei comuni originari. La particolarità del Consiglio comunale è che vive una sorta di seconda fase transitoria corrispondente alla prima consigliatura (ossia tra il 2020 e il 2026 per i Comuni che si sono fusi dall'entrata in vigore della legge 15-292 a oggi). In questo periodo infatti il numero di Consiglieri non è quello che spetterebbe a un Comune con quel numero di abitanti, ma a un Comune appartenente alla fascia demografica immediatamente superiore a quella di riferimento. Solo a partire dalla seconda elezione del *Commune nouvelle* le regole per i Consigli comunali tornano a essere quelle ordinarie; c) nei Comuni francesi gli *adjoints* possono essere paragonati agli assessori e sono in numero massimo pari al 30% dei Consiglieri. Nei Comuni nuovi in fase transitoria ricoprono la carica di *adjoint* non solo i Consiglieri eletti a tale carica dal consiglio stesso, ma anche i Sindaci dei Comuni fusi. Questi, di diritto, ricoprono la carica di *adjoint* e anche quella di sindaco del Comune delegato, cioè di *maire délégué*.

²⁹⁸ Non si confondano i municipi corrispondenti ai Comuni originari “fusi” con i municipi di decentramento nei grandi Comuni metropolitani (come i Municipi di Roma), i quali sono inquadrabili tra le circoscrizioni di decentramento ex art. 17 TUEL.

²⁹⁹ Ad esempio, dei 499 *Communes nouvelles* il cui decreto prefettizio istitutivo è stato emesso nel biennio 2015-2016, solo 54 Comuni non hanno istituito Comuni delegati (dati INSEE).

disposizioni di dettaglio della Legge n. 56/2014 – si limitano ad essere poco più che uffici decentrati del Comune unico.

Il primo organo dei Comuni delegati è il Consiglio delegato (*conseil de la Commune déléguée*)³⁰⁰ e ciascun Comune delegato presenta al proprio vertice un *maire délégué*, vale a dire un Sindaco delegato, eletto dal Consiglio del *commune nouvelle* tra i suoi componenti³⁰¹, che conserva notevoli competenze su alcune fra le più rilevanti funzioni di prossimità comunali³⁰². Organo proprio solo dei *Communes nouvelles* è, infine, la *Conférence municipale*, la quale assume una funzione di raccordo tra il nuovo Comune unico e le istanze dei Comuni delegati, è composta dal Sindaco del *Commune nouvelle* e dai Sindaci delegati ed adempie ad una funzione di indirizzo politico, per tale via rafforzando ulteriormente il peso politico-istituzionale dei Comuni delegati³⁰³.

Giova sottolineare che la struttura della *Commune nouvelle* – con l’istituzione dei Comuni delegati e delle Conferenze municipali – presenta l’enorme pregio di eliminare il principale freno a qualsiasi processo di fusione di Comuni, caratterizzato dal timore delle

³⁰⁰ Il numero di Consiglieri di ciascun Comune delegato è deciso dal Consiglio del nuovo Comune. La particolarità è che anche l’individuazione dei Consiglieri delegati spetta al Consiglio del nuovo Comune e non vi è, cioè, nessuna forma di elezione da parte dei cittadini degli organi dei Comuni delegati. Il Consiglio delegato ha da una parte una funzione consultiva, dall’altra una funzione informativa. Per quanto attiene alla funzione consultiva, il Consiglio delegato esprime pareri obbligatori su tutte le delibere del Consiglio del Comune nuovo la cui attuazione avviene sul territorio del Comune delegato, sulle sovvenzioni del Comune nuovo nei confronti di associazioni operanti nel proprio territorio di riferimento, in merito agli strumenti di pianificazione urbanistica, limitatamente al territorio di competenza. La funzione informativa si riferisce, invece, all’obbligo posto in capo agli organi del Comune nuovo di rendere conto e di informare del proprio operato ciascun consiglio delegato. In particolar modo, ciascun consiglio delegato, deve approvare, entro 6 mesi dalla sua istituzione, un regolamento sulle forme di informazione e di consultazione del Comune delegato su questioni di proprio interesse e può chiedere al Sindaco del Comune unico di riferire presso il Consiglio stesso, nonché, infine, può avanzare al Sindaco del Comune unico qualsiasi richiesta relativa al Comune delegato. Inoltre, il Consiglio del nuovo Comune può delegare al Consiglio delegato le competenze decisionali sulla gestione degli *équipements de proximité*, ossia gli immobili destinati a servizi di prossimità quali servizi sportivi, culturali, sociali e le scuole.

³⁰¹ Questi, dunque, non è eletto dal proprio Consiglio nel suo seno, come accade ad esempio per i Sindaci e i presidenti di Dipartimento e di Regione. Ne consegue che, teoricamente e paradossalmente, un sindaco di un comune delegato possa anche essere non residente o non legato alla comunità territoriale che è chiamato a rappresentare. I Sindaci delegati ricoprono anche di diritto la carica di *adjoints* del Comune nuovo, di Presidenti del Consiglio delegato e di membri della Conferenza municipale. Facoltativa è invece l’istituzione degli *adjoints de la Commune déléguée*, con funzioni di ausilio rispetto al Sindaco delegato. In numero massimo pari al 30% dei Consiglieri delegati, essi sono nominati dal Consiglio della *Commune nouvelle* tra i componenti del consiglio delegato. Come si può notare, il Comune delegato non ha alcuna legittimazione democratica da parte della popolazione di riferimento, mentre tutto è in mano al Consiglio della *Commune nouvelle*, il quale decide se costituire o mantenere in vita i Comuni delegati e nomina i consiglieri, il Sindaco (che sono consiglieri comunali) e gli *adjoints* del Comune delegato.

³⁰² I Sindaci delegati mantengono, come anticipato nel testo, notevoli competenze, non devolute al nuovo Sindaco del Comune unico: sono, infatti, ufficiali di stato civile e di polizia e svolgono funzioni in materia di servizi scolastici, urbanistica e politiche abitative, oltre a ulteriori competenze che possono essergli delegate dal Consiglio del Comune unico.

³⁰³ La Conferenza municipale ha una funzione di indirizzo politico in tutte quelle questioni in cui è necessario un equilibrio tra tutti i territori che hanno costituito il nuovo comune. L’istituzione della Conferenza municipale rafforza ulteriormente, come ribadito nel testo, il peso politico-istituzionale dei Comuni delegati, ma soprattutto dei Sindaci delegati, in quanto questi ultimi assurgono a portatori degli interessi dei singoli Comuni fusi sia in quanto *adjoint* al Sindaco, sia in quanto membri della *Conférence Municipale*.

comunità più piccole, cioè quelle che non saranno sede del nuovo Comune unico, di perdere l'identità, il peso politico ed i correlati servizi³⁰⁴. Proprio per questa struttura composita, un Comune francese sorto da fusione, più che a un omologo italiano, può essere paragonato a “un'Unione rafforzata, in altri termini, una soluzione intermedia, un ibrido, tra la fusione e l'Unione”³⁰⁵.

Anche rispetto ai richiamati istituti di semplificazione della mappa locale francese, un ruolo di un certo rilievo è ricoperto dall'incentivazione finanziaria. Gli incentivi finanziari alle fusioni non sono stati sempre costanti, in quanto sono stati definiti in parte nella legge 2015-292, in particolar modo agli artt. 13-15, e successivamente sono stati modificati dalle leggi finanziarie che si sono susseguite dal 2015 a oggi. Comunque, ad oggi, gli incentivi³⁰⁶ sono corrisposti con riferimento a fattori demografici³⁰⁷ della *Commune nouvelle*, a valutazioni perequative³⁰⁸ e ad alcuni elementi di raccordo del Comune con l'EPCI di appartenenza³⁰⁹.

Il rapporto con il quadro territoriale e soggettivo di riferimento assume un certo rilievo, cosicché quando viene portato a termine un procedimento di fusione, rispetto all'appartenenza dei Comuni alle entità intercomunali, possono verificarsi due casi diversi.

In primo luogo può accadere che il nuovo Comune nasca dalla fusione di alcuni Comuni dell'EPCI. Il Comune nuovo rimane automaticamente membro dell'EPCI di cui facevano

³⁰⁴ Con i Comuni delegati, le comunità originarie hanno propri organi che non possono non essere consultati su molte decisioni, mantengono potere decisionale in materie importanti come i servizi demografici, la gestione del patrimonio e l'ordine pubblico, e dispongono inoltre di una sede deputata ad assumere le scelte strategiche in modo che ci sia equilibrio tra le varie comunità di origine. Il timore invalso nelle comunità dei piccoli Comuni italiani che devono scegliere se accettare o meno una fusione, rischiando di essere degradati dal rango di Comune a quello di frazione, nel caso francese è molto ridimensionato.

³⁰⁵ Così, v. M. DE DONNO-A. PIAZZA, *op. cit.*, p. 20.

³⁰⁶ Sul punto, cfr. i siti web <http://www.vie-publique.fr/focus/que-sont-communes-nouvelles.html> e http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=25283&TYPE_ACTU=. Interessante è anche quanto riportato in V. AUBELLE *op. cit.*, p. 76. L'ultima modifica è avvenuta con circolare del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2018 avente ad oggetto «*Développement des communes nouvelles en 2018*».

³⁰⁷ I Comuni nati da fusione prima del 1° gennaio 2016 che raggruppano una popolazione compresa tra i 1.000 e i 10.000 abitanti godono per tre anni di una maggiorazione del 5% della dotazione forfettaria (il principale trasferimento statale), data dalla somma delle dotazioni forfettarie ricevuti dai comuni originari l'anno precedente la fusione; i nuovi comuni di almeno 150.000 abitanti mantengono per tre anni la dotazione forfettaria dell'anno precedente alla fusione e sono esentati dalle contribuzioni per il consolidamento delle finanze pubbliche. Come si vede, gli incentivi per i Comuni nuovi con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti sono superiori rispetto a quelli destinati ai Comuni nuovi con popolazione compresa tra i 10.000 e 150.000 abitanti, proprio perché l'obiettivo che si vuole raggiungere è principalmente quello di raggruppare i micro-comuni (la cui fusione comporta solitamente popolazioni complessive comunque di poche migliaia di abitanti).

³⁰⁸ Infatti i nuovi Comuni beneficiano altresì di dotazioni di perequazione (altri tipi di trasferimenti statali) almeno uguali alla somma di tali dotazioni ottenute dai comuni l'anno precedente la fusione.

³⁰⁹ Se un comune già sorto da fusione ingloba un ulteriore Comune, gli incentivi legati alla dotazione finanziaria globale alla deroga del rispetto dei vincoli di finanza pubblica sono confermati per ulteriori tre anni, mentre se il nuovo Comune è nato dalla fusione di tutti i comuni già appartenenti a un EPCI e ha una popolazione complessiva inferiore a 15.000 abitanti beneficerà anche di tutti i trasferimenti di cui godeva l'EPCI (*dotation d'intercommunalité*).

parte di comuni originari, stante l'obbligo generale per i Comuni francesi di far parte di un EPCI³¹⁰. Il secondo caso si ha quando tutti i Comuni membri di un EPCI si fondono dando origine a un nuovo Comune. In tal caso, il nuovo Comune subentra in tutti i rapporti attivi e passivi sia ai vecchi comuni sia all'EPCI, di cui acquisisce anche il personale. Solo in questo caso, non è obbligato ad entrare a far parte di un EPCI, ma solo per i primi due anni dalla sua istituzione. In difesa di tale parziale deroga è intervenuto anche il Consiglio Costituzionale, il quale ha affermato, con la decisione n. 588 del 21 ottobre 2016, che l'interesse pubblico della razionalizzazione del tessuto comunale prevale su quello dell'*intercommunalisation* dei comuni³¹¹.

4. L'ALLOCAZIONE DELLE COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES E L'EMERSIONE DI UN LEGAME TRA RIORDINO TERRITORIALE, CRISI ECONOMICA E CRISI DELLA POLITICA

Dall'analisi di quanto esposto nel presente capitolo, pare trasparire una certa vicinanza tra le riforme territoriali francesi rispetto a quelle promosse in Italia³¹², dal momento che sembrano essere tendenzialmente informate a motivazioni e finalità tra loro contigue³¹³.

Infatti, a ben vedere, per quanto attiene al livello di governo regionale, ferma restando la distanza tra i correlativi Enti francesi e italiani³¹⁴, fondata sulle diverse potestà

³¹⁰ Il Comune nuovo mantiene all'interno del Consiglio intercomunale un numero di consiglieri pari alla somma dei consiglieri spettanti ai comuni "fusi" (purché non siano più del 50% dei seggi disponibili). Analogamente, anche negli organi deliberanti dei *Syndicats intercommunaux* il nuovo comune ha diritto a numero di membri pari a quelli avuti dai comuni di origine. Inoltre, solo all'interno delle assemblee dei sindacati intercomunali, ma non degli EPCI, anche i comuni delegati hanno un proprio rappresentante, seppur con funzione solo consultiva, nominato dal consiglio del *commune nouvelle* tra i consiglieri del comune delegato. Anche questa norma rafforza il ruolo dei comuni delegati all'interno del nuovo ente sorto da fusione, rendendo i *communes nouvelles* francesi molto rispettosi delle peculiarità e delle istanze delle comunità di origine. Questa disposizione è da inserire nel contesto delle caratteristiche dimensionali degli EPCI. Come si è visto, gli EPCI raggruppano molti Comuni e all'interno delle assemblee intercomunali i singoli Comuni contano molto poco; con il mantenimento del precedente numero di consiglieri intercomunali, il peso dei piccoli comuni nell'EPCI si rafforza. Ne deriva che, paradossalmente, la fusione di Comuni diventa uno strumento per rafforzare l'identità dei piccoli comuni e non in grado di eliminarla.

A tal proposito, da un ricerca condotta nel 2017 sui sindaci dei *communes nouvelles*, condotta da B. BERNOT-C. DONOU, *Enquête: communes nouvelles, où en êtes-vous?*, Caisse des Dépôts-Association des Maires de France, Paris, 2018, spec. pp. 34 ss., la maggioranza dei Sindaci intervistati conferma che la fusione permette un miglioramento del ruolo del proprio Comune nell'intercomunalità in termini di maggiore potere di influenza, aumento del numero di seggi spettanti e ottenimento di rappresentanti all'interno del *bureau communautaire*.

³¹¹ V. AUBELLE, *op. cit.*, spec. pp. 70 ss. Tuttavia, una volta che siano trascorsi due anni, è chiaro però che si ricade nella fattispecie di cui al punto precedente.

³¹² Cfr., altresì, per uno sguardo generale di carattere comparato rispetto agli profili evolutivi di molti aspetti del sistema di governo locale che possono costituire oggetto di raffronto qualificato tra Italia e Francia, ad es., L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 867 ss.

³¹³ Cfr. V. DE BRIANT, *La réforme territoriale française: une réforme italienne?*, in *AJCT, Actualités juridiques collectivités territoriales*, 2014, pp. 397 ss.

rispettivamente loro riconosciute dalle leggi e, talora, dalla Costituzione – una potestà solo regolamentare in Francia, ove le Regioni costituiscono il più alto livello territoriale amministrativo, cui fa da contraltare la natura di Enti dotati di potestà altresì legislativa delle Regioni italiane – l’aggregazione delle Regioni francesi di cui alla Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 riecheggia nel dibattito pubblico e dottrinale italiano nella reviviscenza del richiamo alle cosiddette Macroregioni³¹⁵.

Questo esito della comparazione si fonda, probabilmente, sul presupposto di una non completa desiderabilità dell’attuale assetto regionale domestico – fino a qualche anno addietro da considerarsi quasi un dato intangibile, eppure – attualmente suscettibile di un profondo ripensamento sulla spinta delle esigenze di maggiore efficienza dell’azione amministrativa e di un incremento della capacità amministrativa dell’organizzazione regionale, ritenuto il presupposto indefettibile di una plausibile maggiore competitività con gli Enti omologhi – ancorché in altro modo denominati ed inseriti in un contesto non regionale – di altri Stati europei, non ultima la Germania.

In Italia, peraltro, a tali acclamate esigenze di incremento della capacità amministrativa degli Enti regionali³¹⁶ – che come si vedrà *infra*, cap. 4, presentano una vicinanza con gli stimoli provenienti dall’ordinamento eurounitario sul fronte dei cosiddetti piani di rafforzamento amministrativo³¹⁷ – si accompagna, sovente, la declinatoria della (presunta) incapacità delle Regioni di esercitare la potestà legislativa regionale in termini di effettiva innovatività rispetto alle norme di derivazione statale³¹⁸, cui si aggiungono le note istanze di riduzione dei costi della politica emerse a fronte di gestioni oggettivamente non sempre oculate delle risorse regionali.

In ogni caso, nel contesto transalpino la Regione conserva la capacità di avocare a sé i compiti amministrativi lasciati inevasi dal livello dipartimentale, esattamente come

³¹⁴ Cfr. diffusamente A. LUCARELLI-M. VERPEAUX (sous la direction de), *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L’Harmattan, Paris 2012, passim.

³¹⁵ Di recente cfr., sul tema, ad es., gli *Interventi al Seminario sul riordino territoriale organizzato da Federalismi.it*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015 e pubblicati in *Federalismi.it*, 3, 2015. Fra questi, cfr. in particolar modo gli interventi di L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell’assetto istituzionale*, *ivi*; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni “per funzioni” nell’intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, *ivi*; F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, *ivi*; A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, *ivi*; A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, *ivi*; G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, 14, 2016; R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka?*, *ivi*.

³¹⁶ F. PIZZETTI, *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 564 ss.

³¹⁷ Cfr. spec. *infra*, cap. 4, par. 3, laddove si affronta lo specifico tema della capacità amministrativa (anche) delle Regioni e la declinazione dei cosiddetti Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA).

³¹⁸ A tal proposito, riesce sempre interessante ripercorrere il recente dibattito ospitato, ad esempio, nel fascicolo della Rivista *Le Regioni*, 4, 2012, del quale si vedano, *ex multis*, gli autorevoli interventi di M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, *ivi*, 673 ss.; P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, *ivi*, 751; G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, *ivi*, 767 ss.; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, *ivi*, 791 ss.; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un’epoca*, *ivi*, 823 ss.

accaduto in Italia o in costanza di accadimento – seppur a cagione di una diversa disciplina legislativa – in quelle realtà nelle quali la sofferenza del livello provinciale assume i caratteri della contingenza patologica³¹⁹.

Contestualmente, a fronte di un livello dipartimentale (o, in Italia, provinciale) rimesso in forte discussione, tanto da intravedere prospettive di abolizione o soppressione, oppure quantomeno di *pre-default* dei relativi bilanci³²⁰, in Francia vengono ad affermarsi le *Métropoles*, le quali – pur con un connotato di differenziazione sconosciuto nella disciplina italiana, almeno per quanto attiene alle realtà di maggiore peso ed estensione³²¹ – dovrebbero ottemperare a compiti altamente strategici per il territorio metropolitano³²², a sostegno dello sviluppo economico e territoriale dei Comuni, i quali sia nell’esperienza italiana che francese vengono ad assumere un ruolo endogeno al livello di governo metropolitano.

Quanto al tessuto comunale, infine, se viene ribadita in entrambi gli ordinamenti l’indeffettibilità dei Comuni quali cellula di base dell’intera architettura territoriale, contestualmente si cerca di rafforzare i moduli della cooperazione interlocale ed intercomunale³²³, affiancando in modo maggiormente deciso, alla dimensione funzionale, anche la tensione verso il consolidamento delle amministrazioni locali, dispiegata in Italia attraverso i procedimenti di fusione di Comuni, così come in Francia avviene ora con *les Nouvelles Communes*³²⁴. Si tratta di una tendenza ancora in divenire, che tuttavia accomuna entrambe le realtà di derivazione napoleonica considerate in questa sede. Sennonché in entrambi gli ordinamenti pare riflettere una certa sensibilità verso

³¹⁹ Cfr. J.C. NÉMERY (sous la direction de), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?*, L’Harmattan, Paris 2016, in particolare J.M. PONTIER, *La redistribution des compétences entre le département et la région*, in J.C. NÉMERY (sous la direction de), *op. ult. cit.*, pp. 73 ss.

³²⁰ Sulla resilienza dei Dipartimenti, cfr. M.A. GRÉGORY, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris 2017, spec. pp. 356 ss.

³²¹ Ci si riferisce, come si è visto, specialmente ai casi di Parigi, Marsiglia e Lione, sui quali v. *supra*, in questo stesso capitolo, par. 3.2.

³²² Su questo aspetto, forse, la disciplina domestica, ancorché astrattamente tale da contemplare misure di pianificazione strategica a presidio delle scelte della Città metropolitana e benché seguita dall’effettiva adozione dei piani strategici previsti dalla Legge n. 56/2014 nelle singole Città metropolitane, in verità si appalesa ancora assai arretrata rispetto a quanto inferibile all’esito della riforma territoriale francese, nella quale la dimensione strategica delle *Métropoles* sembra rinvenire nella realtà empirica conferme assai probanti rispetto a quanto accaduto in Italia, ove a presidio degli obiettivi di spiccata strategicità, per vero rinvenibili solo “sulla carta”, non si è offerta un’applicazione sufficientemente decisa. Tale aspetto, rischia di immobilizzare gli Enti metropolitani entro categorie prossime a quelle del livello provinciale e, quindi, sminuire notevolmente le potenzialità insite nella riforma domestica con riferimento all’attuazione delle Città metropolitane come Enti strategici e dal respiro internazionale e transnazionale. Questo aspetto è stato ampiamente sottolineato, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un’istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 76 ss.

³²³ Ravvedono la stessa tendenza anche L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, cit., pp. 867 ss.

³²⁴ Su cui v. M. VERPEAUX-A. PÉCHEUL, *Les communes nouvelles*, Lexis Nexis, Paris 2016.

l'autonomia dell'Ente comunale, che pur nella diversa incidenza della cooperazione intercomunale nei territori francese e italiano, converge verso un tendenziale atteggiamento di sospetto verso i procedimenti di fusione, qualunque sia la denominazione giuridica che si intende offrire al procedimento di aggregazione strutturale tra amministrazioni locali nei rispettivi ordinamenti³²⁵.

In ogni caso, pur nella tradizione propria del principio dell'uniformità amministrativa transalpina, come si è anticipato, anche in Francia sembrano aprirsi varchi illuminati dalla spinta verso una maggiore differenziazione territoriale, come dimostrato dalla disciplina delle *Métropoles* di cui si parlava in precedenza, mentre il vento della crisi sia politica che, soprattutto, finanziaria ha dischiuso prospettive di eliminazione³²⁶ – o, quantomeno, forte indebolimento funzionale e strutturale – per il livello di governo intermedio, sia esso dipartimentale o provinciale, malcelato da esigenze di semplificazione delle sovrapposizioni e dei livelli di competenza rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative, ancorché secondo una diversa impostazione di fondo³²⁷.

Peraltro, se in Italia a tale approdo si è giunti sostanzialmente nel quadro di una sostanziale incoerenza tra disciplina giuridica degli aspetti istituzionali e disciplina applicativa afferente alla dimensione finanziaristica del riordino, nel contesto transalpino tali sollecitazioni paiono confliggere aspramente con una tradizione amministrativa che vede proprio nei Dipartimenti il primo cardine del governo locale francese³²⁸, sicché pur nell'ambito di un contesto di riforme meno ondivago rispetto a quello italiano, permangono forti dubbi sull'effettiva desiderabilità di un tale obiettivo³²⁹.

³²⁵ Del resto, tale sensazione risulta corroborata dalla disciplina positiva che assiste il procedimento di fusione nell'ordinamento francese, nel quale non a caso si richiede il raggiungimento di un doppio *quorum* per la continuazione del procedimento all'esito della consultazione referendaria delle popolazioni interessate. Sul punto, cfr. *supra*, in questo capitolo, par. 3.4.

³²⁶ Cfr. M.C. STECKEL-ASSOUÈRE, *Les interactions entre la recomposition territoriale et l'adaptation des finances locales*, in ID. (sous la direction de), *La recomposition territoriale: la decentralization entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Paris 2016, pp. 77 ss.

³²⁷ R. COLAVITTI, *La métropolisation française, un phénomène encore en quête de son droit*, in M.C. STECKEL-ASSOUÈRE (sous la direction de), *La recomposition territoriale*, cit., pp. 131 ss.

³²⁸ Sulla "solidità" dell'istituzione dipartimentale, cfr. D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo*, cit., pp. 251 ss., spec. p. 268.

³²⁹ Peraltro, occorre rilevare che anche nell'ordinamento francese – come accaduto negli anni Settanta in quello italiano per quanto riguarda le Province, come rammentato, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 32 ss. – il Dipartimento è stato oggetto delle maggiori trasformazioni dal punto di vista dell'organizzazione di governo, pur non subendo modificazioni sostanziali rispetto al proprio ruolo istituzionale. Da ciò ne è derivata – come segnalato da due autorevoli Autori già negli anni Ottanta – una percezione come istituzione "artificiale", cui si è conseguenzialmente accompagnata una cattivissima reputazione, soprattutto se raffrontata a quella delle istituzioni di prossimità, vale a dire i Comuni e a quelle che ancora avrebbero dovuto essere costruite, come le Regioni. A tal proposito, cfr. ad es. J.F. AUBY-J.M. PONTIER, *Le département*, Economica, Paris 1988, spec. per quanto riportato nella Introduzione al volume.

Del resto, se in Francia la tensione verso al semplificazione sembra intrecciarsi con il dibattito circa quale possa essere il metodo migliore di tale processo composito, vale a dire la valorizzazione della clausola di competenza o l'adozione dello strumento dei blocchi di competenza, in Italia il profilo metodologico sembra aver lasciato il passo a considerazioni meramente efficientistiche³³⁰ – sebbene di fatto indimostrate, in termini di concreta desiderabilità degli esiti – sull'onda di un'agenda politica dell'Esecutivo centrale maggiormente incline al raggiungimento di risultanze nell'immediato, piuttosto che attenta alle effettive conseguenze di operazioni che dovrebbero sempre essere condotte con cautela e coordinazione tra i vari interventi.

Ciò detto, alla luce di quanto descritto può affermarsi che i due ordinamenti, seppur ancora molto distanti su aspetti di sicuro rilievo, sembrano nella sostanza convergere su obiettivi e misure concrete tra loro certamente comparabili³³¹.

Tali interventi normativi, corrispondenti a politiche pubbliche fra loro omogenee, sembrano riconducibili all'incertezza politica ed economica, particolarmente rafforzata dal contesto di crisi³³².

Nel quadro rassegnato, lo sguardo verso l'ordinamento d'Oltralpe, da un lato, ci insegna che la riforma italiana poteva essere condotta con maggiore puntualità e seguendo un programma di più ampio respiro, anche sul fronte temporale; dall'altro, conferma lo slancio che accomuna i Governi, sia francese che italiano, verso la ricerca di soluzioni a problematiche di fondo probabilmente più radicate e profonde – che convergono verso una generalizzata crisi delle istituzioni pubbliche e della politica, oltre che dei dati di bilancio degli Enti territoriali³³³ – le quali esulano, in fondo, dal metodo che occorrerebbe adottare nel ripensamento dell'organizzazione e delle funzioni delle rispettive autorità locali, imperniato sulla centralità delle funzioni amministrative³³⁴.

³³⁰ A tal proposito v. *supra*, cap. 2.

³³¹ Cfr. V. DE BRIANT, *La réforme territoriale française: une réforme italienne?*, cit., pp. 397 ss.

³³² Sul contesto francese, cfr. J.B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., pp. 331 ss.; in generale, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo locale*, ivi, pp. 63 ss.

³³³ J.M. PONTIER, *La décentralisation française. Évolutions et perspectives*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux 2016, spec. pp. 143 ss.

³³⁴ Metodo su cui ci si è soffermati *supra*, Introduzione, e che deve ricondursi anzitutto all'insegnamento di M.S. GIANNINI.

CAPITOLO IV

FUNZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE NEL QUADRO TRANSNAZIONALE ED EUROPEO: ELEMENTI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. Il nesso sussistente tra Enti territoriali, sviluppo locale dei territori e politiche europee tra dimensione *istituzionale*, *organizzativa* e *funzionale*. – 2. *Dimensione istituzionale* delle amministrazioni territoriali e locali e sollecitazioni europee. La Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL) tra destino delle Province nelle indicazioni della BCE e problematica coerenza con la c.d. "Legge Delrio" (cenni). – 3. *Dimensione funzionale* ed *organizzativa* delle amministrazioni territoriali e locali e strumenti di cooperazione a livello transazionale. – 3.1. Fondi Strutturali e di Investimento Europei, politiche di coesione territoriale ed impatto sui territori. – 3.2. I primi passi della cooperazione transfrontaliera: le funzioni degli Enti sullo sfondo delle *Euroregioni* e dei *GEC*. – 3.3. Il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera: il Programma *INTERREG* ed i *GECT*. – 3.4. Le Strategie macroregionali a carattere transnazionale di rilievo per l'Italia (*EUSALP* ed *EUSAIR*). – 3.4.1. Obiettivi delle Strategie macroregionali e colleganze con l'esercizio delle *funzioni amministrative* degli Enti territoriali. – 3.5. Strumenti di sviluppo territoriale integrato e ruolo degli Enti locali tra politiche pubbliche e declinazione giuridica. – 4. Gli strumenti transnazionali ed europei quali *drivers* di sviluppo locale e supporto all'esercizio delle funzioni amministrative nel contesto della crisi.

1. IL NESSO SUSSISTENTE TRA ENTI TERRITORIALI, SVILUPPO LOCALE DEI TERRITORI E POLITICHE EUROPEE TRA DIMENSIONE *ISTITUZIONALE*, *ORGANIZZATIVA* E *FUNZIONALE*

Le istanze di integrazione europea hanno interessato, negli ultimi decenni, tanto la dimensione istituzionale dei livelli di governo¹, che quella delle politiche pubbliche di pertinenza, a carattere territoriale. Segnatamente, l'obiettivo di approntare azioni congiunte tra Enti territoriali – siano essi statali oppure, come sovente accade, anche sub-statali² – ubicati in un contesto "macroregionale" europeo più o meno esteso, ha condotto all'introduzione di una serie di strumenti, misure, istituti e strategie a vario titolo impattanti

¹ Su cui ad es., v. *infra*, in questo stesso capitolo, par. 2.

² Del resto, è soprattutto a questa dimensione che si rivolge il presente lavoro di ricerca.

sui contesti territoriali, con l'obiettivo comune di incentivare la *cross border cooperation* tra soggetti istituzionali.

Il piano delle politiche pubbliche informate all'incremento del gradiente di uniformità territoriale si intreccia direttamente con i temi della competitività territoriale e con l'obiettivo della promozione dello sviluppo locale espressamente richiamato, per Comuni e Province, già dall'art. 3³ del D. Lgs. n. 267/2000. La tensione verso la cura della propria comunità e, quindi, verso la promozione dello sviluppo dei propri territori, entrambi elementi costitutivi di Comuni e Province, corrisponde al riconoscimento della capacità di gestire i correlati interessi pubblici indipendentemente dalle scelte di valore operate da altri soggetti dell'ordinamento⁴: in altri termini, costituisce espressione del principio di autonomia, sancito anzitutto dall'art. 5 Cost. quale principio ordinatore del c.d. «stato sociale delle autonomie»⁵, in sostituzione del regime di autarchia⁶.

Quanto anticipato, si esplica nell'inevitabile esigenza di raccordo ed armonizzazione con «[...] *la protezione di concorrenti interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio*»⁷ pertinenti ad altri soggetti, quali sono le Regioni e lo Stato, fermo restando che la stessa Carta Europea delle Autonomie Locali ratificata con L. 30 dicembre 1989, n. 439, impone che sia garantito il diritto «[...] *per le collettività locali di regolare e amministrare [...] sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni una parte importante di affari pubblici*»⁸.

³ Cfr. l'art. 3 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ai sensi del quale: «1. *Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. 3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo. 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*». Per un primo commento della norma, anche con riferimento alle colleganze con le disposizioni afferenti alle funzioni amministrative di ciascun Ente locale considerato, cfr. A. POGGI-I. MASSA PINTO, *Art. 3*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006, pp. 12 ss.

⁴ Cfr. M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, p. 364. V. anche, per una riflessione più recente, E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 2009, pp. 145 ss.

⁵ Secondo la nota accezione cui si riferisce G. BERTI, *Commento all'art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna 1975, p. 286.

⁶ Regime nel quale tali Enti si palesavano certamente dotati di poteri pubblici, anche in rappresentanza delle comunità locali, tuttavia esercitati nell'ambito di funzioni amministrative preordinate anche al perseguimento dell'interesse statale sovraordinato. Sul punto, v. G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (Nozione e caratteri generali)*, in *Enc. dir.*, II, pp. 233 ss., spec. p. 239; più di recente, cfr. G. PASTORI, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino 1989, p. 226.

⁷ Testualmente, cfr. Corte cost., sentenza 30 luglio 1997, n. 286, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1175.

⁸ Il richiamo costante a questo documento viene effettuato, *ex multis*, anche da G. SALA, *Art. 3*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 65, nonché da A. POGGI-I. MASSA PINTO, *Art. 3*, cit., p. 15.

Peraltro, l'attenzione istituzionale verso la cura delle comunità di riferimento insediate sul relativo territorio, nonché soprattutto verso la promozione dello sviluppo locale in riferimento al territorio delimitato dalle circoscrizioni amministrative di pertinenza, è altresì confermata, per gli Enti locali, nella recente Legge n. 7 aprile 2014, n. 56⁹. Nella disposizione di apertura della c.d. "Legge Delrio", tali aspetti assurgono – in modo diretto o indiretto¹⁰ – ad elementi costitutivi della stessa nozione degli Enti menzionati, che a sua volta viene ad intrecciarsi irrefutabilmente con l'assetto delle funzioni amministrative ad essi intestate.

