

**RIPENSARE LE AUTONOMIE LOCALI PER ATTUARE (DAVVERO)
IL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: ALCUNE RIFLESSIONI A PARTIRE DAL PNRR E
DAL DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA DEL TUEL**

MARZIA DE DONNO

(Ricercatrice a t.d. *b*) in Diritto amministrativo,
Università degli studi di Ferrara)

Data di pubblicazione: 30 marzo 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

MARZIA DE DONNO*

**Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero)
il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal
disegno di legge delega per la riforma del TUEL****

Abstract (It.): *partendo da un bilancio sulla Repubblica delle autonomie a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il contributo si propone di formulare alcune riflessioni sulle criticità del sistema delle autonomie locali, alla luce dello scenario attuale dato dall'attuazione del PNRR e dalle prospettive di riforma del TUEL annunciata, in questi mesi, dal Governo. Se ne traggono alcune considerazioni finali sulla necessità di ripartire, facendo salvi gli stessi criteri ispiratori della Legge Delrio, dai Comuni – vero “anello debole della catena” – e dalle Regioni, nello spirito di una reale attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione tra tutti i livelli di governo del Paese.*

Abstract (En.): *starting from an assessment of the Republic of Autonomies twenty years after the reform of Title V of the Constitution, the essay proposes to formulate some reflections on the critical aspects of the system of local autonomies, in the light of the current scenario given by the implementation of the National Reform Programme (PNRR) and the prospects for reform of the Local Government Act (TUEL) announced by the Government in recent months. Some final considerations are drawn on the need to start again, without prejudice to the inspiring criteria of the Delrio Law, from the Municipalities – the “real weak link in the chain” – and from the Regions, in the spirit of a real implementation of the constitutional principles of subsidiarity and loyal cooperation between all levels of government in the country.*

* Ricercatrice a t.d. b) in Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara.

** Il saggio è il testo, riveduto e aggiornato, dell'intervento tenuto all'incontro del Gruppo “San Martino” su «Il Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma», Università di Studi di Palermo, 11-12 novembre 2021.

Parole chiave: *Repubblica delle autonomie, riforma del Titolo V della Costituzione, PNRR, riforma del TUEL, rapporto tra Stato e Regioni.*

Key words: *Republic of autonomies, reform of Title V of the Constitution, PNRR, reform of the Local Government Act (TUEL), relationship between State and Regions.*

SOMMARIO: 1. Premessa. I limiti della Repubblica delle autonomie a vent'anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. – 2. PNRR e autonomie locali: le sfide per la ripresa e le ragioni di una (non più procrastinabile) riforma. – 3. Le criticità attuali e i primi segnali di intervento dello Stato. – 3.1. Le previsioni della legge di bilancio per il 2022. – 3.2. Il disegno di legge delega per la riforma del TUEL. – 3.2.1. Gli interventi sulle Province e sulle Città metropolitane. – 3.2.2. Gli interventi in materia di fusioni e sulle Unioni di comuni. – 4. Alcune considerazioni conclusive: ripartire dai Comuni e dalle Regioni per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione.

1. Premessa. I limiti della Repubblica delle autonomie a vent'anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione

Nel dibattito dottrinale che si è svolto per celebrare il ventennale dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione sono emerse lucide analisi sui limiti, sulle cause, sugli errori compiuti durante la sua attuazione¹; se ne è tratto un bilancio certamente non positivo, specie se si ha cura di guardare alla «costituzione effettiva, assai diversa da quella espressa *dalle parole* della

¹ Su cui si vedano, tra gli altri, i contributi presenti nel n. 1-2/2021 della rivista *Le Regioni* e quelli pubblicati sul fascicolo n. 1/2021 di *Istituzioni del Federalismo*.

Costituzione»². Eppure, ci sembra che la sensazione prevalente sia quella di dover comunque andare avanti lungo il cammino della sua attuazione.

Certo, nel dibattito pubblico e istituzionale generato da ultimo dalla crisi pandemica³, le voci a difesa delle esigenze di unità nazionale e di uguaglianza, nei territori, nella protezione dei diritti fondamentali si sono levate forti, e a giusto titolo; ma esse, non di rado, sono state poste anche a fondamento di critiche distruttive dello stesso Titolo V e di proposte di (ri-)accentramento statale di competenze legislative e amministrative di pertinenza delle Regioni, con un'inversione di rotta tale da spazzare via decenni di interventi e di riforme (si pensi anche solo al settore della sanità⁴).

La gestione della pandemia ha messo tristemente in evidenza quanto i gravissimi limiti – a cominciare da quelli regionali –, le conflittualità e le complessità di un sistema policentrico⁵ possano pregiudicare l'unità della

² G.D. FALCON, *Lo stato delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 6.

³ Per una sintesi delle diverse voci emerse in particolare durante i primi mesi di gestione dell'emergenza, v. G. GARDINI, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Ist. Federalismo, Numero Speciale 2020*, 8 ss.

⁴ Su cui, A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 385 ss., in particolare 398 ss. Sul tema, più di recente, v. anche M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 3/2021, 553 ss.

⁵ Nell'impossibilità di riproporre in maniera adeguata l'ampio dibattito sviluppatosi attorno al tema, sia qui consentito rinviare alle riflessioni di: M. CAMMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 3/2020, 396 ss.; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del Coronavirus*, in *Le Regioni*, 1/2020, 3 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 333 ss.; C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 1/2021, 15 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la*

Repubblica, unità che è anzitutto garanzia di uguale godimento su tutto il territorio dei diritti di ciascuno.

Tuttavia – si ritiene – il problema non sta nel Titolo V (“fonte di tutti i mali”, nelle accuse più severe), né nell’esistenza delle Regioni né, tantomeno, nella differenziazione regionale e locale, che, se adeguatamente valorizzata sul piano organizzativo e ragionevolmente combinata con i meccanismi del coordinamento e della leale collaborazione, può essere davvero condizione, all’interno di uno Stato policentrico che tende al decentramento e riconosce l’autonomia, per una reale uguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini⁶.

Il problema (vero), dunque, è quello della frammentarietà e della debolezza istituzionale e amministrativa degli enti territoriali, specialmente di quelli più prossimi ai cittadini. Frammentarietà e debolezza alle quali, com’è ampiamente noto, non ha mai fatto da contraltare un serio intervento perequativo da parte dello Stato oltre che un adeguato processo riformatore delle amministrazioni locali.