Infatti, in primo luogo, per quanto attiene agli Enti metropolitani si stabilisce, ai sensi dell'art. 1, comma 2, che «*[l]e città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*».

In secondo luogo, per quanto attiene alla dimensione sovracomunale presidiata dagli Enti intermedi, si precisa all'art. 1, comma 3, che «*[l]e province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97*», mentre per quanto pertiene alla distinta dimensione intercomunale di prossimità, si sancisce che «*[l]e unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza*», con ciò facendo salve le disposizioni di cui all'art. 3 del Testo Unico degli Enti Locali che, come anticipato, concorrono ad individuare la *promozione dello sviluppo locale* come fondativa della stessa nozione delle autonomie locali provinciali e comunali.

In questo contesto istituzionale, peraltro, l'obiettivo della promozione dello sviluppo locale viene perseguito sia dalle amministrazioni comunali, provinciali e metropolitane autonomamente – anche attraverso la costituzione di strutture organizzative interne all'uopo dedicate, ad esempio riconnesse all'europrogettazione, come nel caso degli

⁹ V. Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*». Quanto alla disciplina di dettaglio relativa all'assetto istituzionale ed alle funzioni amministrative fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, v. *supra*, cap. 1.

¹⁰ Infatti, mentre la dimensione dello "sviluppo" emerge immediatamente con riferimento alle Città metropolitane, esse viene recuperata per Province e Comuni solamente attraverso la mancata abrogazione dell'art. 3 del D. Lgs. 267/2000. Quanto alle Città metropolitane ed alla loro dimensione "comunitaria", cfr. anzitutto F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 1 ss.

“Uffici Europa” degli Enti locali¹¹ – sia ad un livello più alto, attraverso le politiche territoriali di derivazione regionale e statale mutate dai più svariati strumenti, quali i Patti Territoriali, i Piani Strategici ed ulteriori azioni sovente a carattere regionale – come ad es., i PIT e i POR – oppure riguardanti i contesti urbani o di area vasta, integrate con le iniziative dell’Unione Europea facenti capo, ad esempio, ai Fondi strutturali preordinati allo sviluppo¹².

Tali politiche territoriali, evidentemente, producono ricadute mediate ed immediate sui territori di destinazione, che nello snodo del territorio di riferimento si intrecciano con l’esercizio stesso dei compiti amministrativi ascritti a ciascun Ente territoriale dalla legge ed impongono una diretta considerazione nella riflessione afferente ai possibili strumenti di maggiore *semplificazione* amministrativa della mappa locale. Peraltro, oltre a concretizzarsi nella dimensione produttiva ed infrastrutturale delle autonomie locali – cioè, in altri termini, con la vasta materia del governo del territorio e delle opere pubbliche – le richiamate “politiche territoriali” sono talora suscettibili di incidere direttamente sulla dimensione finanziaria dell’Ente locale, apportando risorse e benefici di bilancio, ancorché vincolati all’espletamento di determinate attività amministrative, che nell’attuale contesto di *spending review* non possono essere lasciati in disparte.

Nell’articolato panorama poc’anzi descritto, dunque, è possibile tracciare una duplice linea di ricognizione. La prima attiene al regime giuridico, agli obiettivi ed ai reali meccanismi di operatività sottesi ai molti strumenti di derivazione europea che, nell’alveo delle politiche di derivazione sovranazionale, concorrono a vario titolo alla promozione dello sviluppo locale interno a ciascuno Stato, per il tramite delle proprie articolazioni territoriali, anche attraverso l’erogazione di somme stanziare dall’Unione europea a favore di determinati territori. La seconda investe le principali iniziative di cooperazione territoriale a carattere transnazionale che, a differenza delle precedenti, si pongono non già su un piano di integrazione verticale fra i diversi livelli di governo, bensì sul diverso piano orizzontale dei rapporti paritetici tra i soggetti pubblici che vi prendono parte e, generalmente, concorrono a dar loro vita.

Tuttavia, prima di prendere in considerazione tali strumenti di derivazione europea, impattanti sulla dimensione *funzionale, organizzativa e latu sensu* programmatica delle

¹¹ Sul punto cfr., ad es., M. BATTELLO-C. PACENTE (a cura di), *La dimensione locale delle politiche comunitarie. L’Ufficio Europa negli enti locali*, Egea, Milano 2012, spec. pp. 113 ss.

¹² Preliminarmente, cfr. C. PACENTE, *La città metropolitana nell’Unione Europea. Programmazione comunitaria esperienze europee e nuove prospettive*, Egea, Milano 2013. Per un mutamento di prospettiva, cfr. C. PACENTE, *Il ruolo degli enti locali nella programmazione europea*, Egea, Milano 2014. Recentemente cfr., altresì, per una panoramica attualizzata avente ad oggetto soprattutto le Città medie G. BERNABEI, *L’Italia dei Comuni. Prospettive di sviluppo per il sistema di governo locale*, Cedam, Padova 2018, spec. pp. 217 ss.

autonomie¹³, conviene soffermare preliminarmente l'attenzione, seppur brevemente, su alcuni stimoli di derivazione europea concernenti in primo luogo la stessa dimensione istituzionale delle autonomie.

2. *DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI E LOCALI E SOLLECITAZIONI EUROPEE. LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE (CEAL) TRA DESTINO DELLE PROVINCE NELLE INDICAZIONI DELLA BCE E PROBLEMATICHE COERENZA CON LA C.D. "LEGGE DELRIO" (CENNI).*

Come accennato *supra*¹⁴, le pulsioni provenienti dall'ordinamento comunitario hanno avuto modo di influenzare – continuando a farlo – il sistema delle autonomie locali italiano anzitutto sul fronte istituzionale.

Infatti, già a partire dal 15 ottobre 1985¹⁵ l'Italia sottoscriveva a Strasburgo la Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL), che deve considerarsi il primo trattato internazionale¹⁶ volto a garantire i diritti delle collettività locali e dei loro amministratori, per poi ratificarla l'11 maggio 1990, sulla base della legge 30 dicembre 1989, n. 439¹⁷.

Essa è entrata a far parte dell'ordinamento giuridico interno e ricopre una posizione particolare nella gerarchia delle fonti: si tratta, infatti, di una legge detta «rinforzata» nella misura in cui non può essere modificata dal Legislatore a piacimento¹⁸ – trattandosi di una norma di produzione internazionale che lo Stato si è impegnato a rispettare nei confronti degli altri Stati ai sensi dell'art. 1¹⁹ e 12²⁰ della stessa Carta – sicché nella gerarchia delle

¹³ Su cui v. *infra*, in questo stesso capitolo, par. 3.

¹⁴ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1.

¹⁵ Dopo la CEAL è stata la volta dell'*Atto Unico Europeo* del 1986 ed alle tappe successive del processo di integrazione, tra le quali non può non rammentarsi il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed il successivo Trattato di Amsterdam di modifica del Trattato sull'Unione Europea siglato il 2 ottobre 1997. Con queste pietre miliari del processo di integrazione, sono stati introdotti anche molti altri provvedimenti collaterali predisposti con la finalità di disciplinare settori specifici dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni

¹⁶ La dottrina maggioritaria considera tale documento alla stregua di un vero e proprio Trattato e non una mera dichiarazione politica. Sul punto v., *ex multis*, V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "carta europea delle autonomie locali"*, in *Foro amm.*, 1995, pp. 2124 ss.

¹⁷ Essa è dunque entrata in vigore per l'Italia a partire all'1 settembre 1990.

¹⁸ Cfr. l'art. 117, comma 1, Cost., a tenore del quale «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

¹⁹ Cfr., in particolare, l'art. 1 della CEAL, ai sensi del quale: «*Le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti, nella maniera e nella misura prescritta dall'art. 12 della presente Carta*».

²⁰ V., ancora, l'art. 12 CEAL, il quale afferma che: «*1. Ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta, di cui almeno 10 prescelti tra i paragrafi seguenti: articolo 2, articolo 3, paragrafi 1 e 2, articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4, articolo 5, articolo 7, paragrafo 1, articolo 8, paragrafo 2, articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, articolo 10, paragrafo 1, articolo 11. 2. Ciascuno Stato contraente, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di*

fonti interne, potendo essere ascritta all'alveo delle fonti super-primarie (o sub-costituzionali), prevale tanto sulle Leggi regionali e nazionali che sugli altri provvedimenti normativi interni²¹. Da ciò ne deriva la connotazione garantista del documento, propedeutica a prevenire eventuali ingerenze dello Stato stesso nei confronti dell'autonomia locale, considerata, anche in sede europea, fondamento di qualsiasi regime democratico.

Quanto ai contenuti, il testo assumere un rilievo di non poco conto e pone alcuni principi comuni a tutti i Paesi firmatari, in avario titolo riguardanti l'autonomia locale. In particolare, si sanciscono i principi di necessaria indipendenza politica, amministrativa e finanziaria delle collettività locali per il buon funzionamento della democrazia e l'obbligo dell'elezione a suffragio universale degli organi rappresentativi di ciascun livello costitutivo del governo locale²².

Se, da un lato, l'art 2 della CEAL prescrive che il principio autonomistico abbia copertura costituzionale in ogni Stato firmatario, in modo tale da assurgere a principio fondamentale e patrimonio comune ai tutti gli Stati aderenti, al successivo art. 3 si afferma che l'autonomia locale consta del diritto e della «[...] *capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici*»²³ di modo tale che tale diritto sia «[...] *esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti*». Anche l'art. 4 della CEAL assume un rilievo notevole in quanto si definisce la portata dell'autonomia locale, la quale deve rispondere ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, declinati in modo tale che l'esercizio delle pubbliche responsabilità incomba «[...] *di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini*» e che l'assegnazione di una responsabilità ad un altro Ente tenga «[...]

approvazione, notificherà al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, i paragrafi prescelti in conformità alla norma del paragrafo 1 del presente articolo. 3. Ciascuna Parte può, in qualsiasi ulteriore momento notificare al Segretario Generale che essa si considera vincolata da ogni altro paragrafo della presente Carta, che non aveva ancora accettato in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo. Detti successivi impegni verranno considerati come parte integrante della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione della Parte che effettua la notifica, e produrranno i medesimi effetti dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale».

²¹ Sul punto, cionondimeno, cfr. la sentenza della Corte cost. n. 348 del 2007 con cui si afferma che le norme della Carta «[...] sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno», tali da legittimare la disapplicazione di leggi interne contrastanti. Cfr., sul punto, il saggio di C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea, dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, pp. 99 ss.

²² Cfr. A. ROYER, *Il Consiglio d'Europa*, Council of Europe Publishing, Milan 2010, pp. 15 ss.

²³ V. *supra*, in questo capitolo, par. 1.

conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia»²⁴.

Dall'analisi della CEAL emergono due linee fondamentali, che risiedono nel rifiuto della tutela amministrativa ai sensi dell'art. 8²⁵, cioè di forme di controllo di merito e discrezionale esercitato dallo Stato sull'operato degli Enti locali e territoriali, nonché nella valorizzazione del principio di sussidiarietà, in una delle sue prime esplicitazioni²⁶. Per quanto attiene al primo principio, dunque, le autonomie locali devono essere in grado di autodeterminarsi nell'esercizio delle proprie funzioni, talché nessun controllo può ritenersi ammissibile da parte di altri Enti, fatta eccezione per quelli *ex post* e di mera legittimità²⁷. Per quanto riguarda, invece, il principio di sussidiarietà, preso atto del suo significato normativo, peraltro in seguito espresso a partire dal 1992 sempre in sede comunitaria²⁸, nella CEAL si richiama anche all'accezione «comportamentale» per cui le autonomie sono chiamate ad assumere direttamente l'iniziativa su «[...] qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»²⁹ senza attendere dunque l'*input* di altri Enti di pari livello o sovraordinati³⁰.

I principi richiamati sono stati definiti come «forti»³¹ da attenta dottrina e sono stati ampiamente metabolizzati dall'Italia, che si ritiene «[...] vincolata alla carta nella sua integrità»³² sul presupposto del fondarsi sul principio autonomistico, in ragione del quale le autonomie stesse «[...] non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore» dello Stato.

Con l'insorgere della crisi economica, come noto, alcuni Stati membri dell'Unione Europea tra cui l'Italia hanno ricevuto raccomandazioni piuttosto stringenti dalle istituzioni

²⁴ Cfr. art. 4, comma 3, della CEAL.

²⁵ Cfr. l'art. 8 della CEAL, ai sensi del quale «1. Ogni verifica amministrativa sulle collettività locali potrà essere effettuata solamente nelle forme e nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge. 2. Ogni verifica amministrativa degli atti delle collettività locali deve di regola avere come unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali. La verifica amministrativa può, tuttavia, comportare una verifica esercitata da autorità, a livello superiore, dell'opportunità in merito ai compiti, la cui esecuzione è delegata alle collettività locali. 3. La verifica amministrativa delle collettività locali deve essere esercitata nel rispetto di un equilibrio tra l'ampiezza dell'intervento dell'autorità di controllo e dell'importanza degli interessi che essa intende salvaguardare».

²⁶ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1.

²⁷ Tuttavia corre l'obbligo di precisare che la disposizione richiamata prevede la possibilità di controlli di merito esercitati dall'autorità gerarchicamente superiore circa i compiti la cui esecuzione è delegata alle collettività locali.

²⁸ Cfr. J. ZILLER, *Droit administratif et droit communautaire - Du bon usage du principe de subsidiarité*, in AA.VV., *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris 1992, pp. 681 ss.; V. PARISIO, «Carta europea delle autonomie locali» e principio di sussidiarietà, Maggioli, Rimini 1997.

²⁹ Cfr. l'art. 4 comma 2 della CEAL.

³⁰ V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà*, cit. pp. 2124 ss.

³¹ Cfr. C. PADULA, *op. ult. cit.*

³² Dichiarazione rilasciata l'11 maggio 1990 dal Governo Italiano, in occasione del deposito dello strumento di ratifica.

europee affinché rivedessero in chiave di semplificazione e razionalizzazione le competenze amministrative e la spesa legata ad alcuni livelli di governo territoriale. È quanto accaduto, ad esempio, con la lettera inviata dal Presidente della Banca Centrale Europea il 5 agosto 2011, oppure, qualche anno dopo, con la raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul «*National Reform Programme 2014 of Italy*»³³ con le quali si chiedeva al nostro Governo un impegno a riformare l'architettura del sistema amministrativo locale nell'ottica di un conseguimento immediato di risparmi di spesa, eventualmente anche mediante l'abolizione del livello intermedio di governo.

In questi anni, l'influenza delle istituzioni europee sull'agenda di governo avente ad oggetto riforme interne agli Stati membri si è fatta sentire con forza³⁴, come si è visto, anche nei confronti di altri Stati a tradizione amministrativa napoleonica, quali Spagna, il Portogallo, la Grecia e Francia³⁵, nei quali in misura più o meno simile sono state apprestate riforme territoriali che si pongono in sintonia con quanto richiesto dalle *governance* europee.

In Italia, come ampiamente descritto in precedenza³⁶, il monito proveniente dalle istituzioni europee è stato declinato nei vari tentativi di riforma delle Province, prima in termini di abolizione *tout court* e svuotamento di competenze nonché, successivamente, in chiave di ridimensionamento complessivo e trasformazione in Enti di secondo livello, caratterizzate cioè dalla presenza di organi composti dagli amministratori dei Comuni insistenti sul territorio provinciale, in assenza di elezione diretta.

Come è facile intuire, il tenore di queste misure presenta profili di criticità o, come meglio si potrebbe dire, di non conformità con la Carta Europea dell'autonomia locale, elemento che ha fatto dubitare della stessa legittimità di molte disposizioni della Legge n. 56 del 2014, per aperto contrasto, in particolare, con l'art. 3, comma 2, della CEAL.

Infatti, mentre alcuni commentatori³⁷ hanno ritenuto di dover interpretare il documento come non recante alcun obbligo di garantire l'elezione a suffragio universale e diretto degli

³³ Cfr. COUNCIL – Recommendation 2014/C 247/11 *on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy*, 2014, 8 July 2014.

³⁴ E. ONGARO, *L'influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme de l'administration publique dans les États de tradition administrative napoléonienne – Plaidoyer pour l'adoption d'un nouvel agenda de recherche*, in *RFAP*, 2012, pp. 239 ss.

³⁵ Cfr., in particolare quanto già descritto *supra*, cap. 3, par. 1, in ordine ai seguenti documenti: il *Memorandum de Entendimiento sobre as condicionalidades de Política Económica de 17 de maio de 2011*, destinato al Portogallo, oppure, per quanto attiene alla Spagna il *Memorandum de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera de 23 de julio de 2012*, nonché l'*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de julio de 2012*. Allo stesso modo, veniva rivolto alla Grecia il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality of 9 February 2012*, mentre si riferiva al contesto transalpino l'*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 du 29 mai 2013*.

³⁶ V. *supra*, cap. 1, sez. III.

³⁷ Così, v. C. PADULA, *op. ult. cit.*

organi deliberativi degli Enti locali, c'è chi³⁸ ha sottolineato che, trattandosi di un Trattato internazionale, tale impostazione possa ritenersi corretta solo allorquando il singolo Stato abbia apposto una specifica riserva al Trattato ai sensi dell'art. 13 della CEAL oppure abbia esercitato l'*opting out* con riferimento al già menzionato art. 3, par. 2, CEAL, come accaduto ad esempio per Belgio, Liechtenstein e Spagna. Infatti, ai sensi della Carta, sarebbero Enti locali assoggettati alle garanzie della medesima sia i Comuni che le Province e le Città metropolitane, in qualità di Enti di area vasta³⁹, mentre non avrebbero tale connotato le Unioni di Comuni, che non a caso non risultano destinatarie di funzioni amministrative individuate rigidamente *ex lege*.

Il problema della violazione dell'art. 3, comma 2, della CEAL⁴⁰, la quale deriverebbe appunto dal fatto che l'art. 1, comma 69, della Legge n. 56 del 2014 prevede che i Consigli provinciali⁴¹ siano eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e non dai cittadini della Provincia⁴², è stato comunque affrontato dalla nota sentenza Corte cost. n. 50 del 2015. La Consulta, con la pronuncia richiamata ha sostanzialmente negato il carattere vincolante della Carta europea delle autonomie locali. Tuttavia, tale impostazione è stata largamente criticata, risultando contraddittoria rispetto all'orientamento già a suo tempo affermato con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 in base al quale i trattati internazionali, in quanto norme interposte, prevalgono sulle norme domestiche di rango ordinario, sicché la Legge n. 56 del 2014 senz'altro pare contrastare con la CEAL, nella parte in cui quest'ultima prevede che gli organi delle autonomie locali debbano essere eletti a suffragio diretto.

Ciò che, al contrario può valorizzarsi, è la superiorità delle disposizioni della Costituzione⁴³: in tal senso, sembra una ricostruzione di pregio quella tesa a valorizzare l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., il quale assegna al Legislatore statale la scelta in ordine

³⁸ O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542. Profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013; G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 573 ss., spec. p. 577.

³⁹ J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *OPAL*, 4, 2014, ove l'Autore afferma che «[...] definire la stessa Provincia come "area vasta" serve soprattutto a ridefinire le funzioni fondamentali transitorie [...]. Le aggiunte sembrano fatte proprio per prevenire le censure del Consiglio d'Europa, fondate sulla Carta europea dell'autonomia locale».

⁴⁰ Rileva, inoltre, G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta, op. ult. cit.*, pp. 593 ss. che il Protocollo I Cedu sebbene non la CEAL, invece, riconosce un diritto individuale all'elezione diretta azionabile in giudizio.

⁴¹ Analoga questione si pone, ovviamente, per le Città metropolitane.

⁴² Riesce contrario a tale impostazione, ad es. E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid-Rassegna*, 19, 2013.

⁴³ Si concorda, in particolare, con la tesi di D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 11 luglio 2015.

al sistema elettorale ed alla forma rappresentativa degli organi degli Enti locali, sicché al di là della grado della norma che pone direttamente la disciplina elettorale di tali Enti locali, dovrebbe rammentarsi che la fonte abilitante tale disciplina si rinviene direttamente in Costituzione, frangente che potrebbe escludere la prevalenza di qualsiasi fonte di diritto internazionale⁴⁴.

3. DIMENSIONE FUNZIONALE ED ORGANIZZATIVA DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI E LOCALI E STRUMENTI DI COOPERAZIONE A LIVELLO TRANSAZIONALE

Il concetto di sviluppo locale già analizzato in precedenza⁴⁵, presenta interessanti e quantomai evidenti sinergie con l'esplicazione della *dimensione funzionale* degli Enti territoriali, laddove tale obiettivo viene a compenetrarsi con la stessa ragione di esistenza di molti dei livelli di governo sub-statali⁴⁶, quasi fosse una sorta di “macro-funzione” ontologicamente intrecciata agli elementi costitutivi del territorio e della comunità di riferimento degli Enti territoriali⁴⁷.

Peraltro, lo sviluppo locale, seppur con forme e declinazioni talora assai differenziate tra di loro, rinviene nella dimensione comunitaria – o meglio si potrebbe dire “europea” – una serie di riferimenti sia dal punto di vista delle politiche pubbliche territoriali di matrice europea che, parallelamente, degli strumenti giuridici concretamente approntati con tale finalità, di sicuro rilievo per le amministrazioni territoriali sub-statali. Tali strumenti meritano una trattazione in questa sede anche per le colleganze sovente riscontrabili tra esercizio delle funzioni amministrative *fondamentali* e *non fondamentali* degli Enti e politiche pubbliche di matrice territoriale impattanti sui territori⁴⁸.

Tra le politiche dell'Unione europea maggiormente significative, occorre anzitutto menzionare quella di coesione, la quale mira al rafforzamento dei territori attraverso la correzione dei loro squilibri e la promozione di una maggiore competitività e sostenibilità⁴⁹. Se infatti l'obiettivo della coesione territoriale presuppone l'avvio di forme di cooperazione a livello orizzontale ovvero tra diverse tipologie di politiche, necessaria è

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ V. *supra*, cap. 4, par. 1.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cfr. P.L. PORTALURI-G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in ID. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze 2016, pp. 9 ss.

⁴⁸ A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Giappichelli, Torino 2014, spec. pp. 87 ss.

⁴⁹ Sul punto v., ad es., E. PICOZZA-S. OGGIANU, *Politiche dell'Unione Europea e diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 106 ss.

altresì l'attivazione di forme di cooperazione a livello verticale in grado di sviluppare partenariati fra autorità collocate a diversi livelli, tali da coinvolgere non solo quello nazionale e regionale ma, altresì, il corrispondente *urbano, rurale e locale*. Dunque la *politica di coesione* si presenta come una delle maggiori politiche dell'Unione europea, non solo per gli obiettivi ambiziosi che si pone e che prevedono una collaborazione fattiva di tutti i livelli di governo dei territori interessati al fine di un loro più equilibrato possibile livello di sviluppo⁵⁰, ma anche per la portata economica dei fondi ad essa destinati⁵¹.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵² la nozione di coesione territoriale, tematica di punta nell'ambito delle politiche regionali promosse dall'Unione europea, ha assunto una nuova rilevanza in virtù del suo riconoscimento quale obiettivo principale della *coesione europea* – ai sensi dell'art. 3 TUE e dell'art. 174 TFUE – in associazione ed integrazione con i precedenti obiettivi di coesione economica e sociale, nonché grazie alla graduale emersione delle identità nazionali attraverso il rispetto che l'Unione dovrebbe assicurare in relazione al sistema delle autonomie locali e regionali dei singoli Stati membri, ex art. 4 TUE. Principalmente attraverso il rispetto del sistema delle autonomie locali, quale complesso di Enti “decentrati” dell'Unione europea, può essere conservato l'approccio *place-based* tipico della politica di coesione⁵³, in virtù del quale le stesse sono in grado di realizzare interventi fondati su una profonda conoscenza del territorio – in quanto collocate in una dimensione di maggiore prossimità e ad esso legate indissolubilmente – ponendosi, allo stesso tempo, in una posizione privilegiata per il monitoraggio e la verificabilità degli interventi attuati⁵⁴. In questa prospettiva, infatti, gli Enti regionali e locali, proprio per la migliore capacità di intercettare le necessità e le esigenze del territorio di pertinenza⁵⁵, sono attori fondamentali del processo di coinvolgimento diretto della comunità in obiettivi di sviluppo virtuoso ed in una dinamica di riconoscimento reciproco e comunicazione delle migliori e più mirate strategie possibili, nelle quali sono i territori ad interpretare ruoli diversi in base ai differenti scenari di azione.

⁵⁰ Queste risorse sono utilizzate per finanziare le infrastrutture strategiche di trasporto e comunicazione, sostenere la transizione verso un'economia più rispettosa dell'ambiente, aiutare le piccole e medie imprese (PMI) a diventare più innovative e competitive, generare nuove opportunità di lavoro durature, rafforzare e modernizzare i sistemi d'istruzione e creare una società più inclusiva.

⁵¹ La politica regionale dell'Unione europea (UE) assorbe la quota più grande del bilancio dell'UE per il 2014-2020 (351,8 miliardi di euro su un totale di 1.082 miliardi di euro) e, pertanto, è il principale strumento d'investimento dell'Unione.

⁵² A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale*, cit., pp. 21 ss.

⁵³ P.L. PORTALURI-G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., pp. 9 ss.

⁵⁴ A. ANGELINI-A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Franco Angeli, Milano 2016, spec. pp. 19 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

L'obiettivo della coesione territoriale⁵⁶ viene perseguito nell'ambito della politica regionale dell'Unione europea attraverso due strumenti peculiari: quello della cooperazione territoriale europea, assunto a sua volta ad obiettivo della politica di coesione (CTE) e quello delle strategie macroregionali (a carattere transnazionale).

La cooperazione territoriale nasce dalla collaborazione fra autorità regionali e locali europee finalizzata alla promozione della prosperità economica, sociale e di crescita dei rispettivi territori e si realizza attraverso la ricerca di una cooperazione orientata dall'identificazione di problemi ed interessi comuni fra autorità omogenee nei diversi Stati membri. L'estensione dell'Unione europea⁵⁷ comporta infatti il permanere in essa di notevoli diversità geografiche, culturali e storiche, nonché di sviluppo economico e sociale. Queste differenze di “*development gap*” si riscontrano nettamente tra Stati Membri, ma urge sottolineare come, specie nei casi specifici degli Stati più ampi e sviluppati, tali disparità siano presenti anche nelle regioni e nei territori all'interno degli Stati stessi: da tale constatazione fattuale ne deriva la necessità di una politica di solidarietà che miri a ridurre il divario esistente tra i territori, per raggiungere uno sviluppo economico, sociale e territoriale equilibrato in tutti i Paesi e le regioni dell'Unione⁵⁸.

Come si avrà modo di verificare nel prosieguo – in particolare *infra*, par. 3.2⁵⁹ – all'interno dell'Unione europea possono essere individuate tre diverse forme di cooperazione territoriale entro il quadro politico sostenuto dai Fondi strutturali e di coesione⁶⁰: si tratta, segnatamente, della triplice dimensione afferente alla cooperazione transfrontaliera, interregionale e transazionale.

Volendo operare invece, un brevissimo richiamo al secondo degli strumenti fondamentali che si situano nell'ambito dell'obiettivo della CTE, ovvero quello delle strategie macroregionali, è possibile affermare come le stesse rappresentino un mezzo adatto a raccogliere le sfide comuni affrontate da un'area geografica predefinita, composta da Stati membri e da Paesi terzi alla Ue, i quali in sintesi possono beneficiare di una rafforzata cooperazione e contribuire, per tale via, al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale.

⁵⁶ La politica di coesione attuale, per il periodo di programmazione 2014-2020, consta di due obiettivi principali: favorire investimenti in favore della crescita e dell'occupazione (la componente principale dell'allocatione dei Fondi Strutturali, oltre il 97%) e la cooperazione territoriale europea”.

⁵⁷ La quale, ad oggi, conta 28 Stati membri su di un territorio che si estende per non meno di 4 milioni di km², tale da ospitare una popolazione complessiva di circa 503 milioni di abitanti.

⁵⁸ Mirando alla creazione di un *network* multidimensionale, la cooperazione territoriale può ad esempio tradursi nella ricerca di nuovi investimenti, di mercati per le esportazioni e per una maggiore connettività (ad esempio, sul fronte delle infrastrutture comuni).

⁵⁹ Cfr., *infra*, in questo stesso capitolo, par. 3.2.

⁶⁰ Su cui cfr. *infra*, in questo stesso capitolo, par. 3.1.

Appare tuttavia opportuno, prima di procedere con un'analisi esaustiva dei vari strumenti di cooperazione territoriale individuati, chiarire i lineamenti dell'aspetto economico finanziario che si pone a supporto della politica di coesione, rappresentato dall'istituzione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi ESI).

3.1. FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI, POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE ED IMPATTO SUI TERRITORI

La politica di coesione⁶¹ viene realizzata attraverso lo stanziamento di specifici fondi, definiti Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) o, più comunemente, Fondi Strutturali che coprono all'incirca il 42% del bilancio dell'Unione Europea e che, per il periodo di programmazione attualmente in corso, pari a 454 miliardi di euro, costituiscono il principale strumento di politica di investimento approntato dall'Unione europea. Per la programmazione 2014-2020 le principali disposizioni statutarie concernenti i Fondi SIE sono contenute nel Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni⁶², mentre ulteriori distinti Regolamenti stabiliscono regole specifiche con espresso riferimento a ciascun Fondo⁶³.

La caratteristica principale dei Fondi Strutturali è quella di coinvolgere in modo particolarmente forte gli attori nazionali e regionali nella loro gestione e nel loro utilizzo: i fondi non si sostituiscono alle azioni ed ai finanziamenti nazionali e regionali, ma si associano collateralmente ad essi per migliorarne i risultati nell'ottica più generale degli obiettivi dell'Unione. Dunque, l'ammontare messo a disposizione attraverso i Fondi strutturali è dato dalla somma di un contributo proveniente dal bilancio comunitario, come rappresentato precedentemente, e di un contributo proveniente dal bilancio del singolo

⁶¹ La disciplina legislativa per la politica di coesione 2014-2020 comprende, infatti: il *Regolamento generale che contiene disposizioni comuni sul FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR, FEAMP*, vale a dire il Regolamento UE 1303/2013; cinque Regolamenti specifici relativi a FESR, disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", FSE, Fondo di coesione, FEASR, e FEAMP, due Regolamenti specifici relativi all'obiettivo della "cooperazione territoriale europea" di cui al Regolamento UE 1299/2013 ed al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), disciplinato dal Regolamento UE 1302/2013.

Per una ricostruzione organica, v. O. TURRINI-A. SALOMONE-M. ULIANO, *Guida ai Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, Edizioni Lavoro, Roma 2016, spec. pp. 31 ss.

⁶² Segnatamente, si tratta di una disciplina comune sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁶³ Ci si riferisce, in particolare, quantomeno ai seguenti: Regulation (EU) n. 1301/2013 – ERDF; Regulation (EU) n. 1300/2013 - Cohesion Fund; Regulation (EU) n. 1304/2013 – ESF; Regulation (EU) n. 1305/2013 – EAFRD; Regulation (EU) n. 508/2014 – EMFF.

Paese membro che ne beneficia. Alla stessa stregua, le linee programmatiche e operative vengono declinate, implementate e monitorate attraverso un processo di consultazione collettiva che coinvolge le amministrazioni nazionali, regionali e locali, nonché le parti sociali e le organizzazioni della società civile, instaurando un contatto con le istituzioni comunitarie, al fine di permettere di esplicitare al meglio le esigenze locali e regionali.

La politica di coesione realizzata attraverso i Fondi Strutturali si basa su un'ampia visione strategica e costituisce uno dei principali motori e strumenti attuativi della Strategia Europa 2020 di cui fa propri gli obiettivi e le priorità, con particolare riferimento alla promozione di una crescita focalizzata sull'innovazione, sull'ambiente e sull'inclusione sociale.

I Fondi SIE⁶⁴ perseguono 11 obiettivi tematici che coprono un vasto ambito di settori politici e sono rappresentati da cinque Fondi principali.

Il primo tra questi è costituito dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), disciplinato nell'art. 176 TFUE e destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando alla crescita e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino: a tal fine, sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile.

Gli investimenti del FESR finanziano tutti gli 11 obiettivi tematici⁶⁵, con particolare priorità per gli obiettivi da 1 a 4, ovvero ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, accesso alle tecnologie ICT, il loro l'utilizzo e la loro qualità competitività delle PMI, e la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Per la realizzazione dei suddetti obiettivi, il FESR finanzia una vasta gamma di interventi tra cui, ad esempio, investimenti produttivi a favore delle imprese, in particolare per le PMI e in negli ambiti

⁶⁴ In merito alla disciplina dei Fondi SIE cfr., ad es., G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione sprecata per l'Italia*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 511 ss.; I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 1761 ss.

⁶⁵ La politica di coesione ha stabilito i seguenti 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, Assistenza tecnica.

d'intervento strategici oppure investimenti in infrastrutture nei settori dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti⁶⁶. Tra le caratteristiche salienti del FESR è opportuno ricordare la sua necessaria declinazione sulla base delle specificità territoriali. Almeno il 5% delle risorse FESR è destinato alle problematiche proprie delle aree urbane mediante le «azioni integrate» gestite dalle città. Le aree svantaggiate dal punto di vista geografico (isolate, montagnose o scarsamente popolate) ricevono un trattamento particolare, analogamente alle aree più periferiche⁶⁷.

I progetti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale vengono definiti e implementati nell'ambito di uno specifico Programma Operativo Regionale, denominato POR FESR. Esso contiene dettagli specifici in merito agli interventi che vengono finanziati, illustrandone la fattispecie e la fattibilità. Il FESR non si limita naturalmente ad iniziative a livello regionale: costituisce, infatti, anche la fonte di finanziamento di alcuni Programmi Operativi tematici (PON) implementati a livello nazionale⁶⁸. In questo ambito si sottolinea come il FESR finanzia direttamente anche i programmi di cooperazione territoriale europea.

Un diverso fondo è rappresentato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) disciplinato agli artt. 162-164 TFUE che è, invece, modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro privo di discriminazioni di genere. L'obiettivo di questo Fondo è in particolare quello di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione.

Secondo, il Fondo Sociale Europeo, che consta, assieme all'iniziativa per l'occupazione giovanile di un insieme di finanziamenti pari a 90 miliardi di Euro, di cui 11 miliardi, investiti direttamente in Italia⁶⁹. Il FSE investe specificamente sulle persone, riservando speciale attenzione alla lotta all'esclusione sociale ed al miglioramento delle opportunità di formazione e di occupazione. Le principali priorità del FSE, nell'ambito della struttura di undici obiettivi tematici stabiliti come focus nell'implementazione della politica di coesione sono gli OT da 8 a 11, ed in minor parte degli OT da 1 a 4. Tra i principali beneficiari delle risorse del FSE si identificano soggetti disoccupati, senza discriminazione

⁶⁶ Ulteriori interventi possono essere costituiti da investimenti in infrastrutture sociali, sanitarie, di ricerca, di innovazione, economiche ed educative; investimenti in attrezzature e infrastrutture per la cultura e il turismo sostenibile, i servizi alle imprese e il sostegno alla ricerca e all'innovazione. Come ulteriore focus d'azione si ha la creazione di reti, la cooperazione e lo scambio di esperienze, gli studi e lo sviluppo di capacità per autorità locali, parti sociali e altre istituzioni rilevanti.

⁶⁷ M. CAPPELLO, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2015, spec. pp. 99 ss.

⁶⁸ A. ANGELINI-A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale*, cit., spec. pp. 93 ss.

⁶⁹ M. CAPPELLO, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, pp. 103 ss.

di età ed imprenditori; nell'ambito dell'offerta di formazione e riqualificazione lavorativa, gli operatori nell'ambito dell'istruzione, gli studenti e persone in fase di formazione o aggiornamento professionale ed i lavoratori bisognosi di riqualificazione professionale. Più in generale sono le persone appartenenti a gruppi svantaggiati o in condizioni di vulnerabilità e a rischio di povertà quelle a cui spontaneamente si indirizzano le misure del FSE⁷⁰.

Il Fondo di coesione è in particolare finalizzato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti. Più precisamente, gli Obiettivi Tematici di riferimento concernono il sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi, la tutela dell'ambiente e l'efficientamento delle risorse ed il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete con particolare riguardo ai progetti infrastrutturali soprattutto per quanto riguarda le reti trans-europee di trasporto⁷¹.

Completano il quadro dei Fondi strutturali Europei il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che, entrato in vigore con la programmazione 2007-2013 rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale, ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che costituisce lo strumento finanziario di sostegno al settore della pesca per la realizzazione degli obiettivi della politica comune della pesca.

Con specifico riferimento al FEASR, lo stesso costituisce uno degli strumenti attuativi della politica di coesione ed allo stesso tempo della politica di sviluppo rurale. Il suo funzionamento è simile a quello degli altri Fondi Strutturali: le strategie vengono concertate e definite a livello nazionale e regionale attraverso i programmi di sviluppo rurale (PSR nazionali e regionali, corrispondenti ai POR degli altri Fondi Strutturali), tenendo conto delle macro-priorità definite a livello europeo. Inoltre il FEASR costituisce la fonte di finanziamento di due Programmi Operativi tematici (PON) definiti e lanciati a livello nazionale. La politica europea di sviluppo rurale si basa su tre obiettivi strategici e su sei priorità comuni. A sua volta, ciascuna priorità individua una serie di settori di intervento più dettagliati, nell'ambito dei quali gli Stati membri e le regioni fissano gli obiettivi, le misure e i relativi finanziamenti⁷².

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ G.P. BOSCARIOL, *Le politiche di coesione 2014-2020: dall'Accordo di partenariato alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2015, pp. 389 ss.

⁷² La *Common Agricultural Policy*, o PAC (Politica Agricola Comune) è costituita da un sistema duale: da una parte un framework europeo di contributi diretti agli agricoltori, che vengono erogati sulla base di

Con 6 miliardi di Euro stanziati a livello europeo, e mezzo miliardo volto al sussidio di attività in Italia, il FEAMP è un contributo di fondamentale importanza per il settore specifico e rappresenta lo strumento di attuazione primaria della politica marittima integrata dell'UE (PMI).

Gli Stati membri e le regioni, che hanno in comune con la Commissione europea la gestione dei Fondi SIE tanto in termini di responsabilità che di ripartizione delle competenze, sono inoltre responsabili della selezione dei progetti di investimento in linea con i progetti e gli obiettivi dei propri programmi operativi e le strategie di sviluppo nazionale o regionale ed entro i limiti delle dotazioni finanziarie annue concordate per il periodo di programmazione di 7 anni.

La classificazione regionale nell'ottica dei Fondi di sviluppo vede un sistema di categorizzazione che ripartisce le Regioni in base al rispettivo PIL rispetto alla media comunitaria (dunque non nazionale), permettendo quindi di mantenere un livello di equità a livello europeo non falsato dal sottosviluppo, o sovra-sviluppo del singolo sistema Paese⁷³. La realtà italiana si trova ad essere mediamente in linea con la classificazione europea, dal momento che 12 Regioni si collocano al livello medio o superiore di PIL *pro capite* rispetto ai valori comunitari. Esse ricevono come quota di finanziamento UE 8 miliardi di Euro. Seguono, qualificate come Regioni in transizione, le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise, a cui si riferisce un finanziamento totale di più di 1 miliardo di Euro. Infine, le regioni meno sviluppate italiane, che si trovano ad essere beneficiarie della più consistente fetta di aiuti erogati, pari a 22 miliardi, sono le Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia⁷⁴.

La strategia comunitaria costituisce la base per la programmazione dei Fondi Strutturali effettuata a livello nazionale e regionale e segue il cosiddetto principio di concentrazione, per garantire che la parte più consistente dei finanziamenti venga concentrata sulle Regioni

specifici criteri ed in virtù dell'utilità della loro attività per l'ambiente, nonché per il territorio e per l'approvvigionamento alimentare. Questo sistema è finanziato specificamente dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA). Naturalmente, il FEAGA non fa parte dei Fondi Strutturali e costituisce lo strumento attuativo prioritario della PAC (cosiddetto "primo pilastro"). Dall'altra parte, la politica di sviluppo rurale, che viene realizzata attraverso lo stanziamento del FEASR, ovvero del Fondo Europeo di Sviluppo Rurale.

⁷³ Per questo specifico motivo l'Italia non rientra tra i beneficiari dello specifico Fondo di Coesione (FC) in quanto dedicato agli Stati Membri il cui PIL *pro capite* medio sia inferiore al 90% della media nell'Unione Europea. Vengono, infatti, considerate Regioni meno sviluppate quelle il cui PIL *pro capite* sia inferiore del 75% della media UE ed ad esse è dedicata l'allocatione più importante dei contributi dei Fondi, pari a 182 miliardi di Euro. Sono considerate Regioni in transizione quelle il cui PIL *pro capite* è compreso tra il 75% ed il 90% della media comunitaria (35 miliardi di Euro dalle iniziative della politica di coesione) mentre sono valutate Regioni più sviluppate quelle con un PIL *pro capite* superiore al 90% della media UE (54 miliardi di Euro).

⁷⁴ Per le quali v. nello specifico A. PANARO-A. CASOLARO, *La programmazione comunitaria 2014-2020 e l'impatto finanziario nel settore dei trasporti e della logistica: risultati di un monitoraggio delle Regioni del Mezzogiorno*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 224 ss.

meno sviluppate⁷⁵ e sui settori considerati prioritari. Questi settori sono dettagliati dagli 11 obiettivi tematici presentati.

I Programmi Operativi (PO) costituiscono il punto di arrivo della fase di programmazione dei Fondi Strutturali. Essi hanno una valenza specifica a livello nazionale e regionale, nella loro implementazione in POR e PON, ovvero programmi operativi regionali e nazionali. Il totale dei finanziamenti, su tutti i POR supera i 30 miliardi di Euro, di cui, 15 miliardi di POR FESR, 6 miliardi di POR FSE e 9 miliardi di PSR, ovvero programmi di sviluppo rurale, che corrispondono ai POR per quanto riguarda il FEASR⁷⁶.

Come si vede, riesce evidente l'impatto degli strumenti menzionati sui territori che affidano alla progettazione di infrastrutture o altre misure di sviluppo locale al supporto derivante dai Fondi strutturali. Semmai il problema che emerge è la costante difficoltà del nostro Paese a sfruttare tutte le risorse che sarebbero disponibili⁷⁷, mediante la capacità di costruire partenariati robusti e che riescano a raggiungere gli obiettivi nel lasso di tempo settennale imposto dalla programmazione comunitaria; tuttavia, l'intersezione su alcune funzioni amministrative degli Enti locali connesse per materia agli interventi propedeutici

⁷⁵ Cioè quelle per le quali valga il rapporto $PIL \leq 75\%$ o 90% della media UE.

⁷⁶ I finanziamenti, nelle Regioni più sviluppate sono massimi in Lombardia, Piemonte e Lazio, che rispettivamente ottengono un totale POR di 1,5 miliardi di Euro, 1,4 miliardi ed 1,2 miliardi. Di questi, circa 480 milioni di Euro vengono allocati nei POR FESR. Si hanno poi 485 milioni in POR FES in Lombardia, 463 milioni in Piemonte e 451 milioni in Lazio. Le rimanenti regioni sono significativamente minori. Emilia-Romagna, Veneto e Toscana non raggiungono i 1,2 miliardi di Euro aggregati su ogni POR. Il Veneto nella fattispecie raggiunge un finanziamento comunitario di 1,193 miliardi di Euro suddiviso in 300 milioni in POR FESR, 282 in POR FSE e 511 in PSR: si tratta del massimo contributo PSR nel gruppo delle regioni più sviluppate. La Regione Toscana riceve rispettivamente 396 milioni di Euro e 366 milioni per POR FESR e POR FSE, mentre 415 milioni sono dedicati a PSR. Si ha a seguire una larga parte di Regioni che ricevono contributi nettamente minori: Umbria, Marche e Liguria ricevono rispettivamente 675 milioni di Euro, 545 milioni e 508 milioni di totale POR, allocati rispettivamente come 178 milioni per POR FESR, 119 per POR FES e 378 per PSR in Umbria, e similmente nelle Marche, rispettivamente 199, 144 e 232 milioni di Euro. Il Friuli Venezia Giulia raggiunge 115 milioni per POR FESR, 138 per POR FES e 128 per PSR per un totale per POR di 381 milioni di Euro. Valle d'Aosta e le due Province Autonome di Trento e Bolzano si attestano rispettivamente su 120 milioni di Euro, 239 milioni e 295 milioni su POR totali, in larga parte attribuiti ai PSR grazie a cui esse ricevono, rispettivamente 60, 130 e 158 milioni di Euro.

Le Regioni in transizione che comprendono Abruzzo, Molise e Sardegna ottengono rispettivamente 395 milioni di Euro, 178 milioni e 1316 milioni in totale POR. Nuovamente la maggior parte dei finanziamenti viene erogata come PSR, grazie ai quali Abruzzo e Molise ottengono rispettivamente 208 e 101 milioni di Euro, mentre la quota spettante alla Sardegna è nettamente superiori a 628 milioni. I POR FESR sono per le tre Regioni citate, rispettivamente 116 milioni, 53 milioni e 467 milioni di Euro. I finanziamenti POR FSE sono invece di 71 milioni, 24 milioni e 221 milioni di Euro.

Il gruppo delle Regioni meno sviluppate vede la Sicilia e la Campania e la Puglia ottenere i massimi risultati sul totale POR per 5,3 miliardi di Euro, 4,8 miliardi e 4,5 miliardi rispettivamente. I finanziamenti POR FESR sono quantificati in 3,4 miliardi di Euro per la Sicilia, 3 miliardi per la Campania e 2,8 miliardi per la Puglia. I finanziamenti POR FSE sono nettamente inferiori, arrivando a 615 milioni, 628 e 772 milioni per le tre Regioni rispettivamente. I PSR sono di 1339 milioni in Sicilia, 1111 milioni in Campania e 991 milioni in Puglia. La Calabria riceve un finanziamento totale in POR di 2,4 miliardi di sui 1,5 miliardi in POR FESR, 254 milioni in POR FSE e 668 milioni in PSR. Tra le Regioni meno sviluppate, i finanziamenti alla Basilicata rimangono di più modesta entità, con un totale POR di 969 milioni suddivisi in 413 milioni, 145 milioni e 411 milioni di Euro rispettivamente per POR FESR, POR FSE e PSR.

⁷⁷ Sul punto, cfr. in particolare, se si vuole G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, 2016, pp. 195 ss.

allo sviluppo emerge con forza da quanto illustrato, soprattutto se si considerano le risorse in gioco.

3.2. I PRIMI PASSI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: LE FUNZIONI DEGLI ENTI SULLO SFONDO DELLE *EUROREGIONI* E DEI *GEC*

La cooperazione trans-europea tra enti territoriali è nata e si è inizialmente sviluppata in assenza di un quadro normativo *ad hoc*, per colmare in qualche modo l'originaria indifferenza degli Stati e delle principali organizzazioni sovranazionali nei confronti delle entità sub-statali. La cooperazione transfrontaliera, intesa quale attività rivolta a soddisfare le esigenze di superamento dei confini politici ed amministrativi tra Stati per dare luogo ad una comune gestione di risorse ed interessi socio-economici omogenei, ha vissuto due distinti momenti rispettivamente incentrati sull'interessamento della sua disciplina giuridica dapprima da parte del Consiglio d'Europa ed in seguito da parte dell'Unione europea⁷⁸. Avviata infatti mediante l'utilizzo di generici strumenti di diritto privato come le comunità di lavoro o accordi bilaterali di tipo intergovernativo, la cooperazione transfrontaliera ha gradualmente assunto un ruolo sempre più centrale nel preservare standard comuni di sviluppo economico dei territori, tanto da essere diventata soggetto di due differenti livelli di regolamentazione giuridica, facenti capo alle dimensioni sovranazionali succitate⁷⁹.

Questa forma di cooperazione, caratterizzata dal fatto di creare relazioni tra livelli istituzionali ed attori territoriali di matrice non istituzionale coinvolti⁸⁰, si è inizialmente instaurata attraverso organismi e forme diversamente strutturate per la cooperazione congiunta, comunemente denominate *Euroregioni*, dirette alla valorizzazione di un specifica area individuata. Caratteristiche comuni di questa peculiare forma di cooperazione sono rappresentate anzitutto dalla composizione dell'Euroregione, data da Enti regionali e locali collocati lungo le frontiere degli Stati europei, dalla permanenza della struttura e dalla sua identità giuridica distinta rispetto a quella dei propri membri (soggetti, pubblici o privati di varia natura) ed infine dalla stabilità delle risorse tecniche,

⁷⁸ V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, pp. 891 ss.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ L. LANZONI, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, pp. 503 ss.

amministrative e finanziarie della medesima destinate a fronteggiare una strategia di lungo periodo⁸¹.

L'assenza di una base giuridica che strutturasse meglio gli accordi collaborazione, generalmente basati su dichiarazioni di intenti da parte dei membri, è stata sanata nel 1980 quando il Consiglio d'Europa ha per la prima volta fornito uno schema normativo mediante la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali⁸²: la Convenzione è apparsa infatti quale schema normativo di riferimento al fine della stipulazione degli accordi collaborazione, generalmente diretti a favorire le relazioni tra i territori di frontiera in materie quali lo sviluppo urbano, rurale, regionale, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi per le popolazioni, la protezione dell'ambiente. Successivamente la Convenzione quadro è stata arricchita alcuni protocolli addizionali⁸³ con i quali è stato offerto alle autorità territoriali e comunità locali degli Stati membri del Consiglio d'Europa l'opportunità di avviare attività di cooperazione transfrontaliera con soggetti di Stati confinanti (1995) e con Enti locali di Stati non confinanti (1998). A partire dal 2013, infine, è entrato in vigore il terzo Protocollo addizionale relativo ai Gruppi euroregionali di cooperazione GEC.

3.3. IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: IL PROGRAMMA *INTERREG* ED I *GECT*

L'anno 1990 ha rappresentato un punto di svolta fondamentale nell'ambito della cooperazione territoriale per la Comunità europea, avendo la Commissione europea, in quell'anno, avviato l'iniziativa comunitaria per le aree di confine *INTERREG* con lo scopo di promuovere la cooperazione territoriale al di là delle frontiere nazionali. Nell'ambito di *INTERREG* infatti si sostengono progetti transfrontalieri che promuovono il dialogo fra le Regioni e contribuiscono a ravvicinarne le popolazioni: il successo di questa prima forma di cooperazione regionale ha condotto successivamente all'approvazione dei programmi

⁸¹ S.P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "euro regioni": i casi di Italia e Spagna*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, pp. 1 ss.

⁸² La Convenzione-quadro di "Madrid" è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. Attualmente vincola 38 Stati parte del Consiglio d'Europa, mentre altri 3 Stati l'hanno sottoscritta ma non ratificata. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a L. CONDORELLI-F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, pp. 381 ss.; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Dir. un. eur.*, 2005, pp. 697 ss.

⁸³ Si tratta del Protocollo addizionale (Strasburgo, 9 novembre 1995: è stato ratificato dal 24 Stati, mentre altri 5 Stati ne hanno solo firmato il testo), del Protocollo n. 2 relativo alla cooperazione interterritoriale (Strasburgo, 5 maggio 1998, ratificato da 23 Stati parte e solamente sottoscritto da altri 4 Stati) e del Protocollo n. 3 sui Gruppi euroregionali di cooperazione (GEC) (Utrecht, 16 novembre 2009, in vigore per soli 6 Stati; altri 7 non hanno fatto seguire la ratifica alla firma).

INTERREG II (1994-1999) ed INTERREG III (2000-2006)⁸⁴ e con il ciclo di programmazione 2007-2013 l'intera esperienza è stata convogliata nella più ampia *Cooperazione territoriale europea* (CTE), che ad oggi rappresenta uno dei due obiettivi della programmazione 2014-2020.

La CTE si articola in tre precise forme di cooperazione tra cui una di tipo transfrontaliero (INTERREG A), fra Regioni limitrofe, prevista al fine di promuovere uno sviluppo integrato fra Regioni aventi una frontiera marittima o terrestre in comune tra due o più Stati membri o tra uno Stato membro e un determinato Paese terzo; una di natura transnazionale su aree più ampie che coinvolge autorità nazionali, regionali e locali non necessariamente finitime (INTERREG B) ed, infine, un'ultima di tipo interregionale diretta a tutti gli Stati membri la cui finalità è quella di aumentare la coesione tramite lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi (INTERREG C).

Al fine di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale europea e per rafforzare la coesione ad ogni livello (economica, sociale e territoriale) il Regolamento CE n. 1082/2006, successivamente modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013, ha introdotto nel panorama giuridico comunitario lo strumento dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale⁸⁵ (GECT), una cornice giuridica di riferimento entro cui sviluppare modelli di gestione congiunta delle funzioni pubbliche, che rappresentano attualmente uno dei più incisivi strumenti atti a favorire la cooperazione territoriale tra enti sub-statali. L'efficacia dello strumento risiede in particolare nel fatto che al GECT sia attribuibile una propria personalità giuridica con la conseguente capacità che ne deriva all'interno della singola legislazione nazionale e che gli consente ad esempio di acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio: tale strumento permette dunque alle istituzioni, nell'ambito del diritto pubblico, non solo di cooperare attraverso i confini dei rispettivi Stati membri ma anche di agire sotto un solo nome proprio grazie alla personalità giuridica e rappresenta comunque una struttura distaccata rispetto ai suoi membri grazie anche ad una propria capacità finanziaria e alla possibilità di dotarsi di un proprio *staff* e di compiere atti giuridici⁸⁶ come contratti, appalti per portare avanti il suo mandato⁸⁷.

⁸⁴ M. VELLANO, *Cooperazione transeuropea e Interreg III: nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2000, pp. 789 ss.

⁸⁵ Sui quali si v. S. CARREA, *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, pp. 611 ss. Il tema ha assunto oggi una grande attualità perché rispetto ai precedenti strumenti, questi ultimi hanno manifestato una certa attitudine al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Cfr. altresì, S. CARREA, *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Dir. un. eur.*, 2015, pp. 367 ss.

⁸⁶ F. CORTESE, *Il GECT [Gruppo europeo di cooperazione territoriale] come luogo di coordinamento: l'amministrazione transfrontaliera è giustiziabile?*, in *Informator*, 2012, pp. 50 ss.

Il GECT è quindi inquadrabile come uno strumento che le pubbliche autorità degli Stati membri sono libere di scegliere per facilitare, costituire o potenziare i rapporti multilaterali di cooperazione territoriale. Ai sensi della normativa comunitaria, così emendata nel 2013, possono diventare membri di un GECT gli Stati membri o le autorità a livello nazionale, le autorità regionali e locali, le imprese pubbliche o gli organismi di diritto pubblico e le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

A differenza degli altri strumenti giuridici a disposizione degli Stati europei per la cooperazione territoriale⁸⁸, il GECT si distingue per essere l'unico in grado di poter essere utilizzato da tutte le autorità regionali e locali degli Stati membri senza la necessità di uno specifico accordo ratificato dallo Stato nazionale. Un GECT può essere formato da soggetti situati nel territorio di almeno due Stati membri o situati in un solo Stato membro e in uno o più Paesi terzi limitrofi a tale Stato, comprese le sue Regioni ultraperiferiche se lo Stato membro giudica tale GECT coerente con l'obiettivo della sua cooperazione territoriale nel quadro della cooperazione transfrontaliera o transnazionale o delle relazioni bilaterali con i Paesi terzi interessati.

Il GECT è uno strumento dalle poliedriche capacità in quanto se da un punto di vista finanziario può essere costituito per realizzare forme di cooperazione sia co-finanziate nell'ambito della CTE comunitaria che di natura generale e quindi senza alcun tipo di finanziamento complementare, da un punto di vista territoriale invece può supportare forme di cooperazione sia di natura transfrontaliera, che transnazionale che interregionale. L'impianto giuridico che disciplina i GECT è frutto di una integrazione tra livelli il cui rapporto non ha carattere gerarchico ma *funzionale*: infatti, esso mira a garantire un margine di autonomia nella messa a regime di ogni singolo GECT. Si tratta *in primis* dei Regolamenti comunitari nn. 1082/2006 e 1302/2013, in secondo luogo dalla convenzione istitutiva e dallo statuto del GECT che hanno lo scopo di precisare le *funzioni*, gli scopi, la durata e le condizioni di scioglimento di ogni singolo gruppo ed infine dalla legge nazionale dello Stato nel quale il GECT è registrato, la quale si applica a tutti gli aspetti

⁸⁷ *Ibidem*. Sul punto v. altresì A. ENGL-J. WOELK, *Il Gruppo Europeo di cooperazione territoriale (GECT): nascita e sviluppo del nuovo strumento del diritto dell'Unione Europea*, in *Informator*, 2012, pp. 11 ss.; S. CARRERA, *La legge applicabile e le regole di giurisdizione relative ai rapporti di lavoro dipendente e alle procedure di evidenza pubblica in ambito GECT*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2016, pp. 74 ss.

⁸⁸ Si pensi ad esempio ai numerosi accordi bilaterali e multilaterali che si sono sviluppati tra le varie frontiere europee entro la cornice giuridica della Convenzione di Madrid del Consiglio d'Europa: tra questi possiamo ricordare i Gruppi locali di cooperazione transfrontaliera o i Gruppi europei di Cooperazione (GEC). Il GECT non sostituisce gli strumenti predisposti in altri contesti, come quello fornito dal Consiglio d'Europa, per cui le diverse soluzioni giuridiche in cui le euroregioni possono concretizzarsi debbono essere considerate complementari.

residuali non previsti dalle due fonti precedenti⁸⁹. I GECT vengono spesso utilizzati per consolidare una forma di cooperazione di tipo transfrontaliero (prossimità territoriale) o di tipo interregionale (prossimità tematica) su tematiche trasversali⁹⁰: in relazione ai differenti obiettivi perseguiti esistono, inoltre, diverse tipologie di GECT, individuate ad esempio per seguire iniziative territoriali integrate⁹¹, per assistere all'elaborazione e all'implementazione della *governance* di strutture adatte a territori transfrontalieri, piuttosto che per agire come autorità di gestione per programmi operativi transfrontalieri⁹². Anche rispetto a tali strumenti, la possibilità di stimolare virtuose interferenze con l'esercizio delle funzioni amministrative degli Enti coinvolti concorre ad auspicarne l'utilizzo nel prossimo futuro.

3.4. LE STRATEGIE MACROREGIONALI A CARATTERE TRANSNAZIONALE DI RILIEVO PER L'ITALIA (*EUSALP* ED *EUSAIR*)

Per poter affrontare con sistematicità il tema delle strategie macroregionali si deve necessariamente partire dalla preliminare nozione di macroregione, la cui origine ed evoluzione si inseriscono nel contesto della politica di coesione⁹³ per realizzare l'obiettivo della cooperazione territoriale europea e la cui previsione si lega, dunque, al tema dello sviluppo locale. La necessità dell'introduzione di una nuova modalità di cooperazione territoriale si è palesata all'indomani della presentazione della Strategia Europa 2020 i cui obiettivi politici⁹⁴ difficilmente potevano essere intrapresi e ancora di più raggiunti da una

⁸⁹ G. ASARO, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2017, pp. 87 ss.

⁹⁰ Molti GECT sono stati istituiti per scopi specifici. Si pensi ad esempio al GECT che riunisce le città della ceramica o i GECT istituiti tra Italia e Francia per la gestione dei parchi naturali e la conservazione dell'ambiente. Tra quelli costituiti su suolo italiano rientra anche il GECT-GO Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina Nova Gorica e Občina Šempeter-Vrtojba che mira a coordinazione strategica delle politiche della relativa area metropolitana e mira a promuovere e supportare la cooperazione territoriale, lo sviluppo economico, la coesione sociale e l'integrazione territoriale.

⁹¹ Su cui v. *infra*, par. 3.5.

⁹² I GECT possono inoltre essere creati con la prospettiva di supportare e stabilire progetti transfrontalieri per arrecare beneficio ai territori e ai membri del GECT (si pensi ad esempio all'ospedale transfrontaliero di Cerdanya sul confine tra Spagna e Francia) o possono essere collegati a reti come ad esempio *l'European Urban Knowledge Network* che costituisce una piattaforma tra vari Paesi europei per scambiare idee ed esperienze nel campo dello sviluppo urbano.

⁹³ Così si esprime la COMMISSIONE dell'UNIONE EUROPEA, COM (2009) 248/4, Bruxelles, 10 giugno 2009, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico.

⁹⁴ La Strategia Europa 2020 "per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" individua cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020. 1) Occupazione con il 75 per cento della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni attiva; 2) Innovazione con il 3 per cento del prodotto interno lordo dell'UE

singola Regione nel quadro degli strumenti di cooperazione esistenti. Agli obiettivi previsti nella Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva si affiancano, inoltre, ulteriori obiettivi che accomunano le strategie macroregionali finora attivate e che consistono nello sviluppo di reti trans-europee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, o ancora nel contrasto alla criminalità organizzata, in specie nelle sue manifestazioni a carattere transfrontaliero

Il termine “macroregione”, da cui muove la nozione di strategia macroregionale che afferisce al territorio della macroregione individuata, non segna l'introduzione di un nuovo Ente territoriale⁹⁵ ma esprime una modalità atipica ed innovativa di coinvolgimento di attori istituzionali facenti capo a diversi livelli di governo nazionali e sovranazionali⁹⁶, finalizzata alla risoluzione di criticità pertinenti ad aree territoriali contigue ad aree geografiche che travalicano i confini nazionali⁹⁷. L'inquadramento territoriale di riferimento della macroregione prescinde per la sua costituzione dalla definizione di un'area geografica legata a rigidi parametri concernenti il numero di Stati o di autorità regionali o locali coinvolte in quanto la dimensione territoriale dipende in toto dalla portata delle questioni da risolvere. A tal proposito è possibile dire che la peculiare prospettiva adottata da questo strumento, cioè l'approccio macroregionale, è sempre più spesso utilizzata nell'Unione europea per individuare problemi e soluzioni tipici della coesione territoriale, tanto da far parlare in taluni casi di un vero e proprio processo di macroregionalizzazione della politica di coesione Ue⁹⁸.

La peculiarità della macroregione, o più correttamente della strategia macroregionale, consiste in un approccio che, mediante una modalità integrata e basata sulla coesione ed assunzione di responsabilità fra i soggetti partecipanti, mira a trovare soluzioni a problemi e sfide legati ad una precisa area geografica. Le strategie macroregionali europee,

impiegato per la ricerca e lo sviluppo; 3) Cambiamenti climatici con il raggiungimento degli obiettivi di protezione climatica e energetici «20/20/20» (ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 20 per cento rispetto al 1990, aumentare al 20 per cento la quota di energie rinnovabili del consumo totale di energia, aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica); 4) Istruzione con la quota di abbandono scolastico scesa al di sotto del 10 per cento e con almeno il 40 per cento delle persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un titolo di studio universitario o un titolo equivalente; 5) Povertà con il numero delle persone a rischio di povertà ridotto di 20 milioni.

⁹⁵ Sul tema le proposte non paiono però mancare nel senso di adeguare il sistema delle autonomie al fenomeno macroregionale. Sul punto, cfr. A.PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it*, 3, 2015, p. 6, Di recente, riesce molto interessante anche A.PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, pp. 1 ss.

⁹⁶ La macroregione rappresenta un modello politico innovativo «basato su una governance a metà strada tra lo stato tradizionale e la comunità sopranazionale» A. STOCCHIERO, *Macro-Regioni Europee, del vino vecchio in una botte nuova*, CeSPI Working Papers, 65, 2010, in www.cespi.it.

⁹⁷ C.B. CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, Éupolis Lombardia, Milano 2016, pp. 120 ss.

⁹⁸ G. MORGESE, *La strategia macroregionale adriatico-ionica*, in IPRES, *Rapporto Puglia 2015*, pp. 265 ss., spec. p. 268.

inserendosi nel quadro delle politiche regionali comunitarie quali strumenti di rafforzamento della coesione territoriale, attuano l'obiettivo previsto dall'art. 3, par. 3, TUE.

La strategia macroregionale non presenta un'autonoma regolamentazione europea ma la sua definizione può comunque essere ravvisata all'interno del Regolamento U.E. n. 1303/2013, il quale come anticipato⁹⁹, contiene le norme applicabili trasversalmente a tutti i Fondi strutturali europei: l'art. 2 di tale Regolamento infatti, dispone che per strategia macroregionale debba intendersi «*un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale*». La macroregione coincide, dunque, con un'area funzionale, esito della costruzione politica e sociale orientata verso specifici e comuni obiettivi da affrontarsi mediante un approccio integrato e prevede l'azione di tutti gli attori (istituzioni comunitarie, stati, autorità regionali e locali) sul territorio: in particolare, il coinvolgimento degli Enti territoriali sub-statali nell'attuazione delle strategie macroregionali rappresenta un'innovazione positiva nel quadro di una cooperazione regionale europea a carattere fondamentalmente intergovernativo¹⁰⁰.

Essendo stata ideata come una nuova forma di cooperazione intergovernativa per riassegnare in modo efficiente strumenti già esistenti, la strategia macroregionale è nata senza i presupposti tipici degli strumenti di cooperazione territoriale europei e dunque senza fondi comunitari aggiuntivi né con una legislazione *ad hoc*. I principi che reggono la gestione della strategia macroregionale fanno capo alla c.d. "teoria dei tre no" che corrisponde infatti all'assenza sia di una dotazione finanziaria dedicata, sia di una struttura istituzionale appositamente preposta sia, come già evidenziato, di una propria fonte legislativa. In merito a quest'ultimo punto è utile ricordare che l'assenza di una normativa quadro in materia si motiva con il fatto che ogni strategia macroregionale si basa su un'apposita comunicazione della Commissione e sul corrispondente Piano d'azione elaborato tenendo conto dei contributi di soggetti pubblici (autorità nazionali, regionali e locali) e privati (stakeholders, mondo accademico, società civile).

⁹⁹ Cfr. *supra*, cap. 4, par. 3.

¹⁰⁰ Le strategie macroregionali presentano una propria autonoma utilità derivante dal fatto che apportano un valore aggiunto in termini di maggiore integrazione delle azioni e delle risorse mediante l'attivazione di strutture cooperative concentrate sui settori e sotto-settori prioritari. In ciascun settore la *leadership* politica è esercitata dagli Stati coadiuvati dalla Commissione, che assume un ruolo generale di indirizzo e controllo.

Inoltre l'assenza di una regolamentazione dedicata distingue le strategie macroregionali dagli altri strumenti di cooperazione territoriale previsti nel panorama comunitario, qualificandosi le macroregioni come “*soft policy spaces*”, nelle quali il carattere *soft* è ben rappresentato dalle regole dei tre no.