Non può infatti dimenticarsi che proprio mentre il riformato Titolo V avrebbe dovuto prendere vita e forma nella sua concreta applicazione, complici l’erompere della crisi economica, prima, e sanitaria, poi, unitamente ad alcune derive centralistiche dello Stato e ad alcune interpretazioni della Corte

Costituzione italiana, in *Federalismi.it*, 6/2020, www.federalismi.it; G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 318 ss.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti Stato-Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5/2020; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2021, 83 ss.; R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, 3/2021, 493 ss.

⁶ Cfr., per una riflessione sul punto calata nel contesto della crisi sanitaria, P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale “ribilanciamento” occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 137 ss.

costituzionale non sempre giustificabili, ne sono stati traditi, almeno in parte, l'impianto complessivo e lo spirito informatore.

In questo senso, sarebbe sufficiente volgere lo sguardo indietro agli ultimi dieci-quindici anni di riforme per cogliere quanto sia stato «limitato, incompleto e talvolta fortemente contraddittorio [il] processo di attuazione delle norme costituzionali sulle autonomie locali»⁷: dall'incompiuto percorso sul federalismo fiscale alla mancata introduzione di una Carta delle autonomie locali, dall'affannosa ricerca delle funzioni fondamentali dei Comuni ai tentativi di riordino territoriale e di razionalizzazione della mappa comunale (a mezzo di fusioni e Unioni), e, poi, ancora, dalle ingerenze statali sul coordinamento della finanza pubblica sino ai tagli lineari sulle neo-istituite Città metropolitane e sulle Province, dal fallimento della riforma Delrio dopo il referendum costituzionale del 2016 sino alle scomposte rivendicazioni di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni e, non per ultimo, all'immobilismo del legislatore statale degli (almeno) ultimi cinque anni.

D'altra parte, la stessa legge Delrio, che costituisce inevitabilmente il punto da cui ripartire lungo il cammino delle riforme, è stata fortemente compromessa nel suo disegno riformatore. L'obiettivo di rinnovare, dopo la fase più acuta della *spending review*, quel patto istituzionale tra tutti gli enti territoriali sancito negli artt. 5, 114 e 118 della Costituzione, attraverso l'ambizioso prioritario rafforzamento del livello comunale, è stato infatti fortemente compromesso non solo dalla ben nota eterogenesi dei fini resa evidente dalle drastiche disposizioni della legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014), ma soprattutto dalla successiva incapacità dello Stato di riavviare il sistema locale dopo lo stallo referendario.

⁷ G. MELONI, *Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali*, in *Amministrazione in cammino*, 10 dicembre 2021, www.amministrazioneincammino.luiss.it/, 1.

Cosicché, si potrebbe dire, come all'indomani della riforma del Titolo V, il mancato adeguamento del TUEL e i risultati provvisori conseguiti sino alla l. n. 42/2009 non furono in grado di irrobustire gli enti locali, che si trovarono così del tutto impreparati dinanzi all'erompere della crisi economica, oggi, è anche all'ingiustificabile ritardo nel far ripartire il sistema locale dopo il 2016 che andrebbe imputata la stessa difficoltà delle amministrazioni territoriali di fronteggiare, adesso, gli effetti disastrosi della crisi sanitaria.

Il che sarebbe sufficiente per affermare che, in fondo, i difetti del Titolo V dipendano allora non tanto, o comunque non solo, da limiti intrinseci al testo costituzionale (si pensi anche solo ai difetti nel riparto di alcune competenze legislative, incluse alcune di evidente interesse nazionale), ma soprattutto da limiti estrinseci rinvenibili nella stessa legislazione statale, che non è stata in grado in tutti questi anni di dare compiuta risposta alle complessità e alle carenze istituzionali e funzionali dei livelli di governo territoriale.

Se, perciò, una valutazione negativa di questi primi vent'anni dalla riforma costituzionale va tratta, essa va imputata soprattutto alla sola parziale attuazione legislativa del disegno autonomista presente nella Carta costituzionale, per come complessivamente delineato dagli artt. 2, 3, 5, 114, 118 e 119 Cost., a cominciare dagli stessi principi di autonomia, specialmente organizzativa e finanziaria, delle autonomie locali e di sussidiarietà; principi essenziali non solo per il buon funzionamento delle amministrazioni territoriali ma soprattutto per dare certezza a cittadini e imprese quanto al godimento dei loro diritti.

A questo quadro già di per sé allarmante andrebbero aggiunti, del resto, la stessa perdurante assenza di adeguati strumenti di raccordo e di leale collaborazione tra Stato e Regioni, anche per la condivisione degli obiettivi di riforma del sistema locale, e l'incerto ruolo che da sempre le Regioni hanno nel governo dei propri sistemi locali, svuotate, specialmente durante gli anni della crisi economica, di un effettivo potere di organizzazione delle autonomie ricomprese nel loro territorio. Mentre andrebbe ribadito che l'obiettivo del

rafforzamento delle autonomie locali va sì fissato a livello statale ma, poi, a esso dovrebbero dare attuazione proprio le Regioni, attraverso esattamente un'adeguata differenziazione normativa e organizzativa delle politiche nazionali nei territori⁸.

E allora ecco le questioni da cui bisognerebbe partire: dopo due decenni, cos'è rimasto di quel disegno della Repubblica delle autonomie impresso nel riformato Titolo V della Costituzione⁹? E poi, ancora, vent'anni dopo la sua riforma, il sistema delineato dal Titolo V disporrà, nella fase "post-Covid", degli strumenti e degli anticorpi necessari per reggere alle disuguaglianze e ai divari territoriali e per far fronte agli stessi obiettivi di ripresa sociale ed economica delineati nel PNRR a beneficio dell'unità nazionale del Paese?

È solo, infatti, da una ponderata valutazione dei limiti e delle criticità di cui soffre, oggi, la Repubblica delle autonomie che bisognerebbe ripartire, per

⁸ Cfr., F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2018, 81 ss., il quale, in realtà, rileva che già al momento della stessa l. n. 142/1990 si intravedeva il rischio di una larga inattuazione dei rilevanti obiettivi di modernizzazione del sistema delle autonomie locali; la quale sarebbe dipesa dall'assenza, da un lato, di poteri di vigilanza e indirizzo dello Stato e, dall'altro, proprio dallo scarso coinvolgimento delle Regioni, «senza la cui collaborazione non si poteva realisticamente immaginare che le riforme avessero adeguata attuazione» (105).