Con riferimento invece all'assenza di una apposita dotazione finanziaria si ricorda come i vari soggetti presenti nei territori interessati dalla strategia godono dell'accesso a differenti forme di finanziamento, tra cui *in primis* i Fondi strutturali il cui utilizzo è tuttavia vincolato al rispetto delle rispettive regolamentazioni. Queste strategie rappresentano dunque una sorta di “frontiera avanzata” della cooperazione territoriale nell'UE (in particolar modo nel presente ciclo di programmazione), in quanto mirano a evitare la dispersione delle risorse per concentrarle nella risoluzione di alcune problematiche comuni ai territori di più Stati. Accanto ai Fondi strutturali, le strategie macroregionali ricevono l'ausilio di numerosi strumenti finanziari diretti, sempre di matrice europea che, al pari del FEIS, si presentano non collegati a stretti requisiti di territorialità ma orientati verso la realizzazione di specifici interventi a carattere settoriale¹⁰¹.

Andando sinteticamente a ripercorrere le strategie macroregionali finora varate e funzionanti, in ordine di tempo, la prima è stata la strategia per la regione del mar Baltico (*EU Strategy for the Baltic Sea Region* o EUSBSR), adottata nel 2009 per affrontare l'annoso problema del degrado ambientale del Baltico e le sfide e le opportunità della regione¹⁰². In seguito, sono state avviate la strategia per la regione danubiana (*EU Strategy for the Danube Region* o EUSDR) nel giugno 2011¹⁰³, quella per la regione adriatico-ionica nel giugno 2014 (*EU strategy for the Adriatic-Ionian Region*)¹⁰⁴ e quella per la regione alpina (*EU Strategy for the Alpine Region* o EUSALP) nel luglio 2015¹⁰⁵.

Concentrando l'attenzione sulle esperienze unicamente italiane, l'EUSAIR concerne una rilevante area marina, costiera e terrestre, situata attorno al bacino dei mari Adriatico e Ionio. Ne fanno parte otto Stati di cui quattro membri dell'Unione europea (Italia,

¹⁰¹ Tra gli altri, i più rilevanti nell'ambito delle strategie macroregionali sembrano essere il Programma Life, che supporta i progetti relativi all'ambiente e al clima, il Programma Horizon 2020 per la ricerca e l'innovazione, il Programma per la competitività delle imprese e delle PMI ed il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE), che mira a migliorare le reti di trasporto, dell'energia e digitali.

¹⁰² Comunicazione della Commissione, del 10 giugno 2009, relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248 def.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione, dell'8 dicembre 2010, Strategia dell'Unione europea per la Regione Danubiana, COM (2010) 715 def.

¹⁰⁴ Comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2014, relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica, COM (2014) 357 def.

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione, del 28 luglio 2015, Una Strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina, COM (2015) 366 def.

Slovenia, Croazia e Grecia) e quattro non membri (Albania, Serbia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina) nell'area in cui si registrano numerosi rapporti tra soggetti pubblici e privati dal carattere strutturato e, in alcuni casi, di antica data e proprio a conferma di ciò, l'elaborazione dell'EUSAIR ha tenuto conto delle esistenti forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale¹⁰⁶.

Gli obiettivi specifici della strategia sono quelli di assicurare il benessere economico e sociale della macroregione attraverso la crescita economica, incrementare i posti di lavoro e migliorare le capacità attrattive, competitive e connettive, al contempo preservando l'ambiente e l'equilibrio degli ecosistemi costieri e marini. La sua individuazione ha preso le mosse dal riconoscimento delle sfide comuni agli otto Paesi partecipanti, tra cui spiccano le disparità socioeconomiche, il *deficit* nelle infrastrutture di trasporto, l'inadeguatezza delle reti di energia, lo sfruttamento non sostenibile dell'ambiente, il cambiamento climatico. A tali sfide si contrappongono le opportunità in termini di economia blu, di connettività, di patrimonio culturale e naturale e biodiversità, nonché di turismo. Per rispondere alle sfide e cogliere le opportunità appena ricordati, l'EUSAIR concentra l'intervento dei Paesi partecipanti e degli altri soggetti pubblici e privati su quattro macro-aree interdipendenti di rilevanza strategica (economia blu, reti di trasporto ed energia, qualità ambientale, turismo sostenibile) e due trasversali (sviluppo delle capacità anche comunicative; ricerca e innovazione per il lavoro, la crescita e la competitività), indicando i possibili risultati da raggiungere entro il 2020. Per offrire attuazione a questi quattro articolati pilastri, l'EUSAIR può sfruttare risorse europee e nazionali¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Ricordiamo, in primo luogo, l'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) sulla quale l'EUSAIR dichiara di fondarsi. Essa è un'organizzazione intergovernativa nata con la Conferenza di Ancona del 19-20 maggio 2000, ha sede in quella città e attualmente comprende 8 Stati (gli stessi dell'EUSAIR). Si propone l'obiettivo di rafforzare la cooperazione per la stabilità politica ed economica della regione. Anche l'Euroregione Adriatico-Ionica (EAI), associazione di cooperazione transnazionale formata da regioni e autorità locali prospicienti i due mari. L'EAI è stata istituita a Pola (Croazia) il 30 giugno 2006 con lo scopo di coordinare le attività di cooperazione in cinque settori (turismo e cultura; attività produttive; ambiente e sviluppo sostenibile; pesca; infrastrutture e trasporti).

¹⁰⁷ Con riferimento alle prime, si ricordano i fondi SIE della programmazione 2014-2020 e quelli derivanti dallo Strumento di assistenza preadesione (IPA) 2014-2020, meccanismo di finanziamento che l'Unione mette a disposizione dei Paesi candidati e ai Paesi potenziali candidati ad aderire all'UE. Tra i programmi di CTE finanziabili con questi due strumenti, è rilevante ai nostri fini l'INTERREG ADRION 2014-2020, approvato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015. Esso si occupa di favorire l'innovazione della governance e l'integrazione tra gli otto Paesi partecipanti (gli stessi dell'EUSAIR), promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale dell'area considerata. Si capisce, pertanto, come questo programma – il quale, compreso il cofinanziamento nazionale, ammonta a 118 milioni di euro – sia strutturalmente idoneo a fornire sostegno finanziario ai progetti di CTE presentati nell'ambito dei quattro pilastri dell'EUSAIR. È possibile inoltre sfruttare i fondi a gestione diretta della Commissione quali quelli del Programma Horizon 2020 (per tutti i pilastri), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (per il primo pilastro), del Meccanismo per collegare l'Europa (per il secondo pilastro), del Programma LIFE (per il terzo pilastro e per gli aspetti inerenti alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici) e del Programma COSME per le PMI (utilizzabile nel quarto pilastro). A ciò si aggiungano i fondi per gli

Per quanto più nel dettaglio concerne invece il modello di *governance* è stato prescelto uno di tipo multilivello¹⁰⁸ che contempera l'ambito politico¹⁰⁹, quello di coordinamento¹¹⁰ e quello operativo/gestionale¹¹¹, supportati dalle risorse messe a disposizione dal programma ADRION.

Passando invece all'analisi della seconda strategia macroregionale italiana, di più recente avvio, l'EUSALP si propone di affrontare le sfide che la Regione Alpina è chiamata a fronteggiare e che si possono sintetizzare nel fatto che la stessa regione comprende la più vasta estensione di montagne d'Europa parallelamente alla più bassa densità di popolazione, accompagnata da un'alta vulnerabilità al cambiamento climatico, una sensibile perdita di biodiversità ed un elevato livello di invecchiamento della popolazione. In verità la cooperazione nell'ambito del territorio alpino è di risalente tradizione e si ramifica nella coscienza collettiva maturata in seno ai quei territori in merito alla necessità di concepire la Regione Alpina come un'unica entità da preservare e valorizzare. A tal scopo sono stati realizzati progetti di cooperazione transnazionale ed interregionale ad opera di numerosi soggetti transfrontalieri, diventati in seguito i principali protagonisti della cooperazione territoriale in quell'area¹¹². Nel corso degli anni si è sviluppata però la consapevolezza verso un approccio maggiormente coordinato ed efficace che fosse in grado di complementare le strutture di cooperazione esistenti senza produrre ulteriori duplicazioni ed è sulla base di queste premesse che è sviluppata EUSALP, la strategia macroregionale dell'Unione europea per la Regione Alpina.

investimenti nei Balcani occidentali nonché quelli provenienti dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie internazionali. Potranno essere, infine, utilizzate anche le risorse del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), recentemente istituito dalla Commissione nell'ambito della BEI e operativo dall'autunno del 2015. Le risorse nazionali possono essere messe a disposizione della strategia adriatico-ionica sia mediante provvedimenti ad hoc sia nel quadro del cofinanziamento dei fondi SIE. In proposito, si noti che la strategia macroregionale adriatico-ionica – secondo quanto previsto dall'art. 96, par. 3, del citato regolamento 1303/2013 – è stata integrata negli Accordi di partenariato e nei relativi Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) stipulati tra la Commissione, i quattro Paesi dell'Unione partecipanti all'EUSAIR e le loro autorità regionali.

¹⁰⁸ Infatti, per un verso, non prevede l'istituzione di un nuovo livello di governo e, per l'altro, non limita alla sola cooperazione intergovernativa, segnando invece la collaborazione tra la Commissione, le autorità centrali degli Stati partecipanti e gli enti territoriali sub-statali (*in primis*, le Regioni). Se ne ricava un modello articolato sui tre livelli indicati.

¹⁰⁹ Il livello politico, comune a tutte le strategie macroregionali, è composto dalla Commissione, dagli Stati membri dell'UE e dai Paesi terzi interessati.

¹¹⁰ Il livello di coordinamento dell'EUSAIR è affidato al Consiglio direttivo (*Governing Board*) che svolge l'importantissima funzione di coordinare i lavori dei Gruppi direttivi tematici attraverso la guida nella gestione e attuazione dell'EUSAIR

¹¹¹ Il livello operativo/gestionale è composto dai Gruppi direttivi tematici (*Thematic Steering Groups*), uno per ogni pilastro della strategia.

¹¹² Tra questi soggetti possiamo principalmente annoverare: la Regio Insubrica; la Regio Sempione; l'Alpe Adria e soprattutto il programma Spazio Alpino, programma transnazionale di cooperazione territoriale europea dell'Unione europea per l'area alpina e prealpina che coinvolge Austria, Francia, Germania, Slovenia ed Italia (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria).

La principale sfida che la Strategia intende affrontare concerne le diversità economiche, sociali e territoriali esistenti nella Regione Alpina¹¹³ per stimolare un modello di sviluppo sostenibile ed innovativo, in grado di conciliare la promozione della crescita e del lavoro e la conservazione delle risorse naturali e culturali presenti nell'area. La strategia si basa su tre pilastri generali orientati all'azione, ciascuno declinato per priorità principali: migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della Regione Alpina, assicurare l'accessibilità e i collegamenti a tutti gli abitanti della Regione ed, infine, rendere la regione alpina sostenibile e attraente dal punto di vista ambientale.

3.4.1. OBIETTIVI DELLE STRATEGIE MACROREGIONALI E COLLEGANZE CON L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEGLI ENTI TERRITORIALI

Il coinvolgimento degli Enti locali nell'*iter* di affermazione di una strategia macroregionale si prefigura nel primo passaggio "consuetudinario"¹¹⁴ dell'*iter*, rappresentato dall'iniziativa politica che vede come protagonisti le autorità regionali e locali che hanno identificato nei loro territori questioni tali da necessitare di essere affrontate con un'azione ed una strategia comune¹¹⁵.

Quanto al coinvolgimento degli attori locali, si registra per vero la necessità di una loro maggiore partecipazione ai processi decisionali e operativi: all'importante ruolo che essi svolgono nei momenti di programmazione complessiva della strategia, infatti, non corrisponde un'adeguata partecipazione alla fase di concreta implementazione della stessa. In quest'ottica sono stati istituiti i «Punti di contatto nazionali», aventi il compito di valutare i progressi compiuti, orientare la fase di attuazione ed assumere la *leadership* politica della strategia, stabilendo forme di collegamento stabili con i rispettivi parlamenti nazionali e gli Enti regionali ed infra-regionali.

Le politiche macroregionali consentono l'adozione di un approccio integrato alle problematiche territoriali attraverso una redistribuzione delle funzioni tra l'Unione Europea, gli Stati membri, le Regioni e gli Enti locali, aspirando a conseguire risultati più efficienti rispetto a quelli che si otterrebbero con un'azione individuale. Ciò che infatti

¹¹³ Questa strategia macroregionale interessa un'area in cui vivono circa 70 milioni di persone, comprese in 48 Regioni di 5 diversi Paesi membri Ue (Francia, Italia, Germania, Slovenia e Austria) e di 2 Paesi terzi (Svizzera e Liechtenstein).

¹¹⁴ Cfr. A. TARANTINO, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in P.L. PORTALURI-G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La Coesione politico-territoriale*, cit, pp. 101 ss., spec. p. 106.

¹¹⁵ Questo coinvolgimento degli enti locali, presente e radicato, nel momento iniziale di programmazione complessiva della strategia vede man mano una diminuzione nel momento successivo dell'implementazione della medesima.

contraddistingue la Macroregione è la capacità di assicurare un più alto coordinamento di risorse ed istituzioni disponibili, «[...] garantito dalla “supervisione” degli organismi comunitari su una serie di attori, strutture e strumenti già esistenti, ma che, da soli, agirebbero in maniera scoordinata»¹¹⁶.

Le strategie macroregionali prevedono forme di *multilevel governance*, in cui la distribuzione delle funzioni e delle competenze ricade sia sulle amministrazioni centrali, sia su quelle regionali e locali¹¹⁷. Non può però non constatarsi come i recenti interventi del legislatore nazionale in tema di distribuzione delle funzioni per ciò che concerne la gestione dei Fondi europei sembrano riservare alle Regioni ed agli altri Enti territoriali una funzione meramente consultiva, contrastando così con la *ratio* della coesione territoriale¹¹⁸.

Le strategie macroregionali si presentano come un’opportunità tesa a favorire lo sviluppo del principio del pluralismo autonomistico tutelato dalla Costituzione, delineando un assetto organizzativo dotato di grande flessibilità, il cui effetto conformativo sembra capace di trascendere le tendenze centraliste che di tanto in tanto riaffiorano, soprattutto nelle situazioni di crisi, sicché esse si pongono in un contesto di piena sintonia con l’assetto normativo ed i principi costituzionali di cui al Titolo V della Costituzione.

Inoltre, tali strategie si prestano ad una reinterpretazione su scala territoriale dell’esercizio delle funzioni amministrative direttamente riconducibili alle materie ed agli obiettivi oggetto delle medesime, adattando il raggio geografico dell’azione amministrativa degli Enti coinvolti alle specificità territoriali, in un’ottica di esercizio a geometria variabile.

In tal senso, le politiche di matrice macroregionale, adattandosi ai territori, sembrano particolarmente vicine ai principi di differenziazione e di adeguatezza di cui all’art. 118, comma 1, Cost., che impongono, nella riallocazione delle funzioni amministrative tra gli Enti territoriali, una loro distribuzione in ragione delle caratteristiche specifiche e peculiari dei diversi livelli di governo di cui si compone il sistema delle autonomie.

¹¹⁶ L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2012, pp. 727 ss., p. 738.

¹¹⁷ Non pare tuttavia revocabile in dubbio che le politiche europee incentivino la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, che dovrebbero assumere una importanza sempre maggiore nella gestione ed implementazione delle strategie.

¹¹⁸ Le funzioni di cui all’art. 24, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 300 del 1999, ossia quelle relative alla programmazione economica e finanziaria, al coordinamento e alla verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, nonché le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione della utilizzazione dei fondi strutturali europei, in seguito al d.p.c.m. 25/02/2016 riescono esercitate dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questi si avvale, nello svolgimento dei suoi compiti, del Dipartimento per le politiche di coesione (DPC). La distribuzione delle funzioni, tuttavia, non si esaurisce in ciò, poiché già con l’art. 10, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in Legge 30 ottobre 2013, n. 125, si era provveduto alla creazione dell’Agenzia per la coesione territoriale. In particolare, l’art. 10 del D.L. 101 del 2013 sancisce il riparto delle funzioni tra la Presidenza del Consiglio e l’Agenzia per la coesione territoriale.

3.5. STRUMENTI DI SVILUPPO TERRITORIALE INTEGRATO E RUOLO DEGLI ENTI LOCALI TRA POLITICHE PUBBLICHE E DECLINAZIONE GIURIDICA

La finalità di perseguire un razionale sviluppo locale ha condotto il Legislatore comunitario alla previsione, nell'ambito della disciplina del Reg. (Ue) n. 1303 del 2013, di due strumenti propedeutici all'agevolazione dello sviluppo di approcci¹¹⁹ *place-based* sia a livello locale che infra-regionale.

Per vero, tale idea dello sviluppo locale partecipativo nasce da molto più lontano e, in particolare, dal documento programmatico dal titolo «*Cento idee per lo sviluppo*»¹²⁰ con il quale venivano proposte alcune modalità di implementazione di tali politiche da realizzare su scala locale, sulla base delle modalità già allora sperimentate in Italia – quali i Patti Territoriali, i Contratti d'Area, i Contratti di Programma etc. – con riferimento alla programmazione dei Fondi strutturali per il ciclo 2000-2006¹²¹.

In particolare, quando si prende in considerazione l'attuale disciplina mutuata dal Reg. (UE) n. 1303 del 2013 ci si riferisce al doppio canale costituito dallo sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community Led Local Development, CLLD*)¹²² e degli investimenti territoriali integrati (*Integrated Territorial Investment, ITI*)¹²³. Un ulteriore diverso strumento assimilabile alla categoria dei due citati è rappresentato dai Piani d'azione comuni (*Joint Action Plan, JAP*)¹²⁴.

Associati ai programmi di cooperazione territoriale europea, questi nuovi strumenti possono essere valorizzati ai fini dello sviluppo regionale in quanto la loro peculiarità è rappresentata dall'approccio dal basso (*bottom up*) incanalato verso l'obiettivo di promuovere un nuovo modello di *governance* propedeutico alla generazione di una spesa intelligente, un maggior coordinamento rispetto alle azioni da realizzare ed un minore carico di lavoro per gli Uffici interessati nell'esercizio delle funzioni o attività prese in considerazione.

Esaminando nel dettaglio i singoli strumenti e muovendo *in primis* dallo sviluppo locale di tipo partecipativo, l'istituto del CLLD definito nell'Accordo di Partenariato

¹¹⁹ A. ANGELINI-A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, cit., passim.

¹²⁰ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE DEL MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE, *Cento idee per lo sviluppo*, Roma 1998. Il documento fu presentato a Catania il medesimo anno e destò una certa eco. Per un commento v. L. D'ANTONE, *Cento idee per lo sviluppo*, in <http://www.rivistameridiana.it/files/D-Antone,-Cento-idee.pdf>.

¹²¹ G. PUGLISI, *Introduzione*, in A. ANGELINI-A. BRUNO, *op. ult. cit.*, p. 11.

¹²² Cfr., per i CLLD, gli artt. 32-35 del Reg. (UE) n.1303 del 2013.

¹²³ Cfr., per gli ITI, l'art. 36 del Regolamento n. 1303/2013.

¹²⁴ Cfr., per i JAP, gli artt. 93-98 e 104-109 del Reg. UE n. 1303/2013.

consiste in uno strumento preordinato a perseguire finalità di sviluppo locale integrato, su scala infra-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. Più precisamente «[...] *il CLLD si fonda sulla progettazione e gestione degli interventi per lo sviluppo da parte di attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale amministrativo) al Gruppo di Azione Locale. Quest'ultimo è chiamato ad elaborare un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura tecnica in grado di svolgere tali compiti*»¹²⁵.

Si tratta, quindi, di uno strumento informato al tipico approccio *bottom up* prima descritto, con cui le comunità locali offrono attuazione alle strategie locali integrate attingendo alla sostenibilità da tutti i fondi del Quadro Strategico Comune (QSC)¹²⁶.

Le caratteristiche che contraddistinguono questo peculiare strumento possono essere riassunte nella dimensione locale, derivante dal fatto di attagliarsi a territori locali specifici¹²⁷; nella dimensione partecipativa, concernente nell'attuazione da parte delle comunità locali mediante forme di partenariato che rappresentino gli interessi socio economici pubblici e privati dell'area, le quali si assumono la responsabilità dell'attuazione di queste strategie di sviluppo locale¹²⁸; nonché nella dimensione locale, la quale orienta e prelude all'elaborazione delle strategie territoriali di sviluppo integrate e multisettoriali.

Per quanto concerne i contenuti minimi delle strategie di CLLD¹²⁹, l'Accordo di Partenariato stabilisce che tali strategie contemplino risultati specifici e monitorabili concentrando le azioni su un numero ridotto di possibili interventi, comunque non superiore a tre, identificati nell'ambito dei Programmi Operativi regionali. La Strategia alla base del CLLD deve caratterizzarsi per l'innovatività sia in termini di processo di attuazione che risultati prodotti e deve aspirare alla creazione di occupazione a livello locale mediante la valorizzazione delle risorse, delle attività produttive sostenibili sotto il

¹²⁵ Cfr. Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 3, Ottobre 2014, p. 664.

¹²⁶ C.B. CEFFA, *Europa e territori*, *op. cit.*, pp. 135 ss.

¹²⁷ I territori avranno quindi una mutevole e polimorfa natura, potendo assumere il profilo urbano, rurale, costiero, montano, aree di pesca, transfrontaliero o anche una combinazione di questi. Nell'Accordo di Partenariato firmato dall'Italia nel 2014 la popolazione dei territori interessati alla strategia CLLD non potrà essere inferiore ai 10.000 abitanti, né superiore ai 15.000 (salvo parziali deroghe al limite massimo in presenza di certe condizioni).

¹²⁸ C.B. CEFFA, *op. ult. cit.*, pp. 135 ss.

¹²⁹ Le strategie elaborate dai territori devono essere conformi ai programmi collegati ai fondi grazie ai quali sono supportati e devono contenere i seguenti elementi: definizione dell'area e della popolazione coperta dall'iniziativa, analisi delle esigenze di sviluppo e potenziale dell'area; descrizione della strategia e dei suoi obiettivi; descrizione del processo di associazione delle comunità; un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete; descrizione delle modalità di gestione sorveglianza della strategia che dimostri la capacità del GAL di attuarla, il piano di finanziamento della strategia.

profilo ambientale ed economico-sociale ed infine dei servizi per la popolazione e l'inclusione sociale¹³⁰.

Venendo all'altra tipologia di strumento individuata, gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) costituiscono uno strumento di programmazione – introdotto dall'art. 36 del menzionato Regolamento n. 1303/2013 – propedeutico all'attuazione delle strategie di sviluppo territoriale condotte mediante investimenti, siano essi monofondo oppure combinati, provenienti dal FSE, dal FESR, dal Fondo di Coesione e, a livello complementare, dal FEASR e dal FEAMP¹³¹.

Dal punto di vista organizzativo l'ITI utilizza un approccio peculiare frutto della combinazione tra le caratteristiche *top down* della c.d. pianificazione partecipata e *bottom up*, tipico dei progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate¹³². L'ITI, dunque, per le sue caratteristiche, pare ben attagliarsi alla promozione di azioni integrate nelle aree urbane, in quanto permette di cumulare finanziamenti connessi ad obiettivi tematici differenti, prevedendo inoltre la possibilità di combinare fondi di assi prioritari (almeno due) di uno più Programmi Operativi. L'Autorità di Gestione del Programma Operativo, su cui ricade normalmente la responsabilità della gestione ed implementazione delle operazioni realizzate tramite un ITI può riallocare tale compito amministrativo presso organismi intermedi, inclusi gli Enti locali, oppure operare una devoluzione di competenze ad organismi di sviluppo regionale, nonché ad organizzazioni non governative.

La delimitazione territoriale di un ITI è definita non in base a criteri geografici ma in funzione di specifici obiettivi: l'ITI può infatti riguardare qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari – si pensi, ad esempio, alle aree urbane, metropolitane, urbano-rurali, sub-regionali o interregionali, nonché ai territori transfrontalieri – e non deve necessariamente coprire l'intero territorio di un'unità amministrativa, potendo travalicare le circoscrizioni amministrative degli Enti territoriali interessati dell'investimento. L'ITI può includere elementi implementati dall'utilizzo di una strategia

¹³⁰ Un caso studio di CLLD è rappresentato da caso Meridaunia che comprende 30 municipalità e copre una popolazione di 93.806 abitanti con un'alta percentuale di spopolamento demografico. I servizi essenziali sono scarsi, soprattutto a causa della mobilità sottosviluppata e sistemi di trasporto. L'obiettivo generale consiste nell'esigenza di fermare lo spopolamento del territorio rafforzando la capacità economica dell'area e la creazione di nuovi posti di lavoro, soprattutto per i più giovani gruppi di età, che collegano il turismo e l'agricoltura. Gli obiettivi della strategia, dunque, sono: rafforzare il capitale sociale, stimolare il cambiamento nel comunità e creare le basi per l'innovazione; fornire sistematizzazione dell'offerta turistica; rafforzare la ricettività del territorio; valorizzare il suo patrimonio culturale e naturale; promuovere l'innovazione, la diversificazione e competitività delle piccole imprese agricole incoraggiare il cambiamento in agricoltura e a recuperare e mantenere la biodiversità nel territorio; rafforzare la produzione extra-agricola sistema, in particolare nel campo del tipico artigianato, turismo e servizi personali.

¹³¹ A. ANGELINI-A. BRUNO, *op. ult. cit.*, pp. 125 ss.

¹³² C.B. CEFFA, *op. ult. cit.*, pp. 138 ss.

CLLD e può essere usato, infine, anche nel contesto dei programmi di cooperazione territoriale europea.

Da ultimo, meritano un cenno i menzionati Piani d'azione comuni (PAC), che rappresentano uno strumento che permette l'accorpamento di fondi e, allo stesso tempo, incoraggia la semplificazione della gestione amministrativa degli stessi. Gli Stati membri grazie al PAC possono attuare parti di uno o più programmi, da integrarsi eventualmente tra loro, utilizzando un approccio orientato ai risultati per la realizzazione di un obiettivo prestabilito, sovente nell'ambito di un Programma Operativo Regionale.

Come si può inferire da quanto esposto, anche tali strumenti presiedono all'attuazione di misure propedeutiche allo sviluppo territoriale e locale, costituendo un valido ausilio alle politiche degli Enti locali a ciò preordinate.

4. GLI STRUMENTI TRANSNAZIONALI ED EUROPEI QUALI *DRIVERS* DI SVILUPPO LOCALE E SUPPORTO ALL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NEL CONTESTO DELLA CRISI

Come anticipato all'inizio del presente capitolo¹³³ gli Enti locali presiedono, per vocazione amministrativa ed istituzionale, allo sviluppo dei territori delimitati dalle circoscrizioni amministrative di pertinenza. Alla tensione verso lo sviluppo locale, si accompagna la "missione" istituzionale costituita dalla cura delle comunità interessate.

In un momento, come quello attuale, contraddistinto dall'erompere e dal perseverare della crisi economica, l'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli Enti territoriali riesce ancor più complesso, considerate le misure informate alla *spending review* che in molti Stati, tra i quali occorre ricomprendere certamente l'Italia, si sono abbattute sul sistema amministrativo delle autonomie locali.

Tuttavia, come si è visto, il diritto europeo soccorre con strumenti che, se ben utilizzati dagli Enti locali, potrebbero in qualche misura supportare gli Enti stessi nell'esercizio di alcune funzioni amministrative o, ancor di più, nel presidio di quella dimensione – costituita dalle strategie di investimento e di sviluppo locale – che, per prima, risulta sofferente nei periodi di contrazione delle risorse a sostegno dell'azione amministrativa.

Infatti, mentre le politiche transnazionali a carattere macroregionale consentono la collocazione degli Enti territoriali in macroregioni molto ampie – favorendo la relazionalità tra Enti locali e la promozione della costruzione di reti sulla base delle singole

¹³³ Cfr. *supra*, cap. 4, parr. 1 e 3.

funzioni da esercitare al fine del raggiungimento di determinati obiettivi imposti dalla Strategia macroregionale – al contempo il Reg. UE n. 1303/2013 appronta una disciplina di dettaglio che consente di veicolare le risorse economico-finanziarie provenienti dai Fondi strutturali su progetti specifici, attagliandoli anche ad una dimensione locale attualmente in sofferenza.

In questo contesto, dunque, in presenza di politiche che consentono di valorizzare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione costituzionalmente tutelati, gli Enti territoriali devono farsi trovare pronti dinanzi alla sfida costituita dalla corretta utilizzazione dei Fondi Strutturali, che pur spettando al nostro Paese per cifre sovente superiori alle decine di miliardi di Euro, tuttavia non vengono spesi in investimenti per le difficoltà nella gestione delle procedure di gara o, in generale, nella filiera amministrativa sottesa alla costruzione dell'opera pubblica o, comunque, agli interventi di volta in volta necessari.

La sfida odierna, dunque, per tutti i livelli del governo locale, risiede – in un momento di crisi e di carenza di risorse umane e finanziarie – nell'investire sull'europrogettazione e sulla costituzione di Uffici specializzati dotati della capacità amministrativa necessaria all'attrazione di quei fondi esterni che, oggi come non mai, costituirebbero l'ancora di salvezza di un sistema delle autonomie frammentato e disarticolato; nel fare ciò, la conoscenza dei molteplici canali di finanziamento e dei polivalenti strumenti – descritti nel presente capitolo – che il diritto europeo offre alle istituzioni del governo locale per la gestione di progetti, la promozione di politiche pubbliche e l'esercizio delle funzioni amministrative, può davvero costituire la marcia in più in un contesto di costante, pericoloso e preoccupante rallentamento.

PARTE III

***PROSPETTIVE DI RIORDINO DEL DISORDINE
ISTITUZIONALE E FUNZIONALE ATTUALE ALLA LUCE
DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI***

CAPITOLO V

RIORDINO DELLE FUNZIONI E PROSPETTIVE DI RAZIONALIZZAZIONE. SPUNTI PER UNA TEORIA DELLA RIALLOCAZIONE FUNZIONALE

SOMMARIO: 1. Crisi, antipolitica e neocentralismo: l'esigenza di tornare "ai fondamentali". Un catalogo di proposte in regime di collegamento teleologico, muovendo dal dettato costituzionale. – 1.1. Forme flessibili di *governance* territoriale. Esercizio delle funzioni a livello interprovinciale, raccordo tra livelli organizzativi e valorizzazione della dimensione pattizia intersoggettiva. – 1.2. Per una valorizzazione del *principio* di *differenziazione*. Dimensione *funzionale* di area vasta, dimensione di prossimità e prospettive del c.d. *municipalismo differenziato* tra ruolo delle Zone omogenee e sperimentazione delle *forme associative*. – 1.3. *Federalismo funzionale e correlazione risorse-funzioni* (umane e finanziarie) quale base teorica per la *riallocazione di risorse* a sostegno delle funzioni *fondamentali* (e *non*) degli Enti intermedi. – 2. Vicende del *regionalismo differenziato* e prospettive di riordino funzionale. – 3. Considerazioni conclusive: «*in principio sono le funzioni*», finanziate dall'esercizio della «funzione amministrativa».

1. CRISI, ANTIPOLITICA E NEOCENTRALISMO: L'ESIGENZA DI TORNARE "AI FONDAMENTALI". UN CATALOGO DI SOLUZIONI IN REGIME DI COLLEGAMENTO TELEOLOGICO, MUOVENDO DAL DETTATO COSTITUZIONALE

Il quadro delle autonomie che emerge dalla presente ricerca ci consegna un panorama a tratti disarticolato, nel quale al vento della crisi economica scatenatasi in tutta Europa a partire dal 2008, si è affiancato di lì a poco – almeno in Italia – lo spirare dell'antipolitica, corroborato dagli scandali emersi in alcuni Comuni o Regioni italiane.

Un simile fermento ha caratterizzato non solo il nostro Paese ma al contrario, come anticipato, tutta l'Europa ed è stato alla base di alcune raccomandazioni recapitate all'Esecutivo nazionale: si pensi, per quanto attiene all'Italia, alla lettera trasmessa dal presidente della BCE, Jean-Claude Trichet e dal successore *in pectore* Mario Draghi, con la quale si richiedeva un impegno immediato, preordinato al consolidamento del livello intermedio di governo oppure all'abolizione delle Province; oppure, ancora, alla raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul «*National Reform Programme 2014*

of Italy» con la quale si chiedeva lo sforzo concreto «[...] *to improve the efficiency of public administration, clarify competences at all levels of Government*»¹.

La stessa cosa, come si è visto, è accaduta in Francia, laddove crisi economico-finanziaria e crisi politica hanno condotto ad una serie di riforme sostanzialmente contigue nella *ratio*, a quella italiana².

La domanda provocatoria che molti studiosi si sono posti è «[...] quanto ci costano le misure provocate dalla legislazione volta a ridurre i costi della politica»³? A dire il vero, non solo il quesito appare oggi quantomai fondato ma, alla luce di quanto descritto nei capitoli che precedono, sembra assumere i connotati archetipici della retorica: infatti, ancorché approntando tentativi di riordino e valutando (anche ripetuti) ripensamenti, qualora il Legislatore domestico avesse inteso adottare un metodo complessivamente più sicuro e ponderato – ad esempio basato su un programma di riforme ad ampio raggio e spalmato su un lasso di tempo adeguatamente esteso, come accaduto in Francia⁴ – probabilmente oggi non dovremmo assistere all’esito di una riforma territoriale sostanzialmente incompiuta.