⁹ Su cui, fra i numerosi contributi pubblicati all'indomani della riforma, si vedano, fra gli altri: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini 2003; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna 2007.

dare finalmente attuazione al Titolo V della Costituzione ma, soprattutto, per preparare, questa volta davvero, gli enti locali agli obiettivi della ripresa.

2. PNRR e autonomie locali: le sfide per la ripresa e le ragioni di una (non più procrastinabile) riforma

E in effetti, dopo la pandemia, è questa la sfida cui è chiamato il Titolo V e, in fondo, l'orizzonte in cui si colloca la stessa "questione regionale e locale" del nostro Paese.

Il PNRR impegnerà lo Stato e gli enti territoriali per gli anni a venire.

Come è stato osservato¹⁰, dopo l'emergenza causata dal Covid-19, il «focus» sarà precisamente su come cambieranno le istituzioni nazionali (oltre che europee) per attendere agli impegni assunti nel *Recovery Plan*, a cominciare dagli stessi obiettivi di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche¹¹.

D'altronde, emerge abbastanza chiaramente quanto le missioni e le riforme previste dal PNRR¹² così come gli innumerevoli settori d'intervento

¹⁰ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la Pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2021, 30.

¹¹ Sull'«amministrazione che non c'è», cfr. L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 17/2020.

¹² Più nello specifico, il Piano si sviluppa in 6 Missioni, suddivise in 16 Componenti e in 48 Linee di intervento, che, a loro volta, ruotano attorno a tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e a tre priorità trasversali (parità di genere, miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno). Come indicato nella prima parte dello stesso PNRR, sono poi previste 63 riforme, distinte in tre diverse tipologie:

individuati per la loro attuazione tocchino anche materie di pertinenza delle Regioni e incidano sulle stesse funzioni degli enti locali. E altrettanto chiaramente si imporrà, allora, la questione istituzionale sul ruolo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle stesse autonomie locali, a cominciare dalla stessa capacità di confrontarsi, coordinarsi e collaborare tra loro. Ciò che varrà tanto in sede di definizione delle riforme e di attuazione dei progetti e degli interventi previsti, quanto nelle successive fasi di rendicontazione, monitoraggio e controllo, specialmente in vista delle fitte scadenze fissate dal Piano e delle conseguenze economiche che ad esse sono collegate.

Come si legge anche nella prima *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, circa il 36% delle risorse del PNRR (per una misura complessiva pari a circa 66 miliardi di euro, cui si aggiungono ulteriori 80 miliardi di euro del c.d. Piano nazionale per gli investimenti complementari) saranno affidate a Regioni, Province, Città metropolitane,

le riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità e la competitività economica del Paese, come quelle in materia di pubblica amministrazione e di giustizia; le riforme abilitanti, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (tra le quali rientrano le norme in materia di semplificazione degli appalti pubblici, gli acquisti tramite ICT, la riduzione dei tempi di pagamento della PA, la legge sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, il federalismo fiscale) e, infine, le riforme settoriali, contenute all'interno delle singole missioni (tra le quali si annoverano quelle in materia di lavoro, politiche sociali e famiglie, disabilità, istruzione, università e ricerca, trasporti, infrastrutture e impianti rinnovabili). A queste si affiancano, poi, le c.d. riforme di accompagnamento, tese a introdurre misure che, sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR, come gli interventi sul sistema fiscale e in materia di ammortizzatori sociali.

Comuni e altre amministrazioni locali. Il coinvolgimento degli enti territoriali riguarda tutte le sei missioni del Piano, ma si concentrerà prevalentemente nell'area della missione 5 relativa a Inclusione e coesione (destinata prevalentemente ai Comuni), e nell'area della missione 6 in materia di Salute (in cui vi sarà un ruolo quasi esclusivo delle Regioni).

Ma i settori in cui le amministrazioni territoriali saranno chiamate a intervenire, in qualità di diretti soggetti attuatori dei progetti o di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti la cui responsabilità resta in capo alle amministrazioni centrali o, ancora, in quanto destinatari di interventi del PNRR localizzati sui rispettivi territori sono i più disparati: dai servizi educativi all'infanzia ai servizi di istruzione, inclusa l'Università, dall'edilizia scolastica e ospedaliera agli interventi per il sociale e quelli in materia di disabilità, passando per i progetti relativi alla tutela del territorio e delle risorse idriche, alla rigenerazione urbana e all'efficienza energetica, all'economia circolare e all'agricoltura sostenibile, sino a quelli relativi alla cultura e al turismo¹³.

È questa una sfida epocale, cui – è evidente – è chiamata ogni componente della Repubblica e lo stesso Titolo V della nostra Costituzione. E a cui, allora, occorre rispondere anche attraverso una seria e (si auspica) compiuta riforma degli enti locali¹⁴, che dia precisamente attuazione a tutti quei

¹³ Per una comprensione e un costante aggiornamento sul ruolo che gli enti territoriali saranno chiamati a svolgere nell'attuazione del PNRR, si veda l'ampia documentazione messa a disposizione dal Servizio Orientamento PNRR Comuni a cura della Fondazione IFEL (<https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/>).

¹⁴ La discussione sul futuro delle riforme “post-Covid” sembra essersi polarizzata prevalentemente sui rapporti Stato-Regioni e sulla necessità di un loro cambiamento, soprattutto a causa dell'eccessivo grado di conflittualità di cui questi hanno dato prova nell'ultimo periodo; sottolineano, cionondimeno, l'esigenza di focalizzare l'attenzione anzitutto sugli

principi (di uguaglianza, di unità della Repubblica, di autonomia e decentramento, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e, non per ultimo, di leale collaborazione tra tutti i livelli territoriali), che, appunto, già costituiscono l'architave costituzionale della Repubblica – *una e indivisibile* – delle autonomie: per rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa di Comuni, Province e Città metropolitane, ma, in fondo, anche per rinsaldare lo stesso ruolo (tutt'ora debole) delle Regioni e dello Stato in un'epoca di profonde trasformazioni¹⁵.

In questo senso, sembra infatti imprescindibile ripartire dalla base e dalle periferie, anche, ma evidentemente non solo, per porre rimedio ai limiti del vertice e del centro del sistema e per la stessa riqualificazione del ruolo delle Regioni¹⁶.

enti locali F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*; G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, tutti in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2021; si veda, inoltre, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 1 ss.

¹⁵ Sulle stesse trasformazioni del modello statale corrente, in particolare sotto il profilo dell'intervento pubblico nell'economia dopo l'emergenza pandemica, cfr. F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato Promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna 2021.

¹⁶ Sono fin troppo noti, per essere ripresi compiutamente in questa sede, i limiti di cui soffrono gli apparati regionali del nostro Paese, e ancor più note e autorevoli sono le voci di chi ha già individuato da tempo le possibili cure. Tra le proposte emerse nel dibattito dottrinale dopo la riforma del Titolo V, si rimanda perciò, senza pretesa di completezza, alle riflessioni contenute in: N. ANTONIETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*

In un'epoca storica in cui la diffusione pandemica di un virus ha messo brutalmente in evidenza tutte le fratture (già esistenti) tra l'interesse nazionale e le frammentazioni e le debolezze territoriali, l'unità del sistema si recupera solo attraverso una valorizzazione e un rafforzamento delle autonomie locali, per assicurare che "le parti" – irrobustite e ben coordinate tra loro e con il centro (regionale, prima, statale, poi) – compongano (o tornino a comporre) saldamente "il tutto", in ossequio al migliore spirito della sussidiarietà e della leale collaborazione tra tutti i livelli di governo¹⁷. E questo, d'altra

Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi, Roma, 2014; L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna 2012; L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012; V. CERULLI IRELLI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, A. VIGNERI, *La semplificazione dell'architettura istituzionale*, in *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze 2013, 31 ss., e, infine, F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze 2008.

¹⁷ Un appello rivolto a più riprese dalla stessa Corte costituzionale. Si veda, di recente, oltre al richiamo compiuto nella ben nota sentenza n. 37/2021 (su cui, per un commento, v., tra gli altri, G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2021, 102 ss.), anche Corte Cost. sent. n. 168/2021 a proposito del commissariamento della Regione Calabria, in cui la Corte, soffermandosi sul potere sostitutivo ex art. 120 Cost., ha richiamato il concetto e i valori dell'autonomia territoriale e del metodo cooperativo sottesi alla riforma del Titolo V, sia pure all'interno di una cornice unitaria che affida allo Stato il ruolo di garante di ultima istanza nella tenuta complessiva del sistema costituzionale (cfr. Considerato in diritto p.to. 10.3). Un richiamo all'importanza di una «doverosa cooperazione» nella fisiologica dialettica tra tutti gli attori istituzionali e, dunque, un monito al legislatore statale nel senso di un rafforzamento dell'autonomia sul piano, anzitutto, della definizione di un assetto equilibrato, stabile e organico delle funzioni fondamentali che

parte, sembra uno scenario irreversibile, anche solo se si considera quale ruolo gli enti locali – a cominciare dalle grandi città – stanno progressivamente assumendo nello scenario sovranazionale¹⁸: attori politici prestati non più soltanto alla gestione e alla cura degli interessi locali, ma anche di quelli di scala europea e globale¹⁹, mentre le questioni urbane e le stesse disparità territoriali sono divenute oggetto di considerazione crescente da parte dell’Unione europea e su di esse si concentra, oggi, lo stesso PNRR italiano.

Se, d’altra parte, un insegnamento dall’esperienza legislativa della crisi economica va tratto è che alla indubbia difficoltà in cui versa, oggi, il “sistema-Paese” non può risponderci, questa volta, con un ritorno alla

spettano agli enti locali è presente anche nella sent. n. 33/2019 sugli obblighi di gestione associata (cfr., in particolare, Considerato in diritto punto 7.6). Sul principio di leale collaborazione ai tempi della pandemia nella dottrina più recente, si vedano, fra gli altri: A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni* 3/2021, 523 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, *ivi*, 543 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 667 ss.; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 502 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa, 283 ss.

¹⁸ Basti pensare al rilievo dato alle città nell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (v., in particolare, il *goal* 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili) e alla Nuova Agenda Urbana approvata nella Conferenza sulle città sostenibili e gli insediamenti umani, Habitat III, tenutasi a Quito nel 2016. Di recente, in argomento, v. F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 11/2017, 23 ss.

¹⁹ T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale 2019, 115 ss.

centralizzazione degli apparati e dei processi decisionali – siano essi espressione di centralismi statali o di “neo-centralismi” regionali²⁰ –, ma con un rafforzamento della base territoriale di quello stesso sistema, a cominciare precisamente dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. I contesti economici, d'altronde, sono radicalmente diversi: la *Next Generation EU* pone tutte le premesse per un cambio di passo anche nelle politiche finanziarie e di sostegno degli enti territoriali, in vista della costruzione di un sano e (si

²⁰ Su cui si veda, da ultimo, C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 749 ss.; sul centralismo regionale nel riordino delle funzioni locali, cfr. G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, cit.; e in precedenza già ID., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. pubbl.*, 3/2005, 975 ss. Quanto agli effetti prodotti dalla crisi economica sul sistema delle autonomie locali la bibliografia è ampia; cfr., fra gli altri, G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 9 ss.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 845 ss.; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 4/2011, 599 ss.; R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3/2012, 447 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, 457 ss.; G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *ivi*, 3/2012, 503 ss.; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, *ivi*, 695 ss.; nonché i contributi presenti in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini 2017 e, più in generale, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Berlin 2018.

spera) robusto *welfare* locale e di concrete politiche di sviluppo economico dei territori²¹.

Ciò premesso, nella fase recente non sono giunti però segnali particolarmente incoraggianti da parte del Governo²². Fermo, come detto, l'ingiustificabile ritardo accumulato in questi anni sul fronte delle riforme locali, e su cui si tornerà meglio nel prossimo paragrafo, in questa sede non si possono che esprimere preoccupazioni e perplessità sul complessivo assetto della *governance* del PNRR.