Si è visto, del resto, che l’entropico susseguirsi di provvedimenti normativi alluvionali, informati alle pressioni dell’urgenza finanziaria ed alle istanze di immediata semplificazione della geografia territoriale, hanno caratterizzato sostanzialmente un intero decennio di storiografia giuridica delle autonomie. Dai tentativi di soppressione delle Province, alle misure *last minute* dei Decreti “mille proroghe” e delle numerose (rigide) Leggi di Stabilità degli anni della crisi, sino al naufragio della riforma costituzionale registratosi nel dicembre 2016, ciò che resta è una sensazione di instabilità ed incertezza nel quadro di un disegno autonomistico in questi anni ampiamente disatteso⁵.

In tale contesto ha avuto modo di germogliare la Legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha suscitato un imponente dibattito, peraltro non solo accademico, circa la bontà delle plurime soluzioni in essa accolte. Si badi bene, pur potendo discutere dell’opportunità e della conformità all’esistente giuridico di alcune disposizioni forse ardite, prima su tutte l’eliminazione della dimensione politica delle Province, si è trattato di una Legge recante

¹ Cfr. COUNCIL – Recommendation 2014/C 247/11 *on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy*, 2014, 8 July 2014, punto 3.

² Cfr. *supra*, cap. 3, par. 4.

³ Così, v. R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, p. 447.

⁴ Ci si riferisce all’esperienza descritta *supra*, cap. 3, parr. 3 ss., avente ad oggetto il c.d. *Rapport Balladur* del 2009, a partire dal quale è stato programmato l’imponente riordino degli Enti territoriali amministrativi francesi successivamente approntato sulla base di un calendario di riforme che ancora non si è esaurito. Sul punto, cfr. M. VERPEAUX *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA, Revue française de droit administratif*, 2009, pp. 407 ss.

⁵ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso, tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 26 ss.

una filosofia di fondo ben decifrabile ed organica. Inoltre, ha avuto il pregio di aver riportato al centro del dibattito pubblico e della dottrina giuspubblicistica il tema della sovrapposizione delle funzioni amministrative.

Tuttavia, è dato ravvisare una latente e diffusa incoerenza nelle soluzioni normative adottate dal Legislatore nazionale, sicché alle disposizioni apprestate per il riassetto delle funzioni amministrative e per la riorganizzazione della geografia amministrativa locale, hanno fatto da controcanto provvedimenti dal tenore fortemente rigoristico che hanno anteposto alla coesione intrinseca del sistema amministrativo le logiche della *spending review* (ad ogni costo).

Occorre muovere, dunque, dalla magmaticità del quadro complessivo, per definire un catalogo di possibili alternative alle attuali declinazioni regionali della (incompiuta) riforma territoriale, eventualmente anche immaginando interventi correttivi dei profili meno desiderabili della Legge n. 56 del 2014 (nonché degli interventi normativi contestuali, informati alla *spending review*).

Anzitutto, una buona riforma territoriale dovrebbe rispettare appieno (tutti) i principi sanciti dalla Costituzione e, possibilmente, mirare ad amplificarne la portata.

La c.d. “Legge Delrio” certamente muove dal dettato costituzionale. Lo dimostra la disposizione di apertura di cui all’art. 1, comma 1⁶ – sebbene il richiamo all’attesa riforma del Titolo V appaia oggi piuttosto contraddittorio⁷ – sicché l’intervento approntato mediante la Legge n. 56 del 2014 riusciva da tempo auspicato, specialmente onde porre rimedio alla precedente complessità degli assetti delle competenze amministrative, ritenuti alla fonte di sovrapposizioni e conflitti nel sistema multilivello delle autonomie⁸.

Tuttavia, si tratta di una disciplina che non pare accogliere soluzioni tali da rendere effettivamente giustizia alle potenzialità insite nel Titolo V della Costituzione. Infatti, sebbene nella riforma territoriale siano contemplate soluzioni certamente molto apprezzabili – ad esempio in ordine alla possibilità di rimettere alcuni contenuti all’ampia autonomia statutaria degli Enti di area vasta oppure con riferimento al fatto di prevedere uno *status* diverso e funzioni aggiuntive di carattere strategico a favore delle Città metropolitane e delle Province montane di confine, con la finalità di operare una prima differenziazione rispetto alle Province ordinarie – tuttavia, presenta alcune indicazioni

⁶ A tenore del quale la Legge n. 56 del 2014 «[...] detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

⁷ Cfr. G. GARDINI, *Brevi note sull’incostituzionalità sopravvenuta della Legge Delrio*, in *Federalismi – Focus Riforma costituzionale*, 19, 2016, pp. 1 ss.

⁸ In tal senso, cfr. L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, 2014, p. 121.

normative che meriterebbero un correttivo nell'ottica di una più decisa e convinta applicazione degli artt. 118 Cost. e 119 Cost.

Ciò che emerge dalla riforma territoriale domestica, ad esempio, è un livellamento totale delle competenze comunali, che non tiene minimamente conto delle differenze che connotano il tessuto comunale italiano nel quale, sovente anche all'interno della stessa Provincia, sono compresenti Comuni-polvere a rischio di desertificazione, Città affette da gigantismo ed una costellazione di Città medie dalle potenzialità funzionali inesplorate.

Evidentemente, una disciplina uniforme per realtà così distanti, soprattutto per quanto attiene al possibile riassetto delle funzioni amministrative, non può costituire il *first best* tra le molteplici e polimorfe soluzioni astrattamente immaginabili. Del resto, da un lato, riesce inappropriato intestare ai piccolissimi Comuni un catalogo di funzioni *fondamentali* – sebbene da esercitare obbligatoriamente in forma associata – così ampio e complesso, come quello accolto nell'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78 del 2010, successivamente convertito in legge e più volte interpolato o modificato⁹; dall'altro, la Legge n. 56 del 2014 considera solo tangenzialmente – senza tuttavia dettare una disciplina puntuale, senz'altro indefettibile – le potenzialità insite nel ruolo di *leadership* territoriale connaturato alle molte Città medie espressione del policentrismo amministrativo di alcune Regioni italiane. La Legge n. 56 del 2014 e l'ampio catalogo di norme contestuali informate alla semplificazione della mappa locale ed al risparmio di spesa, su tale aspetto di non poco conto, sembrano attente all'applicazione del principio di adeguatezza insito nell'art. 118 Cost.; cionondimeno, rivelano una certa distrazione, se non addirittura alterità, rispetto alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, nella particolare declinazione del collaterale principio di differenziazione, entrambi sanciti nella medesima disposizione costituzionale.

Sullo sfondo, si situa il rapporto tra realtà metropolitane non omogenee e spesso in diretta competizione con le Regioni, frangente che dovrebbe aprire ad un supplemento di riflessione in ordine al rapporto che si vuole costruire tra questi Enti ed in riferimento alla *governance* delle aree non metropolitane regionali. Inoltre, permane il problema di fondo di una riallocazione delle funzioni amministrative, operata dalle Regioni in applicazione della c.d. “Legge Delrio” con specifico riferimento a quelle *non fondamentali*, che è avvenuta in tempi troppo ristretti ed in assenza di adeguata istruttoria circa l'analisi delle funzioni da riallocare.

A tale aspetto, si aggiunge lo sconcertante disallineamento riscontrato tra l'attribuzione di alcune funzioni *fondamentali* agli Enti di area vasta da parte del Legislatore nazionale e

⁹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. II, par. 3.2.

la preoccupante insufficienza di risorse trasferite dallo Stato per l'esercizio delle medesime¹⁰. Tale frangente deve necessariamente condurre ad una seria riflessione circa l'opportunità di mutare un paradigma addirittura paradossale, nel quale le autonomie territoriali, che sarebbero titolari dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., da esplicitarsi anche mediante la riscossione di tributi propri, si trovano a trasferire *ex lege* direttamente allo Stato quanto riscosso, salvo attendere a loro volta trasferimenti statali che sono stati progressivamente (e scientemente) ridotti a tal punto da condurre all'impossibilità di esercizio delle stesse funzioni *fondamentali* individuate (sempre dallo Stato) ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

Con riferimento a tali problematiche, nei paragrafi che seguono vengono rassegnate alcune conclusioni rispetto a quanto emerso nel corso della ricerca, cui si fa ampio rinvio.

In particolare, si tratta di un catalogo sintetico di possibili declinazioni della disciplina esistente e di istanze di modificazione della stessa, nella prospettiva della effettiva razionalizzazione delle competenze tra i diversi livelli di governo, in stretta correlazione con il dettato costituzionale.

Ad avviso di chi scrive, fermo restando quanto esposto nei capitoli precedenti, una buona teoria della riallocazione delle funzioni amministrative dovrebbe adeguare l'ordine giuridico esistente e le prassi amministrative a quanto di seguito proposto.

1.1. FORME FLESSIBILI DI *GOVERNANCE* TERRITORIALE. ESERCIZIO DELLE FUNZIONI A LIVELLO INTERPROVINCIALE, RACCORDO TRA LIVELLI ORGANIZZATIVI E VALORIZZAZIONE DELLA DIMENSIONE PATTIZIA INTERSOGETTIVA

In un'eventuale teoria della riallocazione funzionale, il primo pilastro dovrebbe poggiarsi, chiaramente, sull'attitudine degli Enti territoriali a trascendere la rigidità del territorio che sono chiamati ad amministrare, o meglio, delle sue circoscrizioni amministrative.

Se, come si vedrà¹¹, tale aspetto risulta decisivo sul versante delle funzioni di prossimità, esso riesce comunque di un certo peso allorquando ci si riferisca all'esercizio di funzioni che coinvolgono una scala territoriale più ampia, diremmo correttamente oggi, nel vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56, "di area vasta".

L'attitudine al superamento delle circoscrizioni amministrative dovrebbe esplicitarsi nella previsione puntuale di alcune soluzioni da accogliersi puntualmente nella legislazione

¹⁰ Cfr. *supra*, cap. 2, par. 3.1. e 3.2.

¹¹ Cfr. *infra*, cap. 5, par. 1.2.

regionale attuativa¹². Anzitutto, occorrerebbe (i) prevedere degli ambiti di possibile esercizio delle funzioni amministrative ad un livello inter-provinciale; inoltre, (ii) dovrebbero immaginarsi degli strumenti di raccordo orizzontale su scala regionale, tali da riunire tutte le Province della Regione, affiancati a strumenti simili di raccordo verticale tra i diversi livelli di governo ed i soggetti funzionali operanti nella Provincia; in ragione degli strumenti sopra considerati, occorrerebbe, infine, (iii) stimolare la dimensione pattizia intersoggettiva ad un livello interprovinciale, specialmente per la realizzazione di infrastrutture strategiche o opere pubbliche a carattere interprovinciale o interregionale¹³.

Rientrano nella logica del primo profilo esposto (i), come anticipato¹⁴, le legislazioni approntate in attuazione della c.d. “Legge Delrio” da alcune Regioni italiane. Tra queste si pensi al Piemonte – ove sono stati individuati 4 ambiti ottimali di carattere sovraprovinciale¹⁵, definiti «quadranti»¹⁶, per l’esercizio di alcune funzioni amministrative di area vasta¹⁷ – oppure, soprattutto, all’Emilia Romagna, nella cui legislazione si prevedono aree vaste interprovinciali propedeutiche all’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali provinciali e di quelle non fondamentali egualmente allocate al livello intermedio¹⁸, anche con l’ausilio di Uffici comuni o aggregati di area vasta, cioè essi stessi a carattere interprovinciale e sulla base di forme di raccordo interistituzionale. Sulla stessa linea, si pongono alcune proposte di diversa territorializzazione delle attuali 12 Province

¹² Tali soluzioni sono state dettagliatamente esposte, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 241 ss.

¹³ Su cui v., ad es., F. PELLIZZER, *L’esecuzione interregionale di un’opera pubblica: analisi di una esperienza*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali* Giuffrè, Milano, 1992, pp. 173 ss.

¹⁴ V. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 2.

¹⁵ Cfr. C.A. BARBIERI, *Dall’istituzione all’azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2015, pp. 8 ss.

¹⁶ Cfr., quanto alla Regione Piemonte, l’art. 3 della L.r. 29 ottobre 2015, n. 23, avente ad oggetto il «*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*».

¹⁷ Si tratta, lo si rammenta ancora in questa sede, di ambiti più ampi rispetto alle circoscrizioni amministrative facenti capo alle Province piemontesi, propedeutici alla gestione in forma associata obbligatoria della funzione di organizzazione e controllo del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché in materia di autorizzazioni e concessioni relative alle attività estrattive, autorizzazione e controllo in materia energetica, gestione delle attività di formazione e orientamento professionale, nonché, da ultimo, organizzazione del trasporto pubblico, con riferimento alla viabilità su gomma.

¹⁸ Per quanto attiene alla puntuale indicazione delle funzioni astrattamente esercitabili a livello di gestione associata interprovinciale, possiamo anzitutto menzionare – ai sensi della normativa regionale d’attuazione invalsa in Emilia Romagna – quelle in materia di sanità pubblica e politiche sociali, protezione civile e trasporto pubblico, oltre all’attività generale di concertazione istituzionale e territoriale. Si contemplano, inoltre, misure idonee a favorire l’esercizio in forma associata delle funzioni strumentali degli Enti locali e viene inoltre previsto che alcune funzioni attribuite alle Province ed alla Città metropolitana – ad esempio quelle in materia di turismo – possano essere esercitate, previa intesa, nell’ambito di aree vaste con finalità turistica.

della Lombardia, volte ad aggregarle in 8 “Cantoni” sostanzialmente corrispondenti alle circoscrizioni delle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) di recente istituzione¹⁹.

Il secondo punto indicato (ii), concernente le forme di raccordo tra i livelli organizzativi e di governo ed i soggetti funzionali operanti nell’area vasta, riesce senz’altro di rilevanza peculiare.

Esso, per vero, rinviene una esplicitazione operativa, ancora una volta, nella legislazione dell’Emilia Romagna, la quale ha contemplato interessanti modalità di raccordo interistituzionale fondate sulla previsione di una *Conferenza interistituzionale* con ruolo di presidio del processo di riordino, di *Centri di competenza interistituzionale* propedeutici alla gestione dei procedimenti che interessano più livelli di governo, nonché di *Unità tecniche di missione* preordinate a garantire la continuità di esercizio delle funzioni oggetto di riordino²⁰. Accanto a tali strumenti si definiscono alcuni organismi costituiti *ratione materiae*, quali la *Conferenza agricola*, i *Comitati di consultazione in tema di fauna e pesca*, la *Cabina di regia regionale per le politiche socio-sanitarie*, le *Conferenze territoriali* e i *Comitati di distretto* per il presidio degli ambiti territoriali di area vasta e le circoscrizioni territoriali di settore. Anche in altre Regioni si sono tentate soluzioni simili, ancorché più embrionali: ad esempio, in Lombardia²¹ sono stati istituiti *Tavoli istituzionali di confronto* attivati presso ogni sede decentrata provinciale di Regione Lombardia, tesi a favorire un riordino su scala locale allargata, ad esempio nell’ambito di Zone omogenee ai fini dell’esercizio in forma associata di funzioni, così come una *Conferenza permanente Regione Lombardia-Città metropolitana* dal carattere più operativo.

L’esempio costituito, almeno in parte, dalla legislazione dell’Emilia Romagna rinviene in alcune costruzioni teoriche sperimentali la sua modellazione²² con specifico riguardo alle forme di possibile raccordo tecnico (orizzontale e verticale) dei soggetti funzionali²³ operanti nell’ambito di area vasta preso in considerazione, ad esempio sulla base di quanto esposto in relazione al primo profilo (i). Ci si riferisce alla costituzione di due tipologie di Tavoli permanenti di raccordo tecnico in rapporto biunivoco di connessione, rispettivamente informati, da un lato, ad un raccordo verticale tra tutti i soggetti funzionali operanti nell’area vasta interposti tra i Comuni e singolo Ente di area vasta (TRAV, Tavoli

¹⁹ Sul punto, v. ancora, eventualmente G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, cit., pp. 241 ss.

²⁰ Su cui v. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 2.

²¹ Si tratta di una sperimentazione che non ha avuto grandi seguiti. In ogni caso, la base giuridica di tali strumenti di raccordo è da rinvenire nell’art. 7 della L.r. n. 19 del 2015 e nell’art. 1 della L.r. n. 32 del 2015.

²² V. *supra*, cap. 1, sez. III, par. 4.1.

²³ Per una diffusa esposizione, cfr. se si ritiene G.C. RICCIARDI, *op. ult. cit.*, pp. 241 ss., spec. pp. 257 ss.

di raccordo tecnico di area vasta)²⁴ nonché, dall'altro lato, ad un raccordo orizzontale paritetico intersoggettivo con finalità di coordinamento tale da riunire tutte le Aree vaste regionali (TAV, Tavolo interareale delle Aree vaste)²⁵. Il primo tipo di raccordo avrebbe natura verticale e concorrerebbe a garantire il coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nel contesto amministrativo dell'Area vasta, mentre il secondo presiederebbe all'esigenza di assicurare un forte coordinamento delle politiche di area vasta nel più vasto ambito del territorio regionale.

Soprattutto questa ultima forma di raccordo tecnico, coinvolgendo più Enti di area vasta contemporaneamente, faciliterebbe la formazione del mutuo consenso per attività, funzioni o servizi che travalicano i confini del singolo Ente di area vasta e stimolerebbe, dunque, una proiezione interareale dell'autonomia di governo di ciascun Ente, aumentando il gradiente di uniformità delle politiche pubbliche sul territorio infra-regionale, anche a fronte di aree caratterizzate da vocazioni geo-territoriali differenziate.

Come si vede, tale forma di raccordo tecnico prelude alla stipulazione di accordi amministrativi da collocarsi ad una dimensione inter-provinciale, secondo quanto indicato in precedenza al punto (iii). Dal coordinamento paritetico promosso nei Tavoli di raccordo orizzontale intersoggettivo, che riuniscono gli Enti di area vasta di una medesima Regione ne deriverebbe una stimolazione della dimensione pattizia intersoggettiva ad un livello interprovinciale, che può esplicitarsi nelle forme dell'accordo di programma ex art. 34

²⁴ Questo Tavolo, radunando in un'unica assemblea i rappresentanti di tutti i soggetti funzionali operanti nell'Area vasta, dovrebbe avere una composizione variabile in ragione della materia posta all'ordine del giorno della discussione. In ogni caso, una possibile composizione del TRAV potrebbe essere la seguente: 1. il Presidente dell'Area vasta o il Sindaco metropolitano (di diritto); 2. il Direttore dell'Area vasta (di diritto, solo se previsto in affiancamento al Presidente); 3. i Sindaci (c.d. Coordinatori) rappresentanti delle Zone omogenee, ove eventualmente istituite (di diritto); 4. i Presidenti delle Unioni di Comuni censite sul territorio dell'Area vasta (di diritto, benché esclusivamente con funzione consultiva nel caso siano espressione di una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti); 5. il/i Presidente/i della/e Comunità montana/e appartenente/i all'Area vasta (di diritto); 6. il Direttore Generale dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS, di diritto); 7. il/i Presidente/i dell'Ente/i Parco appartenente all'Area vasta (su invito); 8. il Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL) operante nell'Area vasta (su invito); 9. il Direttore Generale dell'Ufficio d'Ambito deputato alla gestione del Servizio Idrico Integrato (su invito); 10. il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bonifica, se istituiti nell'Area vasta (su invito); 11. il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bacini Imbriferi Montani se istituiti nell'Area vasta (su invito); 12. il Presidente della CCIAA competente per territorio nell'Area vasta (su invito); 13. il Prefetto avente competenza nel territorio riconducibile all'Ufficio Territoriale di Governo competente rispetto all'Area vasta (di diritto).

²⁵ Come esposto, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *op. ult. cit.*, p. 258, un possibile Tavolo interareale delle Aree vaste dovrebbe avere una composizione di questo tipo: 1. il Presidente della Regione (di diritto), o un Assessore delegato, specie se già munito di delega su temi territoriali; 2. il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) (di diritto); 3. i Presidenti di ciascuna Area vasta (di diritto); 4. il Sindaco metropolitano (di diritto); 5. i Presidenti (o i Direttori, ove e se previsti) di ciascuna Area vasta (di diritto). Con funzione consultiva, e solo per specifiche questioni, potrebbero far parte del Tavolo anche i Prefetti di ciascun Ufficio Territoriale di Governo e i Presidenti delle CCIAA.

TUEL²⁶, oppure nelle forme a vario titolo ascrivibili agli istituti disciplinati nell'art. 15 della Legge n. 241 del 1990²⁷.

Una buona teoria della riallocazione funzionale dovrebbe dunque aspirare alla costituzione di forme di raccordo tecnico-funzionale “a geometria variabile” tra gli Enti locali e i soggetti funzionali, fondate su modelli leggeri e flessibili²⁸: tale formula non appesantirebbe i processi decisionali entro strutture istituzionali ma, al contrario, consentirebbe una notevole elasticità, nel rispetto delle esigenze dei territori. Inoltre, facendo leva sulla componente tecnica dell'istituto, si agevolerebbe il processo attualmente in corso di riqualificazione delle risorse professionali delle Province, e si promuoverebbe la leale cooperazione ed la concertazione tra Amministrazioni²⁹.

1.2. PER UNA VALORIZZAZIONE DEL *PRINCIPIO DI DIFFERENZIAMENTO*. DIMENSIONE FUNZIONALE DI AREA VASTA, DIMENSIONE DI PROSSIMITÀ E PROSPETTIVE DEL C.D. *MUNICIPALISMO DIFFERENZIATO* TRA RUOLO DELLE ZONE OMOGENEE E SPERIMENTAZIONE DELLE *FORME ASSOCIATIVE*

Nel paragrafo che precede, si è offerto il giusto rilievo alle potenzialità di ulteriore flessibilizzazione dei moduli funzionali dell'azione pubblica ascrivibile agli Enti territoriali di area vasta.

²⁶ Tale tipologia di accordo può essere ricondotta alla categoria degli accordi organizzativi tra amministrazioni, oppure quale istituto di carattere generale. Circa le implicazioni riconducibili ai due distinti orientamenti cfr., ad es., G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 175 ss., soprattutto pp. 180 ss., nonché G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993, pp. 1285 ss., specialmente pp. 1348 ss.

²⁷ Su cui v. altresì N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 1 ss.

²⁸ Si tratterebbe di quello che è stato talora denominato “mero coordinamento”: sul punto, cfr. P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali: forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano 2011, soprattutto pp. 122 ss. e, in diversa prospettiva, pp. 156 ss.

²⁹ In sostanza, si assiste in tal caso al concretizzarsi della duplice accezione di coordinamento, da intendersi anche come *risultato* dell'attività e non solamente come *potere e/o modulo relazionale*, secondo l'accezione che esprime autorevolmente, ad es., F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005, pp. 386 ss.; ID., *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 70 ss. Cfr., ancora, M.S. GIANNINI, *Intervento*, cit., pp. 114 ss. e pp. 212 ss., nonché ID., *Prefazione*, in S. AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984, pp. XI ss., ove il Maestro mette in luce (a più riprese e con diverso taglio espositivo) la differenza tra *coordinamento* e *disfunzionamento*, quest'ultima figura essendo essenzialmente riconducibile alla disciplina del procedimento amministrativo, trattandosi di prevenire conflitti tra amministrazioni dovuti al fatto che ciascuna è portata a perseguire la cura dei propri interessi singolarmente. Parla altresì di «leale collaborazione per coordinamento», come già anticipato, P. FORTE, *op. cit.*, pp. 122 ss.

Nella presente sede, invece, giova considerare il rilievo decisivo che potrebbe rivestire l'attuazione del *principio di differenziazione*, accolto in Costituzione all'art. 118 Cost., qualora applicato ad ampio raggio sullo spettro di tutte le autonomie territoriali che costituiscono la Repubblica.

Tra queste, naturalmente, possiamo iniziare proprio dagli Enti di area vasta, cioè Province e Città metropolitane, atteso che la differenziazione potrebbe (e dovrebbe) considerare tanto la dimensione di area vasta che quella di prossimità.

Esiste già nel nostro ordinamento una prima forma di differenziazione tra gli Enti di area vasta, che la Legge n. 56 del 2014, giustamente, ha inteso offrire tra la dimensione funzionale delle Province ordinarie e quella delle Province montane e di confine e delle Città metropolitane³⁰. Infatti queste ultime risultano destinatarie di alcune attribuzioni che attengono alla tensione verso sviluppo territoriale e competitivo, avente anche un respiro europeo³¹, dal momento che dovrebbe tradursi nei rapporti transnazionali intercorrenti con le realtà metropolitane di altri Paesi. Del resto, al di là della cura dei rapporti istituzionali con realtà straniere consimili, le Città metropolitane e le Province montane di confine sono espressamente chiamate al presidio della programmazione strategica³², frangente che le pone in un rapporto maieutico con la stessa Regione di appartenenza, svolgendo in tal guisa il ruolo di snodo istituzionale³³ sia verso l'esterno (aree metropolitane europee) che verso l'interno (rispetto alla Regione ed alle Città medie)³⁴.

Tuttavia, sebbene tale differenziazione esista e sia giustificata, nel rapporto tra Province ordinarie, da un lato, e Province montane e Città metropolitane, dall'altro, in verità

³⁰ V. F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid-Rassegna*, 11, 2014, pp. 1 ss., spec. pp. 10 ss.

³¹ Anche nelle istituzioni europee del resto e, in particolare, nel Comitato delle Regioni siedono attualmente, in qualità di membri effettivi, molti Sindaci di grandi Città europee. Inoltre, esplicita il concetto in modo diffuso M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, 2, 2017, pp. 1 ss.

³² Infatti fra le «finalità istituzionali generali» delle Città metropolitane riprese dall'art. 1, comma 2 della Legge n. 56/2014 rientra anche la «[...] cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee». Quanto alle Province montane, invece, ai sensi dell'art. 1, comma 86, della Legge n. 56 del 2014 «[...] Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: 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».

Cfr. a tal proposito D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 145 ss.; C. MARZUOLI, *Il piano strategico metropolitano: note introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, pp. 1 ss.

³³ Cfr. F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 1 ss.

³⁴ Cfr. A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014, pp. 1 ss.

un'ulteriore spinta verso la differenziazione potrebbe essere auspicabile rispetto alle stesse Città metropolitane. Infatti, in Italia, non vi sono dubbi sul fatto che gli Enti metropolitani simili ai corrispondenti istituiti presso altre realtà europee siano per vero assai pochi, dal momento che l'istituzione delle Città metropolitane è avvenuta *ex lege* sulla base delle circoscrizioni delle precedenti Province insistenti sulla medesima area. In tal senso, l'esperienza francese compendiata *supra*³⁵, ci insegna che aree metropolitane caratterizzate da dinamiche territoriali differenziate necessitano di una disciplina *ad hoc*: si pensi al differente statuto giuridico che assiste Parigi, Lione e Marsiglia rispetto alle altre *Métropoles*. In Italia si potrebbe introdurre una differenziazione ulteriore informata alla valutazione delle specifiche realtà territoriali – si pensi al caso di Torino, che costituisce un caso di metro-montagna, similmente a quanto accade per la *Métropole* di Nice-Côte d'Azur – eventualmente anche ponendo rimedio al *deficit* democratico di cui attualmente soffre l'elezione del Sindaco metropolitano³⁶.

Dal livello di area vasta, conviene ora “scendere” verso quello intercomunale e comunale, nel quale il rilievo del principio di differenziazione diventa decisivo, in funzione di quanto asserito in precedenza circa l'uniformità delle competenze attribuite ai Comuni nell'attuale normativa.

Infatti, è stato notato che il baricentro delle decisioni riguardanti l'area vasta si sia spostato dal livello che era loro proprio, cioè la Provincia, ad un livello (ideale) mediano nella linea che unisce Comuni e Province³⁷, per effetto della trasformazione delle Province in Enti di secondo livello, nei cui organi siedono ora gli amministratori comunali. Lo spostamento ideale di tale baricentro necessita che sia conferita rilevanza strategica alla dimensione interposta tra Provincia e Comuni, attribuendo un peso organizzativo alla stessa, anche al fine di mitigare gli eventuali conflitti di interesse che potrebbero derivare dalle due anime conviventi negli organi provinciali, rispettivamente corrispondenti agli interessi di area vasta e di prossimità, a maggior ragione in presenza di Comuni di ridotte dimensioni³⁸.

Questo ulteriore livello organizzativo potrebbe essere costituito dalle cosiddette Zone omogenee – che vengono ad assumere un rilievo ancor più marcato nelle Regioni a

³⁵ V. *supra*, cap. 3, spec. parr. 3.1. ss.

³⁶ A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015. Cfr., altresì, M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.

³⁷ Così in G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 267 ss., spec. 273 ss.; ma sulla stessa linea cfr. anche M. POMPILIO, *Il ruolo delle Città medie*, ivi, pp. 169 ss.

³⁸ Sul punto, cfr. M.S. GIANNINI, *I Comuni*, Venezia, 1967, *passim*; ID., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1971, pp. 451 ss., soprattutto pp. 455 ss.

tradizione amministrativa franco-napoleonica, come tali caratterizzate da una notevole frammentazione – divenendo ambiti di cooperazione sovracomunale. In particolare, esse rivestirebbero un ruolo decisivo ai fini dell'esercizio delle funzioni di prossimità da esercitarsi nell'ambito della cooperazione intercomunale, previa individuazione di un'apposita disciplina regionale ricognitiva dei servizi erogabili nell'ambito della Zona omogenea e ferma la possibilità per ciascuna Zona di erogarne altri in piena autonomia, previa individuazione di un Comune capofila³⁹. A livello di Zona omogenea, ad esempio, potrebbero incardinarsi Uffici unici intercomunali o sportelli decentrati facenti capo a Comuni o a Unioni di Comuni; allo stesso livello della Zona (oppure, nel caso di Regioni con un limitato numero di Comuni, all'omologo livello dell'Unione di Comuni di area vasta) potrebbe costituirsi un Ufficio Tecnico Unico, titolare dei procedimenti e dei piani di urbanistica intercomunale, ad esempio sulla base di documenti preliminari coerenti con le aspettative urbanistiche dei Comuni in convenzione, nel rispetto di quanto indicato nel PTCP: da tale declinazione potrebbe nascere la prospettiva di PGT concordato “con vista sovracomunale”, il quale avrebbe il pregio di evitare la parcellizzazione degli indirizzi e delle regole, pur senza minare l'autonomia dei Comuni in campo urbanistico. Allo stesso modo, potrebbe immaginarsi l'allocazione degli Sportelli Unici delle Attività Produttive (SUAP).

Gli approdi sopra descritti per quanto attiene all'allocazione di funzioni amministrative presso il livello intercomunale potrebbero essere meglio raggiunti mediante il coinvolgimento delle Città medie, le quali possono ricoprire un ruolo di traino e di guida notevole rispetto ai Comuni limitrofi, sicché molti elementi depongono a favore di una maggiore assunzione di responsabilità nello svolgimento di ulteriori funzioni o servizi, attagliando l'assetto delle funzioni amministrative al territorio.

Tale considerazione, forse banale, tuttavia apre alle prospettive descritte ampiamente *supra*⁴⁰ riguardanti il c.d. «municipalismo differenziato»⁴¹, fondate sulla considerazione

³⁹ Come suggerito in G.C. RICCIARDI, *op. ult. cit.*, p. 275, all'interno delle Zone omogenee, inoltre, potrebbero essere gestite anche deleghe relative a servizi specifici per conto della Regione previa stipulazione di apposita convenzione tra il Comune capofila e la stessa Regione. Le Zone omogenee non costituirebbero evidentemente un Ente locale ma semplicemente di una forma di articolazione territoriale. Ciascuna Zona omogenea potrebbe dotarsi, tuttavia, di un Consiglio di Zona, la cui composizione potrebbe ricomprendere i Sindaci dei Comuni della Zona e che potrebbe esser coordinato da un Coordinatore di Zona, eletto tra i Sindaci, cui spetterebbe la convocazione del Consiglio e la tenuta dei rapporti con gli organi dell'Ente di Area vasta.

⁴⁰ Cfr. *supra*, cap. 2, sez. I, par. 2.1.

⁴¹ La felice espressione si deve a A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del “municipalismo differenziato”*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 235 ss.

che i Comuni siano diversi tra loro⁴², pur essendo destinatari delle medesime funzioni fondamentali. Il «[...] tabù dell'eguaglianza tra i comuni»⁴³ riesce evidente nei territori caratterizzati da uno sviluppo policentrico del territorio⁴⁴ e dalla presenza di Città medie, queste ultime già oggi in grado di svolgere un ruolo di capofila rispetto ai Comuni limitrofi. Tuttavia, preso atto della maggiore capacità amministrativa di alcuni Comuni rispetto ad altri di minori dimensioni – i quali, dunque, non possono ritenersi uguali⁴⁵ – forme ulteriori di differenziazione⁴⁶ e flessibilità nell'esercizio delle funzioni amministrative dovrebbero essere sperimentate con più forza, dal momento che il parametro costituzionale dell'adeguatezza non pare sufficiente a presidiare siffatta eterogeneità.

In tal senso, vale forse la pena di sostituire la logica dell'«[...] autonomia vista dalla periferia, cioè la differenziazione»⁴⁷ alla più tradizionale «autonomia vista dal centro, cioè l'uniformità»⁴⁸, operando un ripensamento anche delle funzioni di prossimità e delle modalità di esercizio delle medesime⁴⁹. In primo luogo, per i piccolissimi Comuni sarebbe auspicabile l'eliminazione di alcune funzioni dal novero di quelle fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, Cost., atteso che in alcune realtà di isolamento (ad esempio collinare o montano) il paradigma dell'adeguatezza, interpretato nella forma delle gestioni associate obbligatorie, costituisce fonte di maggiori costi, anche perché molte funzioni, semplicemente, non sono utili alla comunità insediata⁵⁰. In seconda battuta, permane la possibilità in capo alle Regioni di riallocare alcune funzioni amministrative non

⁴² Parla, per vero in senso critico, di «[...] tabù dell'eguaglianza tra i comuni», ad es., R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, p. 49.