²¹ In questo senso, i Considerando 6 e 7 del Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, suonano proprio come un *mea culpa* della stessa Unione europea rispetto all'approccio serbato nelle politiche economiche e soprattutto sociali nella gestione della precedente crisi economica.

²² Che, peraltro, sembrano porsi in netta continuità con l'atteggiamento già serbato dall'Esecutivo durante la stessa predisposizione del Piano. Come evidenziato dalla dottrina, anche attraverso l'analisi degli atti della Conferenza Stato-Regioni, in quella fase il coinvolgimento delle Regioni ebbe prevalentemente a oggetto la parte relativa all'attuazione del PNRR e all'organizzazione delle relative responsabilità, mentre minore è stato il loro contributo nella stessa definizione delle linee generali delle riforme. Cfr., su questi aspetti, M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021, www.rivistaaic.it; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, cit. Per riferimenti alla *Next generation EU* e al contesto europeo e nazionale che ha portato all'elaborazione del PNRR, v., fra gli altri, F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 1/2021, 41 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery Fund"*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 27 marzo 2021.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*) ha infatti ritagliato per gli enti territoriali un ruolo pressoché esclusivo di soggetti attuatori del PNRR, sui quali ricade la responsabilità – anche contabile – delle relative azioni, più che di soggetti compartecipi alla definizione delle stesse politiche di attuazione del Piano, così inverando le preoccupazioni di quella parte della dottrina che, auspicando una *governance inclusiva* degli enti territoriali, aveva già paventato il rischio di una marginalizzazione di questi ultimi all'interno dei relativi processi decisionali²³. E ciò, come da più parti sottolineato, in evidente controtendenza anche rispetto a quanto raccomandato dalla stessa Commissione europea ai Paesi membri nelle Linee guida sulla predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza²⁴.

Senza considerare, infatti, gli incisivi poteri sostitutivi che lo Stato può esercitare nel caso di ritardi, inerzie, difformità o inadempimenti degli obblighi assunti (art. 12) ovvero in funzione di superamento del dissenso (art. 13), che già di per sé palesano il grado di verticismo e di accentramento nella gestione del Piano oltre che di forte senso di sfiducia nei confronti delle autonomie territoriali, il d.l. n. 77 – come modificato dalla legge di conversione n. 108/2021²⁵ – si è limitato a prevedere solo momenti di mera partecipazione

²³ Cfr. A.M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 199 ss.

²⁴ Cfr. *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22.1.2021 SWD (2021) 12 final.

²⁵ In questa sede non ci si può che limitare ad alcune considerazioni di massima sulle funzioni di indirizzo e coordinamento generale che il d.l. n. 77 attribuisce alla Cabina di regia; per maggiori approfondimenti sulla *governance* del PNRR e sui complessivi squilibri tra centro e periferie, si rimanda a: A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*

dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ovvero anche solo dello stesso Presidente della Conferenza delle Regioni e dei Presidenti di ANCI e UPI alle sedute della Cabina di regia quando vengono esaminate questioni che riguardano gli enti territoriali, oppure del Ministro per gli affari regionali e le autonomie quando si tratti di ambiti in cui le funzioni statali necessitano di coordinamento con le competenze loro attribuite. Un coordinamento che, tuttavia, verrà precisato al di fuori e a valle in sede di Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza unificata (art. 2, co. 3 e 5), restando altrimenti il ruolo consultivo degli enti territoriali limitato alle attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3). Si noti, peraltro, che il Ministro per gli affari regionali e il Presidente della Conferenza delle Regioni sono gli unici abilitati a partecipare alle sedute dei Comitati interministeriali per la transizione ecologica e digitale (art. 2, co. 5)²⁶.

*italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18/2021, www.federalismi.it, 235 ss.; S. STAIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, www.federalismi.it; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 139 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit.; ID., *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubriche 2021, Fonti delle Regioni Ordinarie; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta OnLine*, 6 dicembre 2021, www.giurcost.org; S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra livelli di governo*, in *Centro studi sul federalismo*, Commenti, n. 240 del 14 dicembre 2021.*

²⁶ Infine, un ulteriore coinvolgimento degli enti territoriali è previsto nell'ambito delle attività assegnate all'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica (art. 5), in particolare, in sede di condivisione con Regioni, Province ed enti locali degli

Insomma, un innesto delle autonomie territoriali in un processo di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo per l'implementazione (normativa, organizzativa e finanziaria) del Piano, che compete in via esclusiva allo Stato (e, all'interno di questo, agli apparati ministeriali). Il rischio che si avverte, in altri termini, è che un sistema congegnato in questo modo rischi di determinare un effetto di centralizzazione che, a differenza della gestione della precedente crisi economica, non produrrà probabilmente, questa volta, effetti sul piano istituzionale – in termini di razionalizzazione e di contrazione delle strutture amministrative regionali e locali – ma su uno diverso, squisitamente funzionale, in cui i momenti di definizione degli obiettivi e degli indirizzi strategici per lo svolgimento delle attività amministrative, a tutti i livelli di governo territoriale, connesse all'attuazione del Piano resteranno saldamente ancorati a livello statale.

Anche per questo motivo, probabilmente, il Governo è tornato a integrare l'architettura istituzionale per l'attuazione del PNRR introducendo, sempre in sede di conversione del d.l. n. 77/2021, i tavoli settoriali e territoriali con le parti sociali (art. 8, co. 5-*bis*) e l'obbligo per la Cabina di regia di riferire semestralmente alla Conferenza unificata e al Tavolo permanente sullo stato di avanzamento degli interventi e sulle relative criticità attuative per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (art. 2, co. 2, lett. g), mentre con il successivo d.l. n. 152/2021 ha istituito il Nucleo PNRR Stato-Regioni con funzioni anche di coordinamento e di confronto permanente tra Ministeri, Regioni ed enti locali sui contenuti dei vari interventi previsti (art. 33).

È evidente. La ripresa dopo la pandemia dipenderà solo da una seria attuazione delle eccezionali opportunità messe a disposizione dal Piano: non sarà però di certo sufficiente impiegare i fondi, partecipare ai bandi e attuare

interventi normativi, organizzativi e tecnologici da definire nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione.

i progetti senza rallentamenti; al contrario, risulterà fondamentale garantire il leale coordinamento e preservare l'equilibrio nei rapporti tra centro e periferie per la costruzione di una visione politica plurale ma unitaria degli obiettivi di crescita sociale ed economica, ciò che potrà avvenire solo dando realmente voce ai territori. Diversamente, il rischio non sarà solo quello di aumentare i conflitti distributivi, la litigiosità istituzionale e di non riuscire a utilizzare in tempo le risorse messe a disposizione dall'Unione europea, ma soprattutto di continuare ad alimentare i divari territoriali e le fratture esistenti, incluse quelle tra Nord e Sud del nostro Paese.

3. Le criticità attuali e i primi segnali di intervento dello Stato

Se questo è lo scenario in cui oggi si muove la Repubblica delle autonomie, occorre allora ormai prendere definitiva contezza delle criticità che connotano il sistema locale italiano, e da queste ripartire proprio per dare senso compiuto al disegno tracciato nel Titolo V della Costituzione e per consentire la ripartenza del Paese dopo la fase emergenziale.

Le debolezze delle amministrazioni locali – è noto – dipendono da una pluralità di fattori, a cominciare da quelli legati alla carenza di capacità progettuali e di personale qualificato in grado non solo di raccogliere le nuove sfide del PNRR²⁷, ma prima ancora di attendere molto spesso alle stesse

²⁷ Sull'esigenza di reclutare personale da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR si sono orientati, come noto, i primi interventi dell'attuale Governo (cfr., in particolare, d.l. n. 80/2021 e d.l. n. 77/2021), che, in realtà, hanno soddisfatto in misura nettamente prevalente il fabbisogno delle amministrazioni centrali. Già l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 aveva comunque riconosciuto a Province e Città metropolitane la possibilità di procedere, entro certi limiti e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, ad assunzioni di personale

funzioni fondamentali attribuite a ogni ente. A ciò si affiancano le stesse criticità funzionali, istituzionali e organizzative, cui, da ultimo, la l. n. 56/2014 e la stessa legislazione regionale non hanno saputo dare compiuta risposta nel corso degli ultimi anni. D'altra parte, sulle amministrazioni locali hanno pesato non solo gli effetti della crisi economica e gli interventi statali di contenimento della spesa pubblica, ma anche le stesse difficoltà spesso manifestate dalle Regioni nel sovrintendere, entro i limiti delle loro competenze, a un effettivo coordinamento dei propri sistemi locali e a un'adeguata distribuzione delle stesse funzioni all'interno dei propri territori.

E invero, nella fase recente, solo una efficace riallocazione delle competenze amministrative e una ridefinizione dei procedimenti amministrativi complessi (specialmente di quelli settoriali) unitamente al potenziamento istituzionale e organizzativo delle autonomie locali – che giunga tanto da parte dello Stato quanto dalle stesse Regioni – può consentire un rafforzamento delle capacità amministrative e un impiego efficiente delle nuove risorse.

a tempo determinato e indeterminato. Per maggiori approfondimenti si veda il documento *Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni*, dell'Ufficio parlamentare di Bilancio (pubblicato il 17 dicembre 2021 e disponibile al seguente link: www.upbilancio.it/flash-n-4-2021-il-rafforzamento-della-capacita-amministrativa-delle-pubbliche-amministrazioni/). Sulla necessità di una modernizzazione dei corpi burocratici, cfr., da ultimo, A. NATALINI, *Riformare la PA con nuovi metodi e contenuti*, in *Italianieuropei*, 5/2021, 42 ss. e L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid Rassegna*, 6/2021. In tema, si veda altresì B.G. MATTARELLA, *I dirigenti esterni e lo sguardo corto*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2021, 425 ss.; ID., *Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2021, 578 ss.; G. D'ALESSIO, *Proposte per la ripresa. Il reclutamento dei dipendenti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 10/2020; G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 16/2019.

Com'è stato giustamente osservato, «una organizzazione non può essere migliore delle persone che la compongono, ma il disegno e la struttura dell'organizzazione sono essenziali per assicurare l'uso migliore delle competenze e delle capacità»²⁸. Del resto, attribuire agli enti locali compiti e ruoli nuovi senza preoccuparsi di adeguare le loro organizzazioni e di rimediare agli stessi limiti emersi in questi anni sul fronte della *governance* istituzionale rischierebbe di incrementare nuovamente la sovrapposizione delle competenze, la dispersione delle responsabilità e delle risorse, ma anche il livello di conflittualità tra i diversi livelli territoriali, che è quanto il nostro Paese non può davvero più permettersi.

In questo senso, allora, il nostro convincimento è che per ripensare le autonomie locali e attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione bisognerebbe non fare tabula rasa della stessa legge Delrio, ma ripartire proprio da quello che di buono è rimasto nell'impianto di quella legge, a partire dai criteri ispiratori della riforma: il principio di preferenza per il Comune e i principi di integrazione e di coordinamento e collaborazione tra i livelli di governo territoriale, l'uno e gli altri consentendo precisamente – almeno nelle intenzioni sottese a quella stagione di riforme²⁹ – la riduzione delle complessità e l'unità dell'azione amministrativa (se non altro a livello locale).

Beninteso, si tratta di principi che sono stati essi stessi traditi dalla successiva attuazione della l. n. 56/2014. Basti pensare a quanto pattuito nel noto Accordo in Conferenza unificata del settembre 2014 e a quanto sarebbe stato disposto di lì a poco dalla l. n. 190/2014, che nei fatti ha impedito già nella stessa fase di avvio di quel processo di riordino una reale applicazione

²⁸ L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio*, cit., 10.

²⁹ Per tutti, B.G. MATTARELLA, *La riorganizzazione degli apparati statali: la riforma dell'amministrazione centrale e periferica e il riordino delle amministrazioni indipendenti*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una stagione di riforme*, Bologna 2016, 51 ss.

del principio di sussidiarietà nel riparto delle funzioni non fondamentali delle Province; ma si pensi anche alle stesse leggi regionali di riordino, che hanno manifestato talvolta un acritico istinto accentratore delle Regioni e di cui, non a caso, si chiede ancora una volta la modifica (la terza, dopo i parziali correttivi operati a distanza di uno-due anni dalla loro stessa entrata in vigore).