⁴³ Così efficacemente denominato da R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, p. 49.

⁴⁴ Sul tema dello sviluppo policentrico, v. altresì A. ZATTI, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. ult. cit.*, pp. 191 ss., spec. pp. 216 ss.

⁴⁵ In tal senso, cfr. già in passato U. BORSI, *Regime uniforme e regime differenziale nell'autarchia locale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, pp. 65 ss.

⁴⁶ Su cui v. ampiamente, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004.

⁴⁷ Testualmente, R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 52, ove l'Autore chiosa: «[...] Quando una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 pone il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà (e di adeguatezza), altro non sta facendo che scrivere l'ennesima formulazione «specializzata» del principio costituzionale di eguaglianza: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente».

⁴⁸ Così, ancora, R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 51.

⁴⁹ In questo senso, cfr. A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 235 ss., spec. pp. 238 ss.

⁵⁰ Si pensi ai Comandi di Polizia locale per i piccoli Comuni di alta montagna, ove non esiste criminalità e non occorre presidiare costantemente il sistema della circolazione.

necessariamente in blocco ai Comuni, bensì solo *ad alcuni Comuni*, dotati della capacità amministrativa necessaria ad esercitarle (i.e. le Città medie).

Vista dalla periferia delle remote autonomie, la valorizzazione del principio costituzionale di differenziazione, applicata metodicamente, valorizza il territorio nazionale nella sua unità ed indivisibilità e concorre a specializzare i territori ed a riconoscerne le peculiari vocazioni istituzionali, amministrative e funzionali.

1.3. *FEDERALISMO FUNZIONALE E CORRELAZIONE RISORSE-FUNZIONI (UMANE E FINANZIARIE) QUALE BASE TEORICA PER LA RIALLOCAZIONE DI RISORSE A SOSTEGNO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI (E NON) DEGLI ENTI INTERMEDI*

Un'accettabile teoria della riallocazione funzionale non può non considerare, ad avviso di chi scrive, un ultimo (decisivo) aspetto, che coinvolge la stessa possibilità di poter esercitare le funzioni amministrative (*fondamentali* o non *fondamentali*) intestate agli Enti territoriali. Su tale aspetto si fonda, infatti, il terzo caposaldo di una proficua riallocazione funzionale: la *correlazione* tra funzioni amministrative e risorse – sia umane che finanziarie – propedeutiche all'esercizio delle medesime⁵¹.

Nel presente lavoro si è dimostrato⁵² come il *principio di congrua e adeguata corrispondenza* tra funzioni amministrative e risorse finanziarie presenti un fondamento giuridico sia di diritto positivo – si pensi all'art. 119, comma 4, Cost.⁵³, se letto in combinato con i precedenti commi 1 e 2⁵⁴ – che giurisprudenziale e possa correttamente qualificarsi, almeno in astratto, come principio non negoziabile, a condizione di non voler svuotare di significato il concetto stesso di autonomia ontologicamente connaturato agli Enti *sub-statali* costitutivi della Repubblica⁵⁵.

In verità, il medesimo principio conosce una diversa connotazione disciplinare, recante cionondimeno la medesima portata precettiva, con riferimento alla correlazione tra funzioni amministrative e risorse umane.

⁵¹ Cfr. *amplius, supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

⁵² Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, parr. 3.1., 3.2. e 3.3.

⁵³ Ai sensi dell'art. 119, comma 4, Cost., «*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*».

⁵⁴ I quali sanciscono, rispettivamente, il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti territoriali ed il fatto che Comuni, Province, Città metropolitane Regioni dispongano di risorse autonome, stabilendo ed applicando tributi ed entrate propri.

⁵⁵ Si è legata tale “non negoziabilità” al principio autonomistico, al dato letterale di cui all'art. 119 Cost., nonché alle ultime paradigmatiche sentenze della Consulta, in particolare, ad es., Corte cost. 9 giugno 2015, n. 188 e Corte cost. 29 gennaio 2016, n. 10. Su tale aspetto, cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.2.

Infatti, in linea di principio, il trasferimento delle funzioni amministrative dovrebbe richiamare a sé anche il personale preposto all'esercizio delle medesime, sicché in caso di conferimento della funzione ad altro Ente territoriale, dovrebbe valere il principio per cui il personale segue le funzioni⁵⁶.

Del resto, che l'organizzazione amministrativa debba seguire alle funzioni è un aspetto connaturato alla funzionalizzazione dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni rispetto ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., sicché il singolo rapporto d'impiego risulta esso stesso recessivo rispetto all'interesse dell'Amministrazione: in altri termini «[...] quelli del personale sono problemi seguaci, nel senso che devono adattarsi al tipo di funzioni e organizzazioni prescelte»⁵⁷.

Si tratta, del resto, di un principio in prima battuta desumibile anche dalla stessa Legge n. 56 del 2014, che lo enuncia all'art. 1, comma 96, lett. a)⁵⁸ – ancorché declinandolo in termini di residualità – e che, tuttavia, è stato successivamente ampiamente disatteso con la Legge n. 190 del 2014 (c.d. Legge di Stabilità 2015).

Da quanto sinora anticipato, stante il richiamo a molti parametri costituzionali⁵⁹, dovrebbe derivare l'impermeabilità del richiamato principio di corrispondenza – almeno per quanto attiene al suo nucleo centrale – alle torsioni determinate dalla crisi economica, in aperto contrasto con le tensioni neocentralistiche che hanno contraddistinto in concreto, peraltro in misura incrementale, la legislazione dell'ultimo decennio informata alla *semplificazione* della mappa amministrativa locale ed alla *spending review*.

L'impianto teorico propedeutico al fatto che il principio di correlazione (tra funzioni e risorse) non abbia a subire indebite compressioni *pro futuro* – come, invece, accaduto nel recente passato – si fonda sulla previa quantificazione delle risorse strettamente commisurate al costo di esercizio della specifica funzione amministrativa, la quale riesce

⁵⁶ Trova applicazione, in questi casi, l'art. 31 del D. Lgs. n. 165 del 200, ai sensi del quale in caso di trasferimento o conferimento di attività amministrative svolte da un'amministrazione verso altri soggetti, al personale trasferito occorre applicare l'art. 2112 c.c. In tal modo viene garantita ai dipendenti *ex lege* la continuità del rapporto di lavoro, compresi i trattamenti accessori *medio tempore* maturati.

⁵⁷ Così v. S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, cit., pp. 287 ss., spec. p. 292.

⁵⁸ Cfr. l'art. 1, comma 96, lett. a) della Legge 7 aprile 2014, n. 56, ai sensi della quale «[...] a) il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge».

⁵⁹ Ci si riferisce, quantomeno, agli artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 119 Cost.

indissolubilmente condizionata dalle caratteristiche morfologico-territoriali della circoscrizione amministrativa nella quale avrà luogo tale esercizio (della funzione).

Da ciò ne deriva, in termini logico-giuridici, che «in principio sono le funzioni»⁶⁰, purché collocate nel bacino, azionamento o ambito territoriale di ottimale esercizio delle medesime⁶¹, talché l'individuazione della funzione e dell'ambito di esercizio devono necessariamente *precedere* la determinazione delle risorse correlate⁶²; queste ultime, a loro volta, agganciandosi direttamente alla funzione amministrativa da esercitare (soprattutto se *fondamentale*) dovranno assumere un carattere di certezza e stabilità e, quindi, essere nella piena disponibilità dell'Ente *prima* che possano essere trasferite allo Stato.

A ben vedere, il modello considerato presenta punti di contatto evidenti con la teoria economica del *federalismo funzionale*, della quale ne reinterpreta la struttura, calzandola all'ambito giuspubblicistico, preso in considerazione in questa sede, con la finalità di informare una futura legislazione che si ponga in sintonia con le finalità di *semplificazione* e coerenza organizzativa che dovrebbero animare qualsiasi riordino territoriale e funzionale delle amministrazioni locali.

La teoria del federalismo funzionale – che generalmente si tende a considerare con riferimento ai servizi pubblici⁶³ – infatti, pare attagliarsi molto bene al modello teorico sopra considerato, che muove dalle mutue elicitazioni ravvisabili tra funzioni amministrative (da esercitare), reticolo territoriale (di esercizio) e risorse propedeutiche (all'esercizio): in particolare, con l'obiettivo di minimizzare gli svantaggi massimizzando la resa, siffatta teoria si fonda su uno schema quadripartito, vale a dire lo schema «FOCJ»⁶⁴, incardinato sulla c.d. “geografia dei problemi”.

Tale approccio metodologico prevede che si muova preventivamente delle funzioni amministrative – oppure dalla considerazione di un servizio pubblico particolare e specifico – a beneficio di una sola e determinata area geografica, finanziato direttamente

⁶⁰ Così, come già ribadito, M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss.

⁶¹ Cfr. a tal proposito, nei classici della letteratura, ad es. E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, 1971, pp. 340 ss., nonché, soprattutto W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ.*, 1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, 1973, pp. 637 ss.; R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ.*, 1979, pp. 65 ss.

⁶² Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 2005, spec. pp. 152 ss. il quale ivi afferma che «[...] solo una volta stabilite con chiarezza le funzioni sarà possibile mettere definitivamente a regime i flussi necessari al loro finanziamento».

⁶³ Nella letteratura domestica, cfr. ad es. V. REBBA, *Dalla teoria dei beni pubblici locali al federalismo funzionale*, in *Ec. Pol.*, 1998, pp. 333 ss.

⁶⁴ L'acronimo «FOCJ» sottende il riferimento alle *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cfr. R. EICHENBERGER-B.S. FREY, *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism*, in E. AHMAD-G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006, pp. 154 ss.

dalle persone che vivono o, comunque, operano in quest'area, sulla base cioè di una ripartizione in unità funzionali (F), *Overlapping* (O)⁶⁵, *Competing* (C)⁶⁶ e tali da configurare *Jurisdictions* (J)⁶⁷ aventi connotati simili a quelli dei “club”⁶⁸.

A fronte dell'obiettivo economico di generare e sfruttare le possibili economie di scala, sul piano giuridico, di tale modello occorrerebbe assimilare soprattutto l'impianto organizzativo *bottom up*, cioè la piena conformità al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. ed al principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.: la «FOCJ», infatti, riscuote le proprie entrate per finanziare immediatamente la propria attività amministrativa ed ambisce ad una sempre maggiore efficienza economica, essendo “progettata” per sfruttare a livello territoriale i migliori rapporti costi-benefici possibili⁶⁹. Tale impostazione, si fonda sul concetto di responsabilità fiscale, il quale impone che ciascun livello di governo debba – potendolo fare in quanto a ciò autorizzato dalla normativa di settore, nel nostro caso lo stesso art. 119 Cost.⁷⁰ – finanziare le proprie spese, cioè le spese ad esso intestate in corrispondenza dell'attività svolta, mediante un autonomo sistema di imposizione fiscale⁷¹.

Se, dunque – come si è meglio esposto *supra*, nel cap. 2⁷² – la base teorica del riordino funzionale può liberamente ispirarsi alla *teoria del federalismo funzionale*, sarà sufficiente

⁶⁵ Sulle quali, cioè, vi sia una sovrapposizione tra attività e funzioni amministrative svolte da soggetti pubblici tra loro concorrenti e insistenti sulla medesima area di gestioni. Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

⁶⁶ Unità, cioè, laddove individui e comunità possano scegliere a quale unità amministrativa appartenere ed esprimere proprie preferenze, incrementando il meccanismo competitivo e concorrenziale. Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

⁶⁷ Ovviamente, l'accezione del termine utilizzata in questo contesto non è quella giuridica, bensì ci si riferisce al significato che comunemente si offre a tale vocabolo nella teoria economica. Le unità devono essere “giurisdizioni”, vale a dire *governmental Jurisdictions* ed abbiano dunque poteri di natura esecutiva, segnatamente in ambito fiscale e per quanto attiene alla potestà impositiva. Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

⁶⁸ Cfr. V. REBBA, *Analisi costi-benefici di progetti pubblici finanziati attraverso la formazione di club a livello locale*, in *Riv. dir. fin. Sc. finanze*, 1996, pp. 575 ss.

⁶⁹ *Ibidem*. Peraltro, come conseguenza della concentrazione su di una specifica area funzionale, i cittadini di una particolare unità amministrativa hanno una migliore informazione sulla sua attività, in quanto benefici e costi si estendono entrambi su un'area geografica piuttosto limitata, sicché dal momento che la «FOCJ» prevede che l'area sia assai spesso di piccole dimensioni, tale aspetto si dimostra utile anche per le valutazioni degli utenti o cittadini circa l'efficacia della gestione.

⁷⁰ Si consideri che ai sensi dell'art. 119, commi 1, 2, 3 e 4, Cost.: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

⁷¹ Cfr. S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino 1994, p. 54.

⁷² Cfr. *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

soddisfarne le condizioni per pervenire ad una riorganizzazione accettabile e coerente delle Amministrazioni territoriali⁷³.

Muovendo dal tema degli Enti intermedi, le Province si trovano oggi dinanzi al dato di fatto dell'avvenuto depauperamento organico e finanziario, che le ha condotte all'impossibilità di agire in termini di normale operatività, in ragione dei tagli subiti nei trasferimenti statali a presidio delle funzioni amministrative. Cionondimeno, molte delle funzioni amministrative che gli Enti intermedi sono chiamati ad esercitare presentano un'oggettiva non allocabilità ad un livello comunale o regionale⁷⁴, sicché una diversa allocazione si rivelerebbe in concreto inefficiente.

Senonché a livello pratico-operativo, si è dimostrato come pressoché tutte le funzioni *fondamentali* provinciali si prestino ad essere ricondotte, in linea di principio, al modello del federalismo funzionale⁷⁵, ancorché se ne possa estendere l'applicazione anche a parte di quelle comunali⁷⁶.

Nel cap. 2 si è fatto l'esempio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, lett. a)⁷⁷, b)⁷⁸ ed e)⁷⁹ della Legge n. 56 del 2014, in ordine alle quali la teoria del federalismo funzionale condurrebbe a *semplificare* l'esercizio della funzione amministrativa singolarmente considerata nonché, in generale i rapporti tra i diversi livelli di governo, valorizzando l'autonomia finanziaria delle Province.

Del resto, si è visto che il livello di governo provinciale sarebbe senz'altro il più autonomo, dal momento che è a quel livello che occorre posizionare alcuni tributi propri

⁷³ Peraltro, a tale tema si affianca il correlato argomento relativo alla desiderabilità o meno del decentramento. Sul punto, paiono significative le parole di T. PLUCHINO-A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., pp. 309 ss., spec. p. 343 i quale affermano, a conclusione dello studio, che «[...] il decentramento appare come uno strumento capace di contribuire contemporaneamente sia alla crescita che alla riduzione delle disparità interregionali [...]. Mentre il decentramento della spesa sembra aver raggiunto il proprio limite in termini di guadagno sulla crescita, il decentramento delle entrate, mostrando rendimenti crescenti, appare poter ancora riservare margini positivi.»

⁷⁴ Questa è l'opinione autorevolmente espressa, ad es., da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215 ss., spec. pp. 243 ss.; ID., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 87 ss.

⁷⁵ Cfr., ancora, *supra*, cap. 2, sez. II, par. 3.3.

⁷⁶ Si pensi, solo per fare un esempio, alla correlazione tra edilizia residenziale ed ufficio tecnico, nonché alla conferenza tra quest'ultimo e l'urbanistica in generale, oppure alle entrate comunali riconnesse al ciclo dei rifiuti, o ancora alla connessione tra la funzione di Polizia locale e protezione civile ed i poteri all'uopo trasferiti ai sindaci etc.

⁷⁷ Cfr. l'art. 1, comma 85, lett. a), avente ad oggetto la «[...] pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

⁷⁸ Cfr. l'art. 1, comma 85, lett. b), riguardante la «[...] 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».

⁷⁹ Cfr. l'art. 1, comma 85, lett. e) con riferimento alla «[...] gestione dell'edilizia scolastica».

derivati quali l'IPT e l'imposta sulla RC auto, entrate connesse per l'oggetto alla realizzazione ed alla manutenzione della rete viaria; sempre a livello provinciale si collocano il tributo per l'esercizio delle funzioni dell'ambiente (TEFA) oppure il tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti, nonché la tassa ed il canone di occupazione di spazi pubblici (TOSAP e COSAP). Se si sommassero le voci relative a tali entrate, scopriremmo che sarebbe possibile garantire a ciascuna Provincia un livello di buona operatività semplicemente attingendo ad entrate proprie⁸⁰, contestualmente assicurando anche un avanzo trasferibile ad altri livelli di governo.

Naturalmente tale opzione presuppone una struttura informata alla compartecipazione al gettito, nella quale l'Ente intermedio possa trattenere la quota di entrate immediatamente necessaria per garantire la continuità di esercizio ordinario delle funzioni amministrative fondamentali, salvo trasferire allo Stato le eccedenze.

Da un punto di vista meramente logico-giuridico, in una coerente teoria della riallocazione funzionale, invece, nulla osta a che le funzioni *non fondamentali* possano risultare finanziate secondo l'attuale meccanismo dei trasferimenti, atteso il fatto che dal punto di vista dogmatico tali funzioni possono considerarsi quali funzioni amministrative conferite⁸¹, sicché il conferimento stesso giustificerebbe trasferimenti puntuali da parte dell'Ente conferente, vincolati all'esercizio della funzione riallocata. Cionondimeno, laddove possibile, si potrebbe immaginare di estendere anche a tali funzioni, con un ragionamento approntato caso per caso, la medesima teoria del *federalismo funzionale*.

In ogni caso, ciò che rileva in una teoria della riallocazione funzionale è che il Legislatore valorizzi «[...] il nesso ricorrente fra tipologia, livello territoriale e dimensione finanziaria delle funzioni pubbliche»⁸², operando un raccordo tra dimensione funzionale e fiscale dei vari azionamenti, ambiti, bacini o circoscrizioni amministrative costituenti l'espressione geografica del "problema" funzionale da risolvere, interpretando il principio di sussidiarietà alle luce di tutte le possibili declinazioni consentite dall'ordinamento.

⁸⁰ Cfr. F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., p. 145. L'Autore in quella sede, nel commentare il caso di Pavia, afferma che nel «[...] bilancio 2016 i gettiti sono cifrati come segue: Rc auto 18,4 milioni, Ipt 16 milioni, Tefa 2,7 milioni. Complessivamente le tre fonti tributarie ammontano a 37,1 milioni che è un ordine di grandezza da mettere in rapporto con i 33,7 milioni di spesa corrente per funzioni ordinarie di cui sopra. Si aggiunga che tra le entrate ordinarie si inseriscono anche circa 3 milioni quali proventi da sanzioni per codice della strada e qualche centinaia di migliaia di euro quali diritti di istruttoria, diritti di segreteria, diritti per autocertificazioni di impianti termici».

⁸¹ Cfr. *supra*, cap. 1, sez. II, spec. par. 4.

⁸² Testualmente, v. R. DI MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come «codici» per l'attuazione del federalismo fiscale e della «democrazia di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 21 ss., spec. p. 51.

2. VICENDE DEL *REGIONALISMO DIFFERENZIATO* E PROSPETTIVE DI RIORDINO FUNZIONALE

A margine di quanto sinora descritto, si pone un'ulteriore fibrillazione ordinamentale potenzialmente suscettibile di introdurre nuove declinazioni del tema affrontato nella presente ricerca e financo tale da riconfigurare le prospettive del regionalismo italiano, per come lo abbiamo sinora conosciuto.

Sebbene non residui sufficiente spazio per procedere all'analisi del tema del regionalismo differenziato, tuttavia, è fuor di dubbio che l'eventuale applicazione del regionalismo asimmetrico ex art. 116, comma 3, Cost.⁸³ dispiegherebbe scenari a tratti ambiziosi e stimolanti nonché, per altro verso, assai rischiosi o quantomeno confusi⁸⁴, in ogni caso mostrando una potenzialità sinora rimasta inespressa⁸⁵.

Le recenti iniziative poste in essere dalle Regioni Lombardia⁸⁶, Emilia-Romagna e Veneto con riferimento alle richieste di ulteriori forme di autonomia hanno condotto alla rispettiva stipulazione di diversi accordi preliminari (i.e. le cosiddette "pre-intese") tra i Presidenti delle tre Regioni e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le cosiddette pre-intese, in particolare, sono state perfezionate in data 28 febbraio 2018 e definiscono l'impianto metodologico e procedurale che sarà necessario adottare per l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. includendo, da un punto di vista del merito, elenchi dettagliati delle materie⁸⁷ individuate ai fini di un possibile futuro trasferimento.

⁸³ Su cui v., ad es., L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 199 ss.; ID., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, 2008, pp. 87 ss.

⁸⁴ M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid-Rassegna*, 10, 2018, pp. 1 ss.

⁸⁵ Del resto, come asserito da G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 777 ss., spec. p. 782, «[...] se tale disposizione non ha avuto sin qui alcuna attuazione, tutto lascia pensare che essa possa rivelarsi vitale in un futuro prossimo».

⁸⁶ A seguito della Deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia 17 febbraio 2015, n. X/368 avente ad oggetto l'«*Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*» si è celebrata il 22 ottobre 2017 una consultazione che ha condotto ad un esito positivo. La Regione ha dato seguito al voto attraverso la Deliberazione del Consiglio regionale 7 novembre 2017, n. X/1645, con la quale ha approvato la Risoluzione n. 97 avente ad oggetto le condizioni di merito per l'avvio del confronto con il Governo, al fine del raggiungimento dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Mentre il Veneto ha svolto a sua volta un referendum del tutto simile a quello lombardo, la Regione Emilia Romagna non ha ritenuto necessario procedere ad una consultazione. Da questo punto di vista, del resto, l'art. 116 Cost. non prevede tale necessità.

⁸⁷ Tali materie si muovono sia nell'ambito dello sviluppo economico e delle attività produttive, sia nelle materie tradizionalmente ascrivibili all'area del *welfare*, in particolar modo per quanto attiene alla sanità, all'istruzione ed alle politiche del lavoro.

Le richieste delle Regioni menzionate assumono un rilievo decisivo anche ai fini della possibile ridefinizione dell'assetto funzionale degli Enti del governo locale all'interno delle Regioni, sul territorio nazionale complessivamente considerato.

Seppur dovendo registrare una certa timidezza dei primi approcci tra Stato e Regioni interessate⁸⁸, potenzialmente potrebbe aprirsi a breve una nuova stagione del regionalismo – attualmente ancora agli albori ma astrattamente suscettibile di dispiegare effetti ad oggi imprevedibili da un punto di vista dell'ampiezza sia spaziale che temporale, nei confronti delle Regioni – incardinata sull'attuazione della clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost., tale da assurgere, astrattamente, addirittura a tendenza generalizzata di sistema. In questo senso occorre interpretare le iniziative dello stesso segno inaugurate di recente dalle Regioni Toscana, Piemonte, Marche, Umbria, Liguria, Basilicata e Campania, cui fanno eco gli intendimenti anche di altre Regioni italiane, tutte informate all'intenzione di sperimentare percorsi di regionalismo differenziato.

Senonché, come ovvio, se la tensione verso il conseguimento di *ulteriori* e più ampie forme e condizioni di autonomia si muove nell'ambito della potestà legislativa, dal momento che l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce espressamente alle materie di cui all'art. 117 Cost., per altro verso l'obiettivo finalistico di un'asimmetria regionale coinvolge direttamente anche il tema dell'allocazione delle funzioni amministrative.

Infatti, volendo prescindere in questa sede dalle problematiche di carattere dogmatico che coinvolgono il profilo dell'effettiva desiderabilità di un sistema delle autonomie regionali eccessivamente frammentato – nonché, preliminarmente, il diverso e cruciale profilo del rispetto dei principi fondamentali di solidarietà sociale, di uguaglianza e di unità e indivisibilità della Repubblica di cui agli artt. 2, 3 e 5 Cost. – non può omettersi di considerare quanto segue. Da un lato, le Regioni destinatarie di nuove materie dovrebbero altresì muoversi, sul fronte organizzativo, in modo tale da gestire la corrispondente potestà amministrativa e presidiare l'esercizio delle funzioni amministrative connesse, ancorché ripartendole al proprio interno sulla base dei principi di cui all'art. 118 Cost.; dall'altro, le autonomie regionali avrebbero necessità di disporre delle risorse finanziarie propedeutiche all'esercizio delle richiamate funzioni.

Proprio questo ultimo aspetto pare essere uno dei nodi di possibile maggior tensione nel rapporto tra Stato e Regioni per quanto attiene alle istanze di maggiore autonomia regionale, anche perché l'esperienza del livello di governo intermedio dimostra irrefutabilmente come, a prescindere dalla titolarità della potestà legislativa e dalla formale

⁸⁸ Il tema coinvolge del resto lo stesso principio di leale collaborazione, come sottolineato da R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 791 ss.

attribuzione o meno di funzioni amministrative, la mancanza di risorse a supporto dell'azione dei soggetti pubblici chiamati all'esercizio delle funzioni possa condurre al depauperamento sia tecnico che organizzativo degli Enti interessati.

Che la vicenda del regionalismo asimmetrico possa interessare direttamente o indirettamente gli equilibri del governo locale infra-regionale è dimostrato emblematicamente da un passo della Deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia 7 novembre 2017, n. X/1645, con la quale ha approvato la Risoluzione n. 97 avente ad oggetto le condizioni per l'avvio del confronto con il Governo centrale ai fini del perfezionamento dell'eventuale futura intesa, che peraltro rinvia corrispondenti formulazioni di principio anche nelle altre iniziative. Segnatamente il testo della Risoluzione contempla un titolo dedicato ai rapporti con gli Enti locali ed alla «*definizione del sistema istituzionale interno*», cui corrisponde la peculiare richiesta, formulata nella risoluzione, tesa al «[...] *riconoscimento di competenze legislative e amministrative per la definizione del sistema istituzionale interno alla Lombardia e per l'allocatione di funzioni e competenze agli enti locali allo scopo di garantire un rapporto quanto più diretto tra l'ente regionale e gli enti locali territoriali e migliorarne la governance*», accanto ad interventi di diverso tenore pure incidenti sulle attribuzioni regionali⁸⁹.

Sebbene non sia dato ravvisare molti segnali di fermento in ordine ad una conclusione dell'accordo, quantomeno nel brevissimo periodo, ciò che è certo è che più che una differenziazione in termini di potestà legislativa – obiettivo cui tende espressamente la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. – la differenziazione dovrebbe potersi chiedere nel conferimento (e nelle modalità di successivo esercizio) delle funzioni amministrative, come più volte affermato nel presente scritto⁹⁰.

Tale considerazione, tuttavia, necessita di una ponderazione accurata in relazione alla reversibilità o meno dell'intero processo riorganizzativo connesso al regionalismo differenziato: infatti, mentre la restituzione di competenze legislative statali ulteriori riesce sempre configurabile alla presenza di un (non scontato) accordo tra i livelli di governo coinvolti, si presenta assai più difficile l'inversione del percorso per quanto attiene alle funzioni di amministrazione, occorrendo per queste ultime la predisposizione di uffici, strutture e risorse che, successivamente, dovrebbero essere in qualche modo riallocati.

Ciò non toglie che, in ogni caso, la prospettiva indicata presenti molteplici profili di sicuro interesse, soprattutto alla luce delle possibili inferenze, laddove e se esistenti, con il

⁸⁹ Ad es., in materia di rapporti della Regione con l'Unione europea, materia tuttavia successivamente espunta dal testo della menzionata pre-intesa poi effettivamente sottoscritta.

⁹⁰ Cfr., recentemente, l'approfondito saggio di L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, pp. 1 ss.

principio di *correlazione tra risorse e funzioni* e di quanto ampiamente descritto in ordine alla teoria del federalismo funzionale.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: «*IN PRINCIPIO SONO LE FUNZIONI*», FINANZIATE DALL'ESERCIZIO DELLA «FUNZIONE AMMINISTRATIVA»

Giunti al termine del presente percorso, corre l'obbligo di tentare un estratto dai molteplici – ancorché sinteticamente esposti – spunti emersi in precedenza.

La sensazione, a primo acchito, è quella del circolo ermeneutico.

Sebbene nei paragrafi che precedono siano stati descritti alcuni possibili correttivi impattanti sulla “geografia funzionale” delle Amministrazioni locali, variamente informati all'accoglimento delle esigenze di differenziazione e flessibilità a vario titolo emerse nel lavoro di ricerca, qualsiasi sia il grado di differenziazione astrattamente immaginabile, il problema di fondo resta quello dell'adeguatezza, non solo delle funzioni ma anche delle risorse.

Senonché, ciò che resta di tale diffusa disamina è, semmai l'ulteriore conferma di un principio di fondo, che tuttavia apre ad una soluzione di difficilissima attuazione e di altrettanto certa e sicura bontà, il cui concreto accoglimento presupporrebbe la presa d'atto delle inefficienze sottese al riordino operato sinora e la volontà del Legislatore di ridefinire modelli funzionali ed organizzativi, al pari di quanto si è tentato di fare nella stagione inaugurata dalle Riforme Bassanini (senz'altro più efficaci e meglio ponderate nel merito e, in parte, anche nel metodo) di fine anni Novanta⁹¹.

Infatti, si è iniziato il presente lavoro muovendo dall'emblematica considerazione di Massimo Severo Giannini secondo la quale «in principio sono le funzioni»⁹².

Tale indicazione metodologica si palesa valida per tutte le Pubbliche Amministrazioni delle quali occorra procedere ad una riorganizzazione, a prescindere dall'ambito settoriale di operatività delle stesse, ed ha assunto un rilievo tale da assurgere a cifra interpretativa dell'intera opera del Maestro e da ispirare il pensiero di altri insigni giuristi⁹³.

Probabilmente, per quanto attiene alle Amministrazioni territoriali, accanto alle funzioni, assumono un rilievo decisivo – e, metodologicamente, tale da giustificare una

⁹¹ Sulle quali v. diffusamente *supra*, cap. 1, sez. I, par. 1.

⁹² Così M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss., spec. pp. 13 ss.

⁹³ Cfr, ad es., U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione “Gli enti locali nell'ordinamento regionale”*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 257 ss.; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, cit., pp. 287 ss.; F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, cit., pp. 87 ss.

considerazione preliminare – anche i territori nei quali gli Enti pubblici sono chiamati allo svolgimento delle richiamate funzioni, cioè i bacini di ottimale esercizio delle medesime. Ciò in quanto il territorio costituisce elemento costitutivo dell’Ente pubblico territoriale e si pone in un rapporto biunivoco con la comunità degli amministrati, vale a dire i destinatari dei servizi erogati e delle funzioni da esercitarsi per fini di interesse pubblico.

La presente ricerca ha senz’altro dimostrato che la riallocazione funzionale (ancora in corso) connessa alla riforma territoriale domestica introdotta a partire dalla Legge n. 56 del 2014 presenta svariate lacune, principalmente metodologiche.

La tensione fideistica che sembra aver animato il Legislatore nella concezione della *spending review* non come mero obiettivo (tangenzialmente perseguibile con l’occasione di un ponderato riordino istituzionale e funzionale delle Amministrazioni locali), bensì quale politica assurda al ruolo di “valore” ispiratore, cui informare l’intero riordino – e, in quanto tale, suscettibile di innervare i molteplici interventi normativi conseguenti all’entrata in vigore della Legge n. 56 del 2014 – ha condotto ad esiti poco felici.

Anche sul fronte della *semplificazione* della mappa locale, il costante riferimento alla necessità di conseguire risparmi di spesa non sembra abbia condotto a soluzioni particolarmente brillanti, dal momento che la riallocazione funzionale è stata operata solo in parte ed esclusivamente sotto minaccia di sanzioni, sicché le Regioni hanno, almeno in via tendenziale, preferito adottare un approccio formalistico, piuttosto che non sostanziale, nel procedimento di riallocazione.

A fronte di Comuni già in forti difficoltà operative a cagione dell’ampliamento del novero delle funzioni da espletare in ossequio al principio di sussidiarietà, l’affastellarsi di provvedimenti alluvionali e dal carattere perennemente emergenziale, transitorio ed instabile ha irrefutabilmente condotto al completo impoverimento (istituzionale, organico e financo amministrativo) delle Province, nonché ad una difficile transizione genetica in danno delle Città metropolitane.

La rapsodia legislativa che ha “colpito” il panorama delle autonomie si scontra con l’esigenza di basilare programmazione che il riordino della geografia amministrativo-territoriale avrebbe senz’altro meritato, specialmente per quanto attiene all’aspetto del riassetto funzionale, strategicamente decisivo per l’intero Paese.

Attualmente si assiste al quadro di una riforma incompiuta, sulla quale pesa l’azzardo – ancora una volta metodologico – di aver inteso operare un riordino a Costituzione invariata, confidando nell’approvazione di una riforma costituzionale ancora da approntare.

Il risultato di tale riforma consta, dunque, di una riorganizzazione solo parziale delle Amministrazioni locali affidata più a tagli lineari delle risorse che non ad un effettivo contingentamento ed efficientamento, consequenziale ad una riflessione sul fabbisogno.

Inoltre, ancorché formalmente informata ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁹⁴, la riforma (intesa come complesso dei provvedimenti approvati nel vigore della *spending review*) presenta un approccio centralistico ed uniformante, specialmente per quanto attiene ai Comuni, che mal si attaglia alle caratteristiche morfologico-territoriali assi diversificate che contraddistinguono il nostro Paese⁹⁵.