D'altra parte, per quanto non siano mancati i modelli virtuosi (specie sul fronte delle forme di collaborazione tra «più enti locali», ai sensi dell'art. 1, co. 89, che talora hanno visto significative applicazioni anche nella legislazione di settore)³⁰, proprio il drastico depotenziamento delle Province, in termini innanzitutto di risorse economiche e di personale, il difficile decollo delle Città metropolitane, i difetti emersi nella *governance* di questi enti, unitamente alla debolezza delle Unioni di comuni e agli stessi scarsi risultati conseguiti con i processi di fusione hanno favorito una collocazione delle funzioni amministrative guidata esattamente non dai criteri ordinatori di cui all'art. 118 Cost. ma da una logica di esclusiva sostenibilità finanziaria da parte degli

³⁰ Il riferimento, in particolare, va al modello delle c.d. aree vaste interprovinciali che con varietà di soluzioni era stato previsto nella prima legislazione regionale di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e che, in taluni casi, aveva avuto prime applicazioni anche nella successiva legislazione di settore. Interessante, in questo senso, è la riforma dell'organizzazione pubblica del turismo disposta dalla Regione Emilia-Romagna con la l.r. n. 4 del 25 marzo 2016. Proprio sulla base di quel modello, la legge regionale ha infatti proceduto a un riordino dei sistemi turistici locali, sostituendo le precedenti quattro Unioni di prodotto basate su specifici itinerari tematici con tre Destinazioni turistiche a prevalente connotazione territoriale: la Destinazione turistica Romagna, che comprende anche Ferrara, la Destinazione turistica Città metropolitana di Bologna, che si estende sino alla Provincia limitrofa di Modena e la Destinazione turistica Emilia occidentale, con Reggio-Emilia, Parma e Piacenza.

enti, con un effetto di disaggregazione, competitività e confusione istituzionale del tutto contrario alle premesse contenute in quella riforma.

Dinanzi a questo quadro chiaramente complesso, le proposte di modifica e le soluzioni prospettate dalla dottrina, dalle associazioni rappresentative degli enti locali e dai Governi che si sono succeduti in questi anni sono state le più varie³¹, tuttavia nessuna di essa è mai giunta a un serio livello di concretizzazione. Non è un caso, allora, che un grave e severo monito per avviare (finalmente) una «riforma di sistema» degli enti locali, a cominciare dal livello di area vasta, sia giunto in tempi recenti dalla stessa Corte costituzionale, e

³¹ Si fa riferimento, in particolare, ai lavori per la riforma del TUEL della c.d. Commissione Pajno istituita presso il Ministero dell'Interno nell'estate del 2020, dopo i tentativi di redazione, da parte del Tavolo tecnico-politico previsto dal d.l. n. 91/2018 (conv. in l. n. 108/2018), delle Linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, di superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni. In precedenza, tra gli studi e i rapporti più rilevanti a livello nazionale si vedano, fra gli altri, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province*, a cura di E. Carloni et al., ottobre 2018; il Rapporto di ricerca dell'ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delirio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018; in qualche misura il Documento di Analisi del Senato della Repubblica, *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, luglio 2017; il Documento di Legautonomie, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. Vandelli, marzo 2017; il Rapporto del SOSE, *Unioni e fusioni di comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni?*, maggio 2017, ma anche il precedente Rapporto, *Verso l'unione e la fusione di Comuni* (maggio 2014); l'*Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali* della I Commissione della Camera dei Deputati, novembre 2016; lo Studio IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, a cura di F. Monaco e W. Tortorella, ottobre 2015.

ciò proprio mentre è in discussione un disegno di legge delega di revisione del TUEL e alcune previsioni di interesse sono già state inserite nella legge di bilancio per il 2022.

Con la sentenza n. 240 del 2021³², infatti, la Corte, lungi dall'occuparsi soltanto del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, ha rivolto precise linee di indirizzo al legislatore sulle sorti e sullo stesso futuro degli enti locali, a cominciare da quelli deputati al governo dell'area vasta. E seppure nella pronuncia non manchino alcuni profili di criticità e perplessità, certamente non potrà (né dovrà) rimanere inascoltato il monito a rivedere la legge Delrio per ciò che riguarda la forma di governo e il sistema elettorale

³² Con la sentenza n. 240 del 7 dicembre 2021, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità sollevata dalla Corte d'Appello di Catania in relazione alle norme della l. n. 56/2014 (art. 1, co. 19) e della l.r. n. 15/2015, recante *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane* della Regione Sicilia (artt. 13, co. 1 e 14, come sostituiti dall'art. 4 della l.r. 29 novembre 2018, n. 23) che, in maniera speculare, prevedono che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo», per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 Cost. La Corte, tuttavia, pur riconoscendo che il meccanismo di designazione *ope legis* è in contrasto con «le coordinate ricavabili dal testo costituzionale», nel pieno rispetto della discrezionalità del legislatore ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale e ha escluso in radice la possibilità di ogni intervento manipolativo (l'estensione al sindaco metropolitano del meccanismo di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia) richiesto dal giudice rimettente, poiché esso avrebbe comportato significative «novità di sistema», relative ad «aspetti di natura politica che connotano la materia elettorale», e come tali rimesse esclusivamente alle scelte discrezionali del legislatore. Per maggiori approfondimenti sia consentito il rinvio a M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3/2022, www.federalismi.it, 92 ss., nonché i diversi interventi al Convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio* (Roma, 20 dicembre 2021), pubblicati *ivi*, 29/2021.

(quantomeno) delle Città metropolitane e le stesse funzioni di cui queste e le Province devono essere titolari.

D'altra parte, l'ammonimento della Corte al legislatore si estende sino a ricomprendere la stessa necessità di rivedere i confini amministrativi dei due enti del livello intermedio: la perdurante coincidenza territoriale tra Province e Città metropolitane rende, infatti, ormai impellente un intervento teso a «differenziare le [rispettive] comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità», che è quanto «sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che [i due enti] siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori»³³.