Una possibile agenda di correttivi plausibili dovrebbe condurre ad una serie di approdi tra loro intrinsecamente coordinati quali: a) verificare la procedibilità di Tavoli di raccordo funzionale inter-provinciale ed infra-provinciale che coinvolgano i soggetti funzionali, anche propedeutici alla stimolazione del modello di amministrazione *per pacta*; b) valorizzare il principio di differenziazione a tutti i livelli del governo locale, dalle Città metropolitane alle Città medie, sino ai piccoli Comuni; c) sperimentare con maggiore vigore la costituzione di Zone omogenee in seno a Province e Città metropolitane e stimolare in modo convinto – e coordinato con le altre misure – le forme associative tra Comuni, abbandonando tuttavia il metodo surrettizio della leva finanziaria; d) consegnare maggiori certezze economico-operative per le Province, da stabilizzare definitivamente negli organici e cui affidare un ruolo più propositivo rispetto alla dimensione dello sviluppo locale; e) informare le opportunità di riordino ad una visione organica del governo locale, che ponga effettivamente le funzioni amministrative al centro di qualsiasi ragionamento di riordino.

Giunti a questo punto, non resta che attendere i successivi interventi del Legislatore.

Assodato che il metodo sinora utilizzato non è stato dei migliori e, soprattutto, non riesce rispondente alle indicazioni mutate nell'Introduzione al presente lavoro, possiamo rassegnare, con l'occasione, qualche conclusione di ampio respiro nella prospettiva di un possibile generalizzato cambio di paradigma.

Dal punto di vista metodologico, nella riorganizzazione del governo locale è ben vero che vale l'adagio per cui «in principio sono le funzioni»: se così si fosse operato, probabilmente le sorti della riforma territoriale sarebbero state ben diverse.

Tuttavia occorre ribadire che il principio della centralità delle funzioni amministrative, nel caso degli Enti territoriali, deve essere completato alla luce della previa delimitazione

⁹⁴ Cfr. l'art. 1, comma 1, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, a tenore del quale «*La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*».

⁹⁵ Ed in verità, almeno nelle Regioni più ampie, connotano altresì le singole realtà regionali.

del bacino territoriale di ottimale esercizio delle medesime, che dovrebbe costituire altresì la circoscrizione entro la quale esercitare l'autonomia finanziaria riconosciuta agli Enti territoriali dalla Costituzione, in conformità (almeno in linea di principio) alla teoria economica del *federalismo funzionale*.

In altri termini, le risorse propedeutiche all'esercizio delle funzioni amministrative, soprattutto delle funzioni *fondamentali* ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost. – in quanto tali ontologicamente connaturate all'Ente pubblico territoriale e, dunque, tali da concorrere ad identificarne vocazione istituzionale e natura amministrativa – dovrebbero provenire da fonti poste in diretta connessione con l'esercizio delle funzioni stesse, cioè tali da presentare un legame immediato con il territorio nel quale la funzione è esercitata, *pro quota* del beneficio prodotto a favore dei soggetti amministrati destinatari dell'erogazione del servizio o, *latu sensu*, della funzione amministrativa esercitata in ragione del pubblico interesse.

Da un punto di vista della struttura del finanziamento, ciò potrebbe avvenire ad esempio sulla base di partecipazioni, sicché il flusso di risorse dovrebbe poter transitare dapprima nelle casse dell'Ente locale, il quale ne tratterrà la quota necessaria e sufficiente al finanziamento diretto dell'esercizio della funzione amministrativa cui si riferisce il prelievo – anche con riferimento alle retribuzioni delle risorse umane che attendono al diretto esercizio della funzione – salvo trasferire le eccedenze allo Stato centrale, affinché possa intervenire in un secondo momento a fini perequativi e redistributivi.

In tal modo, a ben vedere, si perverrebbe al rovesciamento dell'attuale impostazione fondata sul meccanismo dei trasferimenti statali⁹⁶ preordinati all'esercizio delle funzioni amministrative (fondamentali) degli Enti territoriali⁹⁷.

Se non con riferimento alle funzioni non fondamentali, tale meccanismo dovrebbe certamente assistere *quantomeno* le funzioni amministrative *fondamentali*, alle quali è indissolubilmente legata la definizione eidetica stessa dell'Amministrazione territoriale chiamata ad esercitarle.

Da questo assetto deriverebbe, infatti, un approdo tanto ovvio quanto non trascurabile: per l'Ente pubblico territoriale, sarebbe sufficiente esercitare le funzioni fondamentali di spettanza – cioè quelle in connessione alle quali dovrebbe ricevere direttamente le risorse in ossequio al principio costituzionale di autonomia finanziaria – onde garantire la

⁹⁶ M. MASSA, *Riordino e razionalizzazione delle Province: i risparmi passano per il bilancio statale per arrivare ai nuovi enti di area vasta*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 890 ss.

⁹⁷ Del resto, come rammenta F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 7, con riferimento alla logica dei trasferimenti finanziari intercorrenti tra Province e Stato «[...] Il passaggio *tout court* di una parte consistente delle entrate tributarie alle casse statali segna il sovvertimento dei criteri normali del federalismo fiscale e la violazione delle regole contenute nell'art. 119 della Costituzione».

continuità della propria azione amministrativa; in altri termini, sarebbe la stessa attività svolta *nel presente*, in linea di principio, a garantire che le funzioni amministrative possano essere esercitate *nel futuro*.

In ciò, allora, si scioglie il circolo ermeneutico: dimostrato il fatto che senz'altro «in principio sono le funzioni», il passo successivo risiede nell'applicazione della dinamica “auto-alimentante” del *federalismo funzionale*, per sua natura incardinata sull'ambito territoriale di ottimale esercizio della funzione.

Il che equivale ad asserire, per quanto attiene al metodo da adottarsi nel riordino organizzativo e funzionale delle Amministrazioni territoriali, che «in principio sono le funzioni», finanziate dall'esercizio della “funzione amministrativa”⁹⁸.

⁹⁸ Da intendersi in questo caso nell'accezione più ampia, corrispondente al concetto anzitutto di attività amministrativa. Sul punto cfr. *amplius, supra*, Introduzione, par. 2.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, II, Cedam, Padova 1931.
- AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna 1958.
- AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977.
- AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977.
- AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977.
- AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, II, Giuffrè, Milano 1985.
- AA.VV., *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris 1992.
- AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, I, Giuffrè, Milano 1993.
- AA.VV., *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Atti del Convegno per il 40° della Spisa, Il Mulino, Bologna 1995.
- AA.VV., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e Francia. Atti del Seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Giuffrè, Milano 1998.
- AA.VV., *Annuario 2002 AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo)*, Giuffrè, Milano 2003.
- AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Giuffrè, Milano, 2003.
- AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003.
- AA.VV., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, 31 luglio 2011.
- AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014
- AA.VV., *Décryptage de la loi NOTRe*, in *La Gazette des Communes*, 9 settembre 2015, disponibile al sito <http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>.
- AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2015.
- AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.
- AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016.
- N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997.
- P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma 2010.
- E. AHMAD-G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006.
- U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, V, 1984.
- U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna 1989.
- U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016.
- G. AMATO, *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1991.
- G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna 1997.

- D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo delle collectivités territoriales francesi*, in S. GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini 1992.
- S. AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984.
- A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Marzoranti, Settimo Milanese 1945.
- A. AMORTH, *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Cedam, Padova 1955.
- A. ANGELINI-A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Franco Angeli, Milano 2016.
- F. ANNOVAZZI-F. OSCULATI, *La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto*, in *Astrid-Rassegna*, 6, 2015.
- L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 2005.
- L. ANTONINI, *Art. 117, secondo, terzo e quarto comma*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, 25, 2009.
- L. ANTONINI-M. BARBERO, *Commento all'art. 2*, in A. FERRARA G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, Jovene, Napoli 2010.
- L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, in *Dir. Regione*, 2012.
- L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale* *Federalismi.it*, 3, 2015.
- L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino 2002.
- A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle regioni (e province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, *Giur. cost.*, 2003.
- A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007.
- R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ.*, 1979.
- G. ASARO, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2017.
- D.E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism in central-local policy making in the welfare state*, G. Allen & Unwin, London Boston 1982.
- J. ASHWORTH-B. HEYNDELS-C. SMOLDERS, *Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities*, in *Kyklos*, 55, 2002.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *Archives Parlementaires*, XXII, consultabile al sito https://frda.stanford.edu/fr/catalog/qj170gb3259_00_0169.
- V. AUBELLE, *La commune, échelon de proximité, une mystification?*, in *Pouvoirs locaux*, 83, 2009.
- V. AUBELLE, *Panorama des Communes nouvelles*, Association des Maires de France, Paris, 2017.
- J.M. AUBY, *Le pouvoir réglementaire des autorités de collectivités locales. A propos de controverses récentes*, in *AJDA*, 1984.
- J.F. AUBY-J.M. PONTIER, *Le département*, Economica, Paris 1988.
- J.F. AUBY, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, Paris 1992.

- J.B. AUBY *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, 2003.
- J.B. AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif européen*, Bruyant, Bruxelles 2007.
- J.B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
- C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. Federalismo*, 2014.
- V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa: strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano 1965.
- C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-PUAM, Aix-en-Provence 1993.
- P. BAFFERT, *La planification stratégique*, in *AJDA*, 2010.
- J. BAGUENARD, *La décentralisation territoriale*, P.U.F., Parigi 1980.
- E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino 1989.
- E. BALBONI, *Quadro istituzionale e normativo*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in <http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/> e in <http://www.confindustria.pv.it/>.
- E. BALBONI-G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna 1997.
- B. BALDI-G. XILO, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno, 1, 2012.
- P. BALDUZZI-M. BORDIGNON, *Anno zero del patto di stabilità interno*, in www.lavoce.info, 2 febbraio 2016.
- C. BARBATI, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Commento all'art. 7 d. lgs. 42/04*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna 2004.
- V. BARBÉ, *La péréquation, principe constitutionnel*, in *RFDC*, 2010.
- A. BARBERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1978.
- M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.
- C.A. BARBIERI, *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2015.
- M. BARDIN, *Francia: le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forum quad. cost.*, 21 aprile 2015.
- X. BARELLA, *Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation. La suppression de la clause générale de compétence*, in S. REGOURD-J. CARLES-D. GUIGNARD, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris 2012.
- G. BARONE, *L'amministrazione per delega*, in *Dir. soc.*, 1974.
- P. BARRERA, *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni*, in *Astrid-Rassegna*, 17, 2011.
- P. BARRERA, *Comma 88*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
- P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.

- P. BARRERA-C. TUBERTINI, *Commi 104-106*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
- A. BARON-N. KADA, *Communes et départements, frères ennemis du social*, PUG, Grenoble 2016.
- S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium iuris*, 1999.
- S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004.
- S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, *Giur. cost.*, 2007.
- S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 2015.
- S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008.
- S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna 2005.
- S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1991.
- F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano 1969.
- F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni: tra centralismo e principi costituzionali*, La Nuova Italia, Firenze 1970.
- F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni ed Enti locali*, Passigli, Firenze 2008.
- F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016.
- F. BASSANINI G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009.
- F. BASSANINI-V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici*, Giuffrè, Milano 1971.
- F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale: note e pareri*, Giuffrè, Milano 1971.
- F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965.
- M. BATTELLO-C. PACENTE (a cura di), *La dimensione locale delle politiche comunitarie. L'Ufficio Europa negli enti locali*, Egea, Milano 2012.
- J. BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1976.
- M. BELLETTI-F. MASTRAGOSTINO-L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia Romagna*, Giappichelli, Torino 2016.
- G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione sprecata per l'Italia*, in *Ist. Federalismo*, 2014.
- D. BELVEDERE, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in *Nuove autonomie*, 2008.
- A. BENAZZO, *Protezione civile*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Cedam, Padova 1999.
- A. BENEDETTI, *Art. 24*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.
- F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006.
- F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008.
- F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950.
- F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.
- F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959.

- F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Foro amm.*, 1971.
- F. BENVENUTI, voce *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Treccani, Roma 1989.
- F. BENVENUTI-G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza, Vicenza 1969.
- L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2012.
- G. BERNABEI, *Tributi propri e autonomie locali: un percorso incompiuto*, in *Ist. Federalismo*, 2016.
- G. BERNABEI, *L'Italia dei Comuni. Prospettive di sviluppo per il sistema di governo locale*, Cedam, Padova 2018.
- M. BERNARDI, voce *Consorzi fra enti locali*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano 1961.
- B. BERNOT-C. DONOU, *Enquête: communes nouvelles, où en êtes-vous?*, Caisse des Dépôts-Association des Maires de France, Paris, 2018.
- G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova 1968.
- G. BERTI, *Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975.
- G. BERTI, *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977.
- G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.
- G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001.
- M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990.
- T. BESLEY-A. CASE, *Incumbent behaviour: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition*, in *American Econ. Rev.*, 85, 1995.
- E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino 2004.
- P. BIANCHI-C. LATINI (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2014.
- R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015.
- R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.
- P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 16, 2012.
- S. BILARDO, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Ist. Federalismo*, 2001.
- R. BIN, *L'indirizzo e coordinamento nella "Bassanini": ritorno alla legalità*, in *Le Regioni*, 1999.
- R. BIN, *Sullo «statuto costituzionale» delle deleghe*, in *Le Regioni*, 1999.
- R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000.
- R. BIN, *La funzione amministrativa*, consultabile in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/TitoloV-ff%20amm.htm>

- R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001.
- R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum quad. cost.*, 2, 2002.
- R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002.
- R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012.
- R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka?*, in *Astrid-Rassegna*, 14, 2016.
- R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016.
- R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2016.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 1988.
- L. BOBBIO-S. PIPERNO, *Le relazioni tra Regioni ed Enti locali: un primo inquadramento concettuale*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Giuffrè, Milano 1999.
- J.L. BOEUF, *L'intercommunalité francese*, in *Amministrare*, 2009.
- G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Ist. Federalismo*, 2014.
- G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 2015.
- G. BOGGERO, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2016.
- G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Utet, Torino 1991.
- U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Società Editrice Libreria, Milano 1915.
- U. BORSI, *Regime uniforme e regime differenziale nell'autarchia locale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927.
- G.P. BOSCARIOL, *Le politiche di coesione 2014-2020: dall'Accordo di partenariato alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2015.
- E. BOSCOLO, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 25-27*, in *Le Regioni*, 1998.
- C. BOTTARI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 112-113*, in *Le Regioni*, 1998.
- C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini 2003.
- A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. Federalismo*, 2012.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.
- A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, 2016.

- A. BRANCASI-P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 2010.
- A. BRETON, *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, 2, 2017.
- G. BROSIO, *Un po' di political economy dei processi di ristrutturazione del governo locale in alcuni paesi Europei: Francia, Spagna e Danimarca a confronto*, in *Ec. pubbl.*, 2016.
- G. BROSIO S. PIPERNO, *Il difficile cammino dell'autonomia tributaria regionale e locale in Italia: un modello interpretativo*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2013.
- G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, 2012.
- F. CALASSO, voce *Comune*, in *Enc. Dir.*, 1961, VIII.
- Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali nel diritto in trasformazione: considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano 2000.
- Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 13 ottobre 2003.
- Q. CAMERLENGO, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 32-36*, in *Le Regioni*, 1998.
- Q. CAMERLENGO, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 47-49*, in *Le Regioni*, 1998.
- Q. CAMERLENGO, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 50*, in *Le Regioni*, 1998.
- Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, 2016.
- Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969.
- M. CAMMELLI, voce *Delegazione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Treccani, Roma 1988.
- M. CAMMELLI, *Le due riforme: ordinamento locale e servizi pubblici* in *Le Regioni*, 1991.
- M. CAMMELLI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 5*, in *Le Regioni*, 1998.
- M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000
- M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.
- M. CAMMELLI, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Ist. Federalismo*, 2003.
- M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna 2004.
- M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2004.
- M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012.

- M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid-Rassegna*, 10, 2018.
- P. CANAPARO, *Ombrello costituzionale sui fondi per le funzioni trasferite alle Province*, in <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com>, 19 novembre 2015.
- A. CANDIDO, *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in F. PIZZOLATO-A. MORELLI-C. BUZZACCHI (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Milano 13 giugno 2016, Giuffrè, Milano 2016.
- S. CAPASSO-A. CASOLARO, *Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- M. CAPPELLO, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2015.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014.
- P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2003.
- P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 2008.
- P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, 2012.
- P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, 19, 2013.
- P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2005.
- E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004.
- E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015.
- E. CARLONI, *Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.
- S. CARREA, *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013.
- M. CARRER-S. ROSSI *Le città metropolitane in Europa*, working paper elaborato per conto dell'IFEL-Fondazione ANCI, Roma 2014.
- S. CARRERA, *La legge applicabile e le regole di giurisdizione relative ai rapporti di lavoro dipendente e alle procedure di evidenza pubblica in ambito GECT*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2016.
- P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- G. CARUSO, *Le competenze delle «nuove» Province*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 208 ss.
- D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, Società Editrice Libreria, Milano 1909.
- D. CASALINI-M. CONSITO, *Art. 23*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.
- S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959.
- S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993.

- S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995.
- S. CASSESE, *Il terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997.
- S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano 2000.
- S. CASSESE, *Le Funzioni*, in ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano 2000.
- S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI-M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino 2001.
- S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003.
- M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2015.
- E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2015.
- P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino 2004.
- R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.
- M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO-L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015.
- M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.
- C.B. CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, Éupolis Lombardia, Milano 2016.
- V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 2003, XXX.
- V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino 2014.
- V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI(a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004.
- V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei poteri pubblici*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004.
- J. CHAPUISAT, *Libertés locales et libertés publiques*, in *AJDA, Actualité juridique droit administratif*, 1982.
- J. CHAPUISAT, *La répartition des compétences. Commentaire da la loi n. 83-8 du 7.1.1983, relative à la ripartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat*, in *AJDA*, 1983.
- R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Ist. Federalismo*, 2016.
- O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008.
- O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel D.D.L. n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013.
- J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, Parigi 1967.
- M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992.
- M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995.
- E. CICIOTTI, *Pianificazione strategica e territoriale dopo la legge Delrio*, Relazione al Corso nazionale promosso da FONDAZIONE ROMAGNOSI «*Gli strumenti di governo del territorio – Governare con l'urbanistica. La pianificazione di area vasta e delle infrastrutture strategiche*», Pavia, marzo-aprile 2015.

- F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: "dove non può la Costituzione può la legge statale?"*. Ossia "la trasversalità oltre se stessa" in *Giur. cost.*, 2008.
- P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. Federalismo*, 2011.
- M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995.
- V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008.
- R. COGNO, *La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano, 2015.
- R. COGNO-S. PIAZZA-M. BARBERO-I. LOBASCIO, *Quali vantaggi per una grande fusione di comuni*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2015.
- D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967.
- R. COLAVITTI, *La métropolisation française, un phénomène encore en quête de son droit*, in M.C. STECKEL-ASSOUÈRE (sous la direction de), *La recomposition territoriale: la decentralization entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Paris 2016.
- M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *Comprensori e deleghe*, in *Dem. dir.*, 1976, pp. 888 ss.
- M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, 1977.
- M. COLUCCI-A. TRAVI-U. FANTIGROSSI, *L'esperienza dei comprensori*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Audizione n. 103*, seduta del 16 marzo 2017, in <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2017/03/16/leg.17.stencomm.data20170316.U1.com62.audiz2.audizione.0103.pdf>
- L. CONDORELLI-F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986.
- A. CONZATTI, *Le comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni*, 1973.
- F.S. COPPOLA-S. RAPUANO, *I comuni italiani fra dissesto e piani di riequilibrio*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014.
- G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Quaderni della Rivista «*Il Politico*», Giuffrè, Milano 2005.
- A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini 2003.
- A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001.
- A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004.
- CORTE DEI CONTI-SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015*, Deliberazione n.4/SEZAUT/2017/FRG.
- CORTE DEI CONTI, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 23 febbraio 2017.

- F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Federalismo*, 2003.
- F. CORTESE, *Il GECT [Gruppo europeo di cooperazione territoriale] come luogo di coordinamento: l'amministrazione transfrontaliera è giustiziabile?*, in *Informator*, 2012.
- COUNCIL – Recommendation 2014/C 247/11 on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy, 2014, 8 July 2014.
- V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990.
- M. CROISAT-J. TOURNON, *Centralisme et pluralism. Le paradoxe français*, in *Revue internationale de science politique*, 1984.
- M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato: trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Il Mulino, Bologna 1992.
- M. D'ALBERTI, *La riforma amministrativa in Italia*, in AA.VV., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e Francia. Atti del Seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Giuffrè, Milano 1998.
- M. D'AMICO, *Funzioni delle province e ruolo delle regioni nella l. n. 142 del 1990 secondo l'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Dir. regione*, 1991.
- C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *Federalismi.it*, 20, 2016.
- L. D'ANTONE, *Cento idee per lo sviluppo*, in <http://www.rivistameridiana.it/files/D-Antone,-Cento-idee.pdf>.
- A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Bulzoni, Roma 1974.
- A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea*, in *Giur. cost.*, 1989.
- A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001.
- A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002.
- A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003.
- A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino 2007.
- G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, I.
- P. D'AVENA, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999.
- L. DE ANGELIS-D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1999.
- M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Amministrazione In Cammino*, 31 maggio 2017, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.
- V. DE BRIANT, *La réforme territoriale française: une réforme italienne?*, in *AJCT, Actualités juridiques collectivités territoriales*, 2014.
- M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle Métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *Federalismi.it*, 4, 2014.
- M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L.

- VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016.
- M. DE DONNO-A. PIAZZA *La disciplina intercomunale in Francia*, Bologna 2016.
- M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Ist. Federalismo*, 2017.
- A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., Parigi 1976.
- L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005.
- G.C. DE MARTIN, voce *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. App.*, II, Utet, Torino 1980.
- G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano 1984.
- G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini 2003.
- G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, 2014.
- G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- G.C. DE MARTIN-G. MELONI-F. MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142 del 1990*, Giuffrè, Milano 1995.
- G.C. DE MARTIN-F. MERLONI-F. PIZZETTI-L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Maggioli, Rimini 2000.
- B. DENTE, *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli special districts all'italiana?*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992.
- G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano 1990.
- M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in *RFDA*, 2014.
- P. DEMAYE-SIMONI, *Le principe de libre administration autorise la modulation des aides financières entre collectivités territoriales*, in *Constitutions*, 2012.
- C. DESIDERI, *La Corte costituzionale sulla l.n. 59/1997: chiarimenti e incoraggiamenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999.
- C. DESIDERI-G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Giuffrè, Milano 1998.
- U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, 14, 2016.
- R. DI MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come «codici» per l'attuazione del federalismo fiscale e della «democrazia di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2012.
- A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Giappichelli, Torino 2014.
- R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2003.
- R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle «istanze unitarie» previste dalla costituzione*, *Federalismi.it*, 9, 2003.
- F. DIETSCH, *Loi n°2010-1563 di 16 décembre 2010-Commentaire*, 2011, disponibile al sito <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Main/CNFPTSearch?text=2010-1563&space=Notions-Cles&type=CNFPTCode.NotionClass>.

- G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142 del 1990: bilancio di un'esperienza e prospettive*, in *Le Regioni*, 1997.
- G. D'IGNAZIO, *Le funzioni amministrative*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2003.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres 2018*, Parigi, 2018, in https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf.
- A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, 1973, pp. 637 ss.
- D. DONATI, *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1972.
- J.C. DOUENCE, *La région: collectivité à vocation générale ou spécialisée?*, in *RFDA*, 1986.
- J.C. DOUENCE (sous la direction scientifique de), *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Paris 1998.
- L. DRISALDI, *Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 17 ss.
- M. DUGATO, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Ist. Federalismo*, 2009.
- R. EICHENBERGER-B.S. FREY, *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism*, in E. AHMAD-G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006.
- C. EISENMANN, *La centralisation et la décentralisation: principes d'une théorie juridique*, in *RDP*, 1947.
- L. ELIA, voce *Amministrazione degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958.
- J. ELLUL, *Histoire des institutions*, P.U.F., Paris 1963.
- A. ENGL-J. WOELK, *Il Gruppo Europeo di cooperazione territoriale (GECT): nascita e sviluppo del nuovo strumento del diritto dell'Unione Europea*, in *Informatore*, 2012.
- C. ESPOSITO *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954
- C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954.
- J.Y. FABERON-J.F. AUBY (dir.), *L'évolution du statut du département d'outre-mer*, Colloque organisé par l'Institut de Droit d'outre-mer de Montpellier, 18 janvier 1999, PUAM, Aix-en-Provence 1999.
- H. FABRE, *L'unité et l'indivisibilité de la République. Réalité? Fiction?*, in *RDP, Revue du droit public*, 1982.
- F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017.
- E. FALCITELLI, *Le principali novità contenute nella legge di riordino piemontese delle funzioni amministrative provinciali (l. r. 23/2015)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2015.

- G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.
- G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario* in *Le Regioni*, 1992.
- G. FALCON, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali* in *Le Regioni*, 1994.
- G. FALCON, *Le città metropolitane della l. 142/1990: il caso di Venezia*, in *Le Regioni*, 1994.
- G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna 1998.
- G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002.
- G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003.
- G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012.
- G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012.
- G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- G. FALCON, *Le ragioni del sì e del no*, in *Le Regioni*, 2016.
- G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016.
- M. FALCONE, *Le nuove funzioni fondamentali delle Province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e attuazione concreta*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- B. FAURE, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?*, in *AJDA*, 2009.
- L. FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, in *RDP*, 1982.
- L. FAVOREU, *Libre administration et principes constitutionnels*, in J. MOREAU-G. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Economica-PUAM, Aix-en-Provence 1984.
- B. FAURE, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in *RFDA* 2011.
- L.P. FELD-J.G. MATSUSAKA, *Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons* in *Journ. Publ. Econ.*, 87, 2003.
- A. FERRARA G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, Jovene, Napoli 2010.
- E. FERRARI, *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1994.
- E. FERRARI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 28-31*, *Le Regioni*, 1998.
- E. FERRARI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 128-134*, in *Le Regioni*, 1998.
- E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano 2005.
- C. FERRETTI-P. LATTARULO, *Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2015.

- C. FERRETTI-P. LATTARULO-A. TADDEI, *L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.
- S. FOÀ, *Art. 19*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve*, Cedam, Padova 2006.
- E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003.
- FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in <http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/> e in <http://www.confindustria.pv.it/>
- S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973.
- P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali: forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano 2011.
- P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2014.
- K.A. FOSTER, *Specialization in Government: The Uneven Use of Special Districts in US Metropolitan Areas*, in *Urban Affairs Rev.*, 31, 1996.
- J. FOURRÉ-L. FAVOREU, *La région au renard du droit constitutionnel*, in *RFAP, Revue française d'administration publique*, 1986.
- E.N. FRAGALE, *Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 5, 2016.
- C. FRANCESCHINI-S. GUERRIERI-G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma 1997.
- M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Dir. un. eur.*, 2005.
- E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.
- C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- O. GALLI, *Unioni di Comuni in Europa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, in corso di pubblicazione.
- C.E. GALLO, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, I, Giuffrè, Milano 1993.
- C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Giappichelli, Torino 2001.
- C.E. GALLO, *L'impugnazione da parte dello Stato delle leggi regionali ed il limite delle grandi riforme economico-sociali*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003.
- S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Cedam, Padova 1986.
- S. GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini 1992.
- S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2003.
- G. GARDINI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 118*, *Le Regioni*, 1998.
- G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Ist. Federalismo*, 2013.
- G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 2015.
- G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della Legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016.

- G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo locale*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
- W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Giappichelli, Torino 2017.
- G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, *Giur. cost.*, 2003.
- E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59 del 1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Giuffrè, Milano 1998.
- E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la "insufficienza" dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 2016.
- M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corr. amm.*, 1948.
- M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
- M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957.
- M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, 1958, I.
- M.S. GIANNINI, voce *Amministrazione pubblica (premessa storica)*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958.
- M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959.
- M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959.
- M.S. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Giuffrè, Milano 1965.
- M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1967.
- M.S. GIANNINI (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia 1967.
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1970.
- M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- M.S. GIANNINI, *Il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Edizioni di Comunità, Milano 1973.
- M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1981.
- M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in S. AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984.
- M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova 1988.
- P.D. GIARDA, *Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale*, in E. GIARDINA-F. OSCULATI-M. REY (a cura di), *Federalismo*, SIEP, Franco Angeli, Milano 1996.
- E. GIARDINA-F. OSCULATI-M. REY (a cura di), *Federalismo*, SIEP, Franco Angeli, Milano 1996.
- F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.
- D. GIROTTO, *Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale*, in *Giur. cost.*, 1999.
- T.F. GIUPPONI, *Politiche della sicurezza ed autonomie locali*, Bononia University Press, Bologna, 2010.
- T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014.

- O. GOHIN, *L'apport de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998*, in *Cahiers Conseil constit.*, 12, 2002.
- O. GOHIN, *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, in *RFDA*, 2003.
- M. GOLA, *Articolo 7*, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino 2004.
- M. GOLA-M.A. SANDULLI, *Art. 2*, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino 2004.
- S.D. GOLD, *Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s*, in D.A. KENYON-J. KINCAID (eds.), *Competition among States and Local Governments*, Urban Institute Press, Washington D.C. 1991.
- G. GONTCHAROFF, *Le Rapport Guichard*, in *Esprit*, 1977.
- A.S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, coll. «Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle», 2011.
- M. GORLANI, *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 14 giugno 2002.
- M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016* in *Federalismi.it*, 5, 2017.
- E. GRASSI-F. MERUSI, *La comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il Comune democratico*, 1974.
- P.G. GRASSO, *Profili costituzionali della riforma della legge comunale e provinciale. Note ad una proposta di legge*, in *Il Politico*, 1978.
- P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, 2, 1994.
- A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino 2004.
- G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino 2003.
- M.A. GRÉGORY, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris 2017.
- T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.
- E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid-Rassegna*, 19, 2013.
- Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Ist. Federalismo*, Numero Speciale, 2014, p. 17.
- G. HERAUD, *De la décentralisation au fédéralisme*, in F. MODERNE (sous la direction de), *La nouvelle décentralisation*, Bibliothèque des collectivités locales, Paris 1983.
- R. HERTZOG, *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, in *AJDA*, 2003.
- A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge 1970.
- M. HOUSER, *La péréquation entre départements*, in *RFDA*, 2011.
- IFEL-FONDAZIONE ANCI, *Il quadro finanziario dei comuni*, Roma, luglio 2010, rinvenibile in www.fondazioneifel.it
- S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: costi evitabili della frammentazione*, in *Ist. Federalismo*, 2013.
- ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, 1989.
- S.P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "euro regioni": i casi di Italia e Spagna*, in *Federalismi.it*, 19, 2012.

- V. ITALIA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977.
- V. ITALIA, *Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2006.
- H. JACQUOT-J.P. LEBRETON, *La réforme du plan local d'urbanisme*, in *AJDA*, 2010.
- L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014.
- G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag O. Häring, Berlin 1914.
- J. JORDA, *Les collectivités territoriales outre-mer et la revision de la Constitution*, in *RFDC, Revue française de droit constitutionnel*, 2003.
- E. JOS-D. PERROT (dir.), *L'outre-mer et l'europe communautaire. Quelle insertion? Pour quel développement?*, Economica, Paris 1994.
- J.F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre: des collectivités locales mal nommées?*, in *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003.
- N. KADA, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, in *AJDA*, 2014.
- D.A. KENYON-J. KINCAID (eds.), *Competition among States and Local Governments*, Urban Institute Press, Washington D.C. 1991.
- H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. COTTA-G. TREVES, Edizioni Comunità, Milano 1963.
- H. KELSEN. *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di G.M. LOSANO, Einaudi, Torino 1966;
- H. KELSEN *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. di R. TREVES, Einaudi, Torino 1970.
- G. KIRCHGÄSSNER-W.W. POMMEREHNE, *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland*, in *Journ. Publ. Econ.*, 60, 1996.
- P. LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, Giard et Brière, Paris 1838-1918.
- S. LAMOUREUX, *La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel : ombres et lumière (À propos des décisions nos 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 décembre 2010, p. 22181, 2011-632 D*, in *RFDC, Revue française de droit constitutionnel*, 2012.
- S. LAMOUREUX, *La métropole d'Aix-Marseille-Provence devant le Conseil constitutionnel: la répartition des sièges de l'organe délibérant à l'aune du principe d'égalité devant le suffrage*, in *RFDC, Revue française de droit constitutionnel*, 2016.
- F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Atti del Convegno tenutosi a Roma, 5 marzo 2015, Giuffrè, Milano 2016.
- L. LANZONI, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011.
- P. LE LIDEC, *Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires: l'exemple du Comité Ballardur sur la réforme des collectivités locales*, in *RFAP*, 2009.
- M. LE MOIGNE, *La défragmentation des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique opérée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *BJCL*, 2011.
- A.M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local, Egalité et liberté locale dans la Constitution*, Actes du Colloque de Fort-de-France, 18, 19 et 20 décembre 1997, P.U.A.M.-Economica, 1999.
- LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Rapporto 2015, Firenze, luglio 2015, consultabile al link <http://www.consigliautonomielocali.it/wp-content/uploads/2015/09/Legautonomie-Lattuazione-della-Legge-Del-Rio-e-la-riallocazione-delle-funzioni-alle-province.pdf>
- P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration del 1750 à nos jours*, P.U.F., Parigi 1968 (trad. it. *Stato e società in Francia*, Edizioni di Comunità, Milano 1978, con prefazione di S. CASSESE).

- L.E. LO IACONO, *L'intercomunalità in Francia*, in AA.VV., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, 31 luglio 2011.
- G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino 1986.
- M. LONG-H. RIHAL, *La vocation sociale du département*, in *AJDA*, 2011.
- V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giur. cost.*, 2015.
- A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19, 2012.
- A. LUCARELLI-M. VERPEAUX (sous la direction de), *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan, Paris 2012, passim.
- A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13, 2014.
- A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014.
- A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015.
- A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, *Federalismi.it*, n. 3/2015.
- A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, 4, 2016.
- F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, in *AJDA*, 1992, n° spécial «Outre-mer».
- F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, Paris 1992.
- M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI-S. GUERRIERI-G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma 1997.
- P.G. LUCIFREDI-G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Utet, Torino 1956.
- R. LUCIFREDI, *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959.
- J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *OPAL*, 4-5, 2014.
- C. MAINARDIS, *"Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Le Regioni*, 2010.
- A. MALTONI-F. PELLIZZER, *Conferimento di funzioni amministrative, raccordi procedurali, semplificazione amministrativa, liberalizzazione e ruolo dei soggetti privati*, in *Lav. nelle p.a.*, 1998.
- A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, *Giur. cost.*, 2007.
- S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002.
- S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost.*, 25 giugno 2004.
- S. MANGIAMELI, *Il significato della riforma a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni*, 2010.
- S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013.
- S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2013.
- S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013.
- L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2003.

- G. MARCOU, *La réforme de l'intercommunalité: quelles perspectives pour les agglomérations urbaines?*, AJDA, 2002.
- G. MARCOU, *Quel Grand Paris pour demain?*, in AJDA, 2009.
- G. MARCOU, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in RFDA, 2010.
- G. MARCOU, *La loi sur le Grand Paris: le retour de l'État aménageur?*, in AJDA, 2010.
- G. MARCOU, *Les trente ans de la région: et demain?*, in AJDA, 2012.
- G. MARCOU, *L'État et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?*, in AJDA, 2013.
- G. MARCOU *Le Città metropolitana nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, 3, 2014.
- E. MARCOVICI, *De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014. La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines*, in AJDA, 2014.
- E.M. MARELLI-C. SCIANCALEPORE-A. DAL BIANCO-M. FERRARESI, *Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso al creazione di un patto euro-compatibile*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli 1977.
- F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002.
- F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002.
- F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- G. MARONGIU, voce *Funzione (funzione amministrativa)*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Treccani, Roma 1988.
- T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956.
- T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 1982.
- G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999.
- C. MARZUOLI, *Il piano strategico metropolitano: note introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015.
- C. MARZUOLI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 138-139*, in *Le Regioni*, 1998.
- M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 9 marzo 2012 e in *Amministrare*, 2013.
- M. MASSA, *Riordino e razionalizzazione delle Province: i risparmi passano per il bilancio statale per arrivare ai nuovi enti di area vasta*, in *Quad. cost.*, 2016.
- G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016.
- B. MATHIEU-M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Economica, Paris 1996.
- B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003.
- E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, 2015.
- O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker und Humblot, Leipzig 1895, con trad. fr., *Le droit administratif allemand*, Giard et Brière, Paris 1903.

- L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993.
- L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005.
- G. MAZZOCCHI-G. PASTORI, *Lineamenti per una riforma delle strutture amministrative locali*, in *Ec. pubbl.*, 1972.
- M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, 2015.
- F. MÉLIN - SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité des collectivités territoriales*, in *CCC, Cahiers Cons. const.*, 12, 2002.
- G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d. lgs. n. 112/1998*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000.
- G. MELONI, (a cura di), *Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Roma 2001.
- G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in ID. (a cura di), *Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Roma 2001.
- G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 24, 2012.
- G. MELONI, *Quale organizzazione e quali risorse per il nuovo assetto delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 15, 2016.
- Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, L.G.D.J., Parigi, 1974.
- F. MERLONI, *L'istituzione delle Città metropolitane. Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, 1994.
- F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002.
- F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2009.
- F. MERLONI, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2010.
- F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni* 2011.
- F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2012.
- F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2013.
- F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2014.
- F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016.
- L. MEZZETTI (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Cedam, Padova 1999.
- T. MICHALLON, *La République française, une fédération que s'ignore?*, in *RDP*, 1983.
- G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino 1961.
- G. MIGLIO, *La formazione dello Stato unitario*, Vita e Pensiero, Milano 1963

- G.F. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in AA.VV., *La scienza dell'amministrazione*, Atti del I convegno di studi del Centro studi amministrativi di Como, Giuffrè, Milano 1957.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA-RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le manovre di finanza pubblica*, Roma 2013.
- E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, 1971.
- J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ.*, 1972.
- G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016.
- F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino 1966.
- F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano 1969.
- F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli, (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano 1999.
- F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. BIANCHI-C. LATINI (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2014.
- L. MOLLIKA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio cost.*, 2, 2016.
- D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 11 luglio 2015.
- G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano 1974.
- D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. DE ANGELIS-D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1999.
- J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, Paris 1983.
- A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *Federalismi.it*, 16, 2018.
- G. MORGESE, *La strategia macroregionale adriatico-ionica*, in IPRES, *Rapporto Puglia 2015*.
- C. MORICH-S. FALZI-R. SCOLA, *Il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell'attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2015.
- A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, 4, 2016.
- C. MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, 1952.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1969, II.
- C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova 1973.
- M. MORVILLO, *Sindacabilità (e illegittimità) del bilancio regionale: la Corte torna sui trasferimenti regionali alle province*, in *Quad. cost.*, 2016.
- P. MOZOL, *Libre administration*, in N. KADA-R. PASQUIER-C. COURTECUISSÉ-V. AUBELLE (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt 2017.
- D.C. MUELLER, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

- C. MURGIA, *Unità della Repubblica e autonomia regionale in Francia*, relazione al convegno interdisciplinare “*Le Regioni in Europa. Otto esperienze di attualità a confronto*”, Osservatorio sul federalismo, Roma, 23 maggio 2002.
- C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino 2011.
- C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare?*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013.
- J.C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, l’Harmattan, Paris 2010.
- J.C. NÉMERY (sous la direction de), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?*, L’Harmattan, Paris 2016.
- S. NERI, *Lo stato dell’arte della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in *Federalismi.it*, 22, 2015.
- G. NICOSIA, *Dalle Province regionali agli Enti di area vasta: la mobilità del personale e l’avvio problematico di una riforma nell’esperienza siciliana*, in *Lav. nelle p. a.*, 2014.
- V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009.
- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1966.
- M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976.
- M. NIGRO, *Il governo locale – I – Storia. Lezioni di diritto amministrativo dell’anno accademico 1979-1980*, Bulzoni, Roma 1980.
- F. NORDI-L. RIZZO, *Abolizione delle province e riallocazione delle spese: il caso della Lombardia*, in *Ec. pubbl.*, 2016.
- W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
- W.E. OATES, *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar, Aldershot 1991.
- H. OBERDORFF, *Territoires, collectivités et Union européenne*, in *RDP, Revue du droit public et de la science politique en France et à l’Étranger*, 2015.
- E. ONGARO, *L’influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme de l’administration publique dans les États de tradition administrative napoléonienne – Plaidoyer pour l’adoption d’un nouvel agenda de recherche*, in *RFAP, Revue française d’administration publique*, 2012.
- V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012.
- A. ORAISON, *Quelques réflexions générales sur l’article 73 de la Constitution de la Cinquième République, corrigée et complétée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, in *RFDA*, 2003.
- V.E. ORLANDO *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società Editrice Libreria, Milano 1897.
- V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in ID., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società Editrice Libreria, Milano 1897.
- V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Società Editrice Libreria, Milano 1908.
- V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Società Editrice Libreria, Milano 1915.
- A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1974.
- S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino 1994.
- F. OSCULATI, *Federalismo lombardo. Punti problematici*, consultabile in www.astrid-online.it, 10 giugno 2008.
- F. OSCULATI, *Strutture amministrative e semplificazione per aggregazione. Il caso del servizio idrico integrato a Pavia*, in G. PARAMITHIOTTI (a cura di), *Servizi e imprese*

- pubbliche in Europa tra convergenza e sussidiarietà*, Quaderni della Rivista «*Il Politico*» n. 60, Rubettino, Soveria Mannelli 2013.
- F. OSCULATI, *La réforme des provinces italiennes*, Intervento del 7 luglio 2015 alla Fondation Jean-Jaurès, consultabile sul sito web <https://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/istituzioni/index.html?page=15>.
- F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Romagnosi, n. 2, Pavia, giugno 2017, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>.
- F. OSCULATI, *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano 1999.
- C. PADULA, *Commento sub art. 121 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008.
- C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it.
- E.C. PAGE-M.J. GOLDSMITH (Editors), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London 1988.
- L. PALADIN, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977.
- L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996.
- F. PALAZZI, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.
- D. PAMELIN, *Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese*, in *DPCE Online*, 3, 2015.
- A. PANARO-A. CASOLARO, *La programmazione comunitaria 2014-2020 e l'impatto finanziario nel settore dei trasporti e della logistica: risultati di un monitoraggio delle Regioni del Mezzogiorno*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.
- S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?», in *Le Regioni*, 1, 2015.*
- V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la «carta europea delle autonomie locali»*, in *Foro amm.*, 1995.
- V. PARISIO, *«Carta europea delle autonomie locali» e principio di sussidiarietà*, Maggioli, Rimini 1997.
- P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*.
- G. PASTORI, *Verso la Regione ente generale*, in *Le Regioni*, 1989.
- G. PASTORI, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino 1989.
- G. PASTORI, *Riordino delle funzioni locali e regioni*, in *Le Regioni*, 1991.
- G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997.
- G. PASTORI, voce *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino 1997.
- G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999.
- G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Annuario 2002 AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo)*, Giuffrè, Milano 2003.
- G. PASTORI-M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione «a Costituzione invariata»: la legge n. 59 del 1997*, in *Studium iuris*, 1998.
- G. PAVANI, *Caratteristiche dell'area francese*, in G. PAVANI-L. PEGORARO, *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006.

- G. PAVANI-L. PEGORARO, *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006.
- F. PELLIZZER, *Le concessioni di opera pubblica. Caratteri e principi di regime giuridico*, Cedam, Padova 1990.
- F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali* Giuffrè, Milano, 1992.
- F. PELLIZZER, *Commento agli artt. 93-96 (opere pubbliche) del D. lgs 112/1998 (conferimento funzioni a Regioni ed enti locali in attuazione della legge 59/97)*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998.
- F. PELLIZZER-M. MAGRI, *I poteri "sovracomunali" nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, in E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano 2005.
- D. PEPEY, *Vie des Collectivités Locales. Le Rapport Guichard: vivre ensemble*, in *LRA, La Revue administrative*, 1976.
- G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993.
- J. PETIT (contributions rassemblées par), *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, Paris 2003.
- A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, 1997.
- L. PHILIP, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, in *CCC, Cahiers Cons. constit.*, 12, 2002.
- I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016.
- P. PICIACCHIA *Le elezioni del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions")*, in *Nomos*, 3, 2014.
- P. PICIACCHIA, *La Nuova Caledonia e le Autorità Amministrative Indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.
- E. PICOZZA-S. OGGIANU, *Politiche dell'Unione Europea e diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino 2013.
- G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Giuffrè, Milano 1999.
- S. PIPERNO, *Introduzione*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Giuffrè, Milano 1999.
- A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it*, 3, 2015.
- F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1979.
- F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare, riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 2001.
- F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009.

- F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid-Rassegna*, 11, 2014.
- F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid-Rassegna*, 13, 2014.
- F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di Comuni: le linee principali del d.d.l. Delrio*, schema della relazione tenuta alla conferenza «L'iter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane», Firenze, 24 gennaio 2014.
- F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, *Federalismi.it*, n. 3/2015.
- F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015.
- F. PIZZETTI, *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.
- F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015.
- F. PIZZETTI, *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 2015.
- G. PIZZICONI, *La mobilità del personale degli enti locali tra eccedenze, sovrannumeri, vincoli di spesa e assunzionali. I profili giuscontabilistici nelle posizioni interpretative della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto*, in *Comuni d'Italia*, 4, 2013.
- G. PIZZICONI, *I vincoli assunzionali degli enti locali tra interpretazioni della Corte dei conti ed effetti del decreto sulla spending review*, in *Comuni d'Italia*, 4-5, 2012.
- F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Dir. pubbl.*, 2015.
- T. PLUCHINO-A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016.
- A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001.
- A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, *Federalismi.it*, n. 3/2015.
- A. POGGI-I. MASSA PINTO, *Art. 3*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.
- A.M. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio "obbligato" delle stesse*, in www.confronticostituzionali.eu, 14 luglio 2014.
- A.M. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *Federalismi.it*, 16, 2018.
- G. POLA, *L'attuazione del federalismo fiscale a norma della legge delega n. 42/2009: a che punto siamo*, in *Confronti*, 3, 2011.
- G. POLA, *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio in Europa, e altrove*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.
- A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano 2008.
- M. POMPILIO, *Il ruolo delle Città medie*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- J.M. PONTIER, *Semper manet. Sur une clause générale de compétence*, in *RDP*, 1984.
- J.M. PONTIER, *La subsidiarité en droit administratif*, in *Rev. Droit Publ. Sc. Pol.*, 1986.
- J.M. PONTIER, *La région*, Dalloz, Paris 1988.

- J.M. PONTIER, *Le statut de la région*, in J.C. DOUENCE (sous la direction scientifique de), *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n. 1713, Dalloz, Paris 1998.
- J.M. PONTIER, *Les cartes et schémas: de nouvelles interrogations pour la décentralisation*, in J.M. PONTIER (dir.), *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, Aix-en-Provence 2000.
- J.M. PONTIER (dir.), *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, Aix-en-Provence 2000.
- J.M. PONTIER, *Retour sur une région refusée*, in *AJDA*, 2009.
- J.M. PONTIER, *Requiem pour une clause générale de compétence?*, in *JCP*, 2, 2011.
- J.M. PONTIER, *La redistribution des compétences entre le département et la région*, in J.C. NÉMERY (sous la direction de), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?*, L'Harmattan, Paris 2016.
- J.M. PONTIER, *La décentralisation française. Évolutions et perspectives*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux 2016.
- L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 25, 2013.
- P.L. PORTALURI-G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in ID. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze 2016.
- U. POTOTSCHNIG, *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in AA.VV., *Atti del I Convegno di studi giuridici sulla regione*, Cedam, Padova 1955.
- U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 1971.
- U. POTOTSCHNIG, *Comuni, comprensori e altre forme associative fra gli enti locali*, in *L'impresa pubbl.*, 1972, V.
- U. POTOTSCHNIG, *Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Montanaro d'Italia*, 1973, suppl. III-IV.
- U. POTOTSCHNIG, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, 1974.
- U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 1975.
- U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977.
- U. POTOTSCHNIG, *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977.
- U. POTOTSCHNIG (a cura di), *Legge generale sull'Amministrazione locale*, Cedam, Padova.
- U. POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del Comune*, in *Le Regioni*, 1991.
- U. POTOTSCHNIG, *Una nuova frontiera per l'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1991.
- D. POULTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Th., Parigi 1960, III.
- A. PREDIERI-M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino 2001.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*, 23 ottobre 2014, in <http://www.affariregionali.it>.
- E. PRESUTTI, *Sulla teoria del decentramento*, Utet, Torino 1899.
- S. PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano 1935.
- F.C. RAMPULLA, *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, 1975.
- F.C. RAMPULLA, *Proposte di riforma del governo locale*, in *Il Comune democratico*, 1977.
- F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia comunale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984.
- F.C. RAMPULLA, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino 1989.
- F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, 1997.

- F.C. RAMPULLA-A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1, 1998.
- F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, 2005.
- F.C. RAMPULLA., *Il governo e la gestione del servizio idrico integrato alla luce delle novità legislative*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, 2010.
- F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2010.
- F.C. RAMPULLA-A. VENTURI, *La Corte si esercita sui beni demaniali del servizio idrico (Nota a margine della sentenza 320/2011 C. Cost.)*, in *Le Regioni*, 2012.
- F.C. RAMPULLA, *Il servizio idrico integrato e le opzioni regionali*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, 2017.
- F.C. RAMPULLA, *Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- F.C. RAMPULLA, *La governance degli Enti di area vasta* in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- F.C. RAMPULLA, *Le funzioni delle Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e normazione regionale*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.
- F.C. RAMPULLA-G.C. RICCIARDI, *Verso una «modellazione» dell'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni. Le ipotesi per uno Statuto-tipo*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.
- O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Luigi Pierro, Napoli 1912.
- V. REBBA, *Analisi costi-benefici di progetti pubblici finanziati attraverso la formazione di club a livello locale*, in *Riv. dir. fin. Sc. finanze*, 1996.
- V. REBBA, *Dalla teoria dei beni pubblici locali al federalismo funzionale*, in *Ec. Pol.*, 1998.
- S. REGOURD-J. CARLES-D. GUIGNARD, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris 2012.
- M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Ist. Federalismo*, 2001.
- G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.
- G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, 2016.
- G.C. RICCIARDI, *Art. 132, comma 2, Cost. e territori provinciali montani tra ruolo della politica ed interessi multilivello*, Relazione al Convegno da titolo «L'articolo 132 della Costituzione: il VCO in Lombardia, un percorso possibile», tenutosi a Domodossola, il 21 settembre 2018.
- G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, in

- G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI *Autonomia statutaria e stabilità delle Unioni di Comuni: profili giuridici*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.
- G.C. RICCIARDI, *Contributi statali e regionali alle forme associative nella disciplina normativa, regolamentare ed amministrativa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.
- G.C. RICCIARDI-A. CERIANI, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2019, in corso di pubblicazione.
- J. RIVERO, *Droit administratif*, Dalloz, Parigi 1975.
- G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Regionali*, 1, 2018.
- G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002.
- G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 2008.
- G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.
- A. ROMANO, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Utet, Torino 1987.
- F. ROMANO-S. DELLA VALLE, *Prime censure di incostituzionalità alla riforma Bassanini*, in *Urb. app.*, 1999.
- S.A. ROMANO, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, V, Istituto della enciclopedia italiana, Roma.
- S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Società Editrice Libreria, Milano 1908.
- S. ROMANO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Treccani, Roma 1911.
- S. ROMANO, *Poteri Potestà*, in ID. (a cura di), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947.
- S. ROMANO, *Scritti minori*, Giuffrè, Milano 1950.
- S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano 1950.
- R. ROMBOLI, *(In tema di) utilizzo del termine "sovranità" in una legge regionale*, in *Foro it.*, 2008, I.
- L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it.*, 1, 2018.

- S. ROSSA, *Il problematico rapporto fra l'esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale*, in *Giur. cost.*, 2015.
- E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano 1967.
- E. ROTELLI, *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Foro amm.*, 1968.
- E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna 1973.
- E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia Unita*, Il Mulino, Bologna 1981.
- E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999.
- E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 2009.
- D. ROUSSEAU, *Le rapport Balladur: un défaut d'ambition pour une V^e République toujours en déséquilibre*, in *LRA, La Revue Administrative*, 2008.
- A. ROUX, *Les implications du principe d'indivisibilité de la République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in B. MATHIEU-M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Economica, Paris 1996.
- E. ROUX *Metropolisation et territoires de montagne. Diagnostic des relations entre métropole et territoires de montagne (massifs du Vercors, de Belledonne et de Chartreuse et Métropole grenobloise): étude des liens, de l'interdépendance et de la réciprocité*, Rapporto di ricerca LabEx, 2015, disponibile al sito <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077>.
- F. ROVERSI MONACO, *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970.
- F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Cedam, Padova 1970.
- F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova 1970.
- F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983.
- F. ROVERSI MONACO, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Treccani, Roma 1988.
- F. ROVERSI MONACO voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Treccani, Roma 1988.
- M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, II, Giuffrè, Milano 1985.
- A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. cost.*, 2001.
- A. RUGGERI, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione* in *Ist. Federalismo*, 2003.
- A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- A. RUGGERI, *Nota minima in tema di referendum costituzionali "parziali": un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, 4, 2016.
- A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent* in *Diritti Regionali*, 1, 2018.
- P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1984.

- G. SALA, *Art. 3*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002.
- B. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.
- G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.
- L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in *Federalismi.it*, 12, 2016.
- G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini 1995.
- L. SAPORITO, *Le competenze regionali*, Giuffrè, Milano 1973.
- F. SAUVAGEOT, *Les catégories de collectivités territoriales de la République. Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, PUAM, Aix-en-Provence 2004.
- G. SCIULLO, *Dalle aree agli assetti metropolitani: il difficile cammino di una riforma*, in *Reg. gov. loc.*, 1993.
- G. SCIULLO, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture*, in *Riv. giur. urb.*, 2000.
- F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. COCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005.
- F.G. COCA, *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2008.
- M. SCUDIERO (a cura di), *I principi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli 2001.
- SENATO DELLA REPUBBLICA-AFFARI COSTITUZIONALI, *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giancarlo Bressa, sulla stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, Roma.
- D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in *OPAL*, n. 2/2013 e in www.dirittiregionali.org, 1 agosto 2013.
- D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015.
- D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002.
- G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Ist. Federalismo*, 2002.
- A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra comunità/unione europea, stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994.
- A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.
- L. SPADONE, *L. 56/2014: il presidente della provincia tra la soppressa giunta e il nuovo consiglio. Prime brevi linee operative*, in www.diritto.it, 13 novembre 2014.
- E. SPAGNA MUSSO, *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di Pietro Virga*, Giuffrè, Milano 1994.
- F. SPALLA, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 2006.

- F. SPALLA, *Fusioni comunali in Italia e in Europa: modelli, processi, esiti*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, in corso di pubblicazione.
- M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione, allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004.
- S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.
- S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014.
- S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, 4, 2016.
- M.C. STECKEL-ASSOUÈRE, *Les interactions entre la recomposition territoriale et l'adaptation des finances locales*, in ID. (sous la direction de), *La recomposition territoriale: la decentralization entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Paris 2016.
- M.C. STECKEL-ASSOUÈRE (sous la direction de), *La recomposition territoriale: la decentralization entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Paris 2016.
- A. STERPA, *Commento all'articolo 1, commi 1-2*, in A. FERRARA-G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, Jovene, Napoli 2010.
- A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni*, in *Federalismi.it*, 16, 2011.
- A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, *Federalismi.it*, n. 3/2015.
- A. STERPA, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50/2015* in *Federalismi.it*, 8, 2015.
- A. STOCCHIERO, *Macro-Regioni Europee, del vino vecchio in una botte nuova*, CeSPI Working Papers, 65, 2010, in www.cespi.it.
- G. STROZZI, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002.
- L. STURZO, *La Regione nella Nazione (1949)*, Zanichelli, Bologna 1974.
- S. SUR, *Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini: l'île de Saint-Barthélemy*, in J. PETIT (contributions rassemblées par), *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, Paris 2003, pp. 431 ss.
- A. TAILLEFAIT, *Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux*, in *AJDA*, 2014.
- A.M. TANDA, *L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane*, in *Diritti regionali*, 2018.
- G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000.
- G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- F. TERESI, *La "delegazione" e l'avvalersi come strumenti di coordinamento tra la regione ed i minori enti locali territoriali: aspetti problematici*, in *Foro amm.*, 1971, pp. 364 ss.
- F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Giur. it.*, 1973.
- L. TESOKA-J. ZILLER (dir.), *Union Européenne et Outre-mers, unis dans leur diversité*, Actes du colloque organisé à Florence les 12 et 13 avril 2007, PUAM, Aix-en-Provence 2008.
- J.P. THIELLAY, *La loi du 11 juillet 2001: un nouveau départ pour Mayotte dans la République*, in *AJDA*, 2002.
- J.P. THIELLAY, *Les outre-mer dans la réforme de la Constitution*, in *AJDA*, 2003.
- C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journ. Pol. Econ.*, 64, 1956.

- A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992.
- L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1993.
- L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in Astrid online, consultabile al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORC/TORCHIA-Commento-a-Corte-cost-303_03.pdf
- R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti* in *Le Regioni*, 2000.
- A. TRAVI, *Delega di funzioni degli enti locali e «scelta» dell'organo chiamato ad esercitarle*, in *Le Regioni*, 1984.
- A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996.
- S. TRENTIN, *Autonomia, Autarchia, Decentramento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1925.
- G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.
- F. TRIMARCHI, *Profili organizzativi della concessione di pubblici servizi*, Giuffrè, Milano 1967.
- F. TRIMARCHI, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013.
- C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, 2014.
- C. TUBERTINI, *Comma 116*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni* Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
- C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016.
- C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna 2016.
- O. TURRINI-A. SALOMONE-M. ULIANO, *Guida ai Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, Edizioni Lavoro, Roma 2016.
- P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001.
- P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003.
- D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano 1996, spec. pp. 324 ss.
- V.J. VANBERG, *Functional Federalism: Communal or Individual Rights?*, in *Kyklos*, 53, 2000.
- L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma: progetti e documenti*, Maggioli, Rimini 1981.
- L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.
- L. VANDELLI, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991.
- L. VANDELLI, *Le autonomie locali nella Costituzione repubblicana*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna 1991.
- L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992.
- L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993.

- L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990 in Le Regioni*, 1993.
- L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990, in Le Regioni*, 1994.
- L. VANDELLI-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. 2. I Comuni e le Province*, Il Mulino, Bologna 1998.
- L. VANDELLI, *Le funzioni comunali e provinciali*, in L. VANDELLI-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. 2. I Comuni e le Province*, Il Mulino, Bologna 1998.
- L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000.
- L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, 2000.
- L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Rimini 2000.
- L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, 2003.
- L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze n. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2008.
- L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2011.
- L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
- L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015.
- L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015 e in *Quad. cost.*, 2015.
- L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016.
- L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 2017.
- L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
- L.P. VANONI, *Federalismo, Regionalismo, Sussidiarietà*, Giappichelli, Torino 2009.
- G. VEGAS, *Province e servizio sanitario nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979.
- M. VELLANO, *Cooperazione transeuropea e Interreg III: nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2000.
- A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del municipalismo differenziato*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- M. VERPEAUX, *Référendum local, consultations locales et Constitution*, in *AJDA*, 2003.
- M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris 2008.
- M. VERPEAUX *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA, Revue française de droit administratif*, 2009.
- M. VERPEAUX, *Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010*, in *AJDA*, 2011.
- M. VERPEAUX, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, 2014.
- M. VERPEAUX-A. PÉCHEUL, *Les communes nouvelles*, Lexis Nexis, Paris 2016.
- G. VESPERINI, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003.

- G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003.
- G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014.
- E. VIGATO, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in *Federalismi.it*, 13, 2009.
- B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2018.
- A. VINCENTE, *Il est temps de décider. Toute la rhétorique du monde...: petite exégèse du Rapport Balladur*, in *Pouvoirs locaux*, 81, 2009.
- A. VIOLA, *Les "communes nouvelles", vers la fin de l'émiettement communal français?*, in *Rev. adm.*, 2010.
- L. VIOLINI, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì ancora molto da chiarire*, in *Le Regioni*, 1989.
- L. VIOLINI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000.
- L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *I principi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli 2001.
- L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003.
- L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Regioni*, 2004.
- L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007.
- L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, 2008.
- L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, 4, 2012.
- L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1, 2015.
- L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018.
- G. VIRGA, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni Universitarie, Palermo 1958.
- P. VIRGA, *La Regione*, Giuffrè, Milano 1949.
- M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012.
- L. ZANETTI, *Le dotazioni delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
- G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924.
- G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Cedam, Padova 1931.
- G. ZANOBINI. (a cura di), *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1955.
- G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958.
- A. ZATTI, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.
- J. ZILLER, *Droit administratif et droit communautaire - Du bon usage du principe de subsidiarité*, in AA.VV., *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris 1992.
- J. ZILLER, *Les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) associés à la Communauté Économique Européenne: une alternative statutaire pour les Régions ultra-périphériques?*, in E. JOS-D. PERROT (dir.), *L'outre-mer et l'europe communautaire. Quelle insertion? Pour quel développement?*, Economica, Paris 1994.

- J. ZILLER, *L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, in *RFAP*, 2002.
- J. ZILLER, *Le principe de subsidiarité*, in J.B. AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif européen*, Bruyant, Bruxelles 2007.
- J. ZILLER, *Les statuts constitutionnels des régions ultrapériphériques espagnole, françaises et portugaises: ébauche d'une comparaison*, in L. TESOKA-J. ZILLER (dir.), *Union Européenne et Outre-mers, unis dans leur diversité*, Actes du colloque organisé à Florence les 12 et 13 avril 2007, PUAM, Aix-en-Provence 2008.
- E. ZOLLER, *La création des syndicats de communes: une décision des communes ou de l'État?*, in *RDP*, 1976.

RINGRAZIAMENTI

Giunti a questo punto, mi preme ringraziare le persone senza le quali questo lavoro non avrebbe mai visto la luce.

Il primo ringraziamento, denso di riconoscenza e gratitudine, stima ed affetto, corre anzitutto al Prof. Franco Pellizzer, che quasi quattro anni or sono ha saputo credere in me pur senza conoscermi. In questi anni ho avuto l'onore, il privilegio ed il piacere di apprezzarne il notevole spessore accademico, proprio dei grandi Maestri del diritto amministrativo; soprattutto, ho avuto la fortuna di conoscerne l'altissimo, direi unico, profilo umano.

Un ringraziamento sincero è d'obbligo per tutto il gruppo degli studiosi di diritto amministrativo di Ferrara: mi riferisco, in particolar modo, ai Proff. Gianluca Gardini e Marco Magri, i quali sono stati fonte incessante di stimolo e confronto anche in ordine al mio tema di ricerca ed hanno saputo accogliermi in un gruppo coeso e robusto, al pari dei colleghi con i quali ho condiviso questi anni; tra essi, una mezione speciale va all'amico Edoardo, al quale auguro ogni possibile gratificazione professionale.

Molte grazie anche a tutti i Professori, specialmente pavesi, ai quali ho chiesto di leggere in tutto o in parte questa ricerca o con i quali ne ho condiviso, almeno parzialmente, i profili programmatici e di merito. A tal proposito desidero rammentare, grato per gli essenziali ed autorevoli suggerimenti, anzitutto, il Prof. Francesco Ciro Rampulla, per il quale nutro grandissima stima ed ammirazione e che sovente mi conduce nel ragionamento giuridico; grazie, naturalmente, anche ai Proff. Alessandro Venturi ed Andrea Zatti per l'amicizia, il supporto e l'incessante confronto; un ringraziamento corre al Prof. Giovanni Cordini che, tra i vari meriti, ha anche quello di avermi collegato con l'Università di Aix-en-Provence, dove ho avuto modo di conoscere nuovi cari amici nonché, soprattutto, la Prof.ssa Mme Sophie Lamouroux, che mi ha aiutato a conoscere meglio l'ordinamento francese. Un ringraziamento è d'obbligo anche nei confronti della Prof.ssa Lorenza Violini per le idee e gli stimoli nella fase d'impostazione della ricerca, nonché verso tutti gli altri accademici o professionisti pavesi, milanesi, ferraresi e romani che in un modo o nell'altro mi hanno aiutato, anche involontariamente, nella stesura dell'elaborato.

Ringrazio anche i revisori per i commenti benevoli e lusinghieri.

Passando dalle ragioni della ricerca a quelle del cuore, desidero ringraziare tutta la mia fantastica famiglia ed i miei splendidi amici, che sempre mi hanno supportato (e sopportato) nei momenti sia di gioia che di difficoltà.

Grazie anzitutto a Claudia, compagna di una vita e per la vita. Oltre ad essere una donna bellissima, simpatica e dolce, è anche una ricercatrice e giurista di grandissimo spessore: con lei ho discusso ore di questo lavoro e pianificato, con il sorriso sulle labbra, un futuro insieme. Speriamo che il domani sia sempre gioioso e denso di soddisfazioni personali e professionali per entrambi.

Grazie a Rossella, amica del cuore che per mia fortuna è anche una sorella maggiore affettuosa e simpatica, nonché ai carissimi Alessandro e Davide, che la accompagnano da sempre e sempre la accompagneranno. E con lei, sono accanto anche me.

Grazie anche a Franco e Bruna per l'affetto, la generosità, la stima ed anche l'impegno indefesso che hanno profuso per aiutare concretamente sia me che Claudia: mi hanno accolto con loro come un figlio e meritano la mia più viva gratitudine.

Grazie a tutti i miei più cari amici; sono talmente tanti che non posso ricordarli tutti. Tuttavia un ringraziamento particolare ed affettuoso lo rendo a Giulio, cui molto devo nella vita per l'amicizia profonda e che anche in relazione a questa tesi ha saputo supportarmi concretamente, come solo un fratello sa fare.

Grazie anche a coloro, amici e parenti, che non ci sono più e, dall'alto, vegliano silenziosamente sulla mia persona ed il mio operato.

Infine, manca il ringraziamento più sentito, profondo, radicato, sincero.

Grazie a mia madre per la mitezza, la sensibilità, l'attenzione, l'apprensione e la fiducia incondizionata nei miei confronti. Il suo cuore, anche se un po' debole, sprigiona in verità un amore senza pari, capace di donare tutto e ancora di più in favore dei suoi figli, travalicando i limiti della perfezione terrena.

Ed ora non resta che l'omaggio più grande.

Grazie a mio padre, l'uomo che più di ogni altro abbia mai ammirato e che sempre rimarrà insuperato per distacco: vero Maestro di vita, professionalità, amicizia e amore, sempre primo in tutto, modello costante di metodo e comportamento, cui tento di ispirare le mie scelte, senza sperare di eguagliarne lo spessore. Grazie di esistere.

Hai sempre guidato i miei passi, ancora li guidi e per sempre li guiderai.

Papà, questo lavoro è dedicato a Te.

Giuseppe Carlo