³³ Cfr., in particolare, i p.ti. 7.2 e 8 del Considerato in diritto. In questo senso, sarebbero state interessanti le indicazioni che la Corte costituzionale avrebbe potuto fornire in punto di consultazione delle popolazioni coinvolte da modifiche complessive dell'assetto territoriale nell'attesa pronuncia sulla l.r. n. 7/2021 della Regione Sardegna, impugnata dallo Stato nello scorso mese di giugno, e con cui sono state modificate le circoscrizioni della Provincia di Nuoro e della stessa Città metropolitana di Cagliari e soppresse le Province di Sassari e del Sud Sardegna, per istituire la Città metropolitana di Sassari e le nuove Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano. La Corte costituzionale, tuttavia, con sent. n. 68 del 24 febbraio 2022, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale poiché il ricorso in via principale è stato promosso non già – come, secondo la Corte, avrebbe dovuto essere – nei confronti dell'intera legge ma solo nei confronti della norma che disciplina le modalità di svolgimento del referendum «consultivo» (eventuale, successivo alla stessa entrata in vigore della legge regionale e ricadente non sulla legge medesima ma su un atto amministrativo della Giunta). La questione, come noto, era già stata affrontata dalla stessa Consulta nella sent. n. 50/2015 in relazione alla modifica delle circoscrizioni provinciali, conseguente all'istituzione delle Città metropolitane, disposta dalla l. n. 56/2014, in cui la mancata applicazione dell'*iter* procedurale *ex art.* 133, co. 1, Cost. venne giustificata proprio in quanto quest'ultimo sarebbe riferibile solo a

Insomma, è, questa, una richiesta ad ampio raggio che ricomprende un riordino istituzionale, funzionale e persino territoriale degli enti di area vasta. Bisognerà dunque attendere per vedere quanto il Governo e il Parlamento riusciranno a darvi seguito.

Come si anticipava, qualche novità sul piano delle funzioni e della forma di governo di Province e Città metropolitane così come in materia di fusioni e di Unioni di comuni sembra infatti giungere sia dalla legge di bilancio per il 2022 che dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL. Si tratta, tuttavia, di interventi puntuali, ora di immediata attuazione, ora devoluti al futuro esercizio della delega da parte dello stesso Governo, sui quali ultimi, in particolare, non possono che esprimersi forti perplessità, per le ragioni che di seguito verranno evidenziate, se non altro per l'assenza di un chiaro disegno organizzativo tanto sul livello intermedio quanto su quello comunale.

3.1. Le previsioni della legge di bilancio per il 2022

Per quanto riguarda il livello intermedio, va segnalato anzitutto che la legge di bilancio conferma, a partire dal 2022, l'avvio di una riforma del sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane delle Regioni a

variazioni singolari, mentre non troverebbe applicazione nel caso di modifiche territoriali generalizzate, ma ciò pur sempre a condizione che il principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate venga rispettato tramite la previsione di forme di partecipazione anche «diverse e successive». In tema v. A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7/2015, www.federalismi.it, spec. 6-11.

statuto ordinario, dopo anni di drastici tagli e incertezze³⁴. La riforma, in realtà, era stata già prevista e poi delineata in linea generale nella legge di bilancio per il 2021, che, in una certa continuità con le proposte formulate *medio tempore* anche dalla Commissione Pajno, aveva prefigurato la costituzione, a partire dal 2022, di due appositi fondi destinati l'uno alle Province e l'altro alle Città metropolitane³⁵.

³⁴ Temperati, come noto, dopo il fallimento della riforma costituzionale, da alcuni trasferimenti erariali disposti a partire dalla l. n. 208 del 2015 e destinati al finanziamento delle funzioni in materia di edilizia scolastica e viabilità (cui hanno fatto seguito ulteriori contributi previsti nei decreti-legge n. 113 del 2016 e n. 50 del 2017, e nelle leggi n. 205 del 2017, n. 145 del 2018 e n. 160 del 2019). Per maggiori approfondimenti, cfr. il Dossier *Città metropolitane e province*, del Servizio studi della Camera dei deputati, XVIII Legislatura (19 aprile 2021).

³⁵ Cfr. art. 1, co. 561, l. 30 dicembre 2021, n. 234, che conferma, riformulando il comma 784 della legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020), l'attribuzione dei contributi a favore di Province e Città metropolitane nella misura di: 80 milioni di euro per l'anno 2022, 100 milioni di euro per l'anno 2023, 130 milioni di euro per l'anno 2024, 150 milioni di euro per l'anno 2025, 200 milioni di euro per l'anno 2026, 250 milioni di euro per l'anno 2027, 300 milioni di euro per l'anno 2028, 400 milioni di euro per l'anno 2029, 500 milioni di euro per l'anno 2030, 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031. All'assegnazione dei contributi si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, entro il 30 settembre di ciascun anno precedente a quello di riferimento. Ulteriori risorse a favore di Province e Città metropolitane sono, poi, disposte dalla medesima legge per il finanziamento dei servizi di assistenza per alunni con disabilità (co. 179-182), per gli interventi di manutenzione straordinaria, messa in sicurezza e nuova costruzione delle scuole (co. 533), nonché per gli interventi sulle infrastrutture stradali (co. 405) e per la messa in sicurezza di ponti e viadotti (co. 531-532). Cfr.

Più nello specifico, la nuova legge di bilancio definisce ora un sistema per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali di entrambi gli enti fondato su criteri che, superando il criterio della spesa storica, dovrebbero progressivamente tenere conto, con finalità di perequazione, della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale dei territori interessati. In questo senso, si demanda alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di stimare gli stessi fabbisogni delle Province sulla base delle funzioni fondamentali già individuate con d.p.c.m. del 21 luglio 2018³⁶, mentre per quanto riguarda le Città metropolitane e le Province montane occorrerà un aggiornamento che tenga conto delle funzioni ulteriori loro attribuite.

A queste importanti previsioni, che si auspica possano trovare finalmente un seguito dopo oltre ormai dieci anni di inattuazione della l. n. 42/2009, nella legge di bilancio si affiancano anche alcune disposizioni in materia di

Legge di Bilancio 2022. Scheda di lettura. Edizione provvisoria del Servizio studi del Senato (27 dicembre 2021). Per riferimenti ai lavori della Commissione Pajno in materia, v. G. MENEGATTO, *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 7/2021, www.federalismi.it, 159 ss.

³⁶ Recante Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario per il 2018. Il d.p.c.m. considera le seguenti funzioni per ciascuna Provincia e Città metropolitana: programmazione provinciale e metropolitana della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e gestione dell'edilizia scolastica (Istruzione); costruzione e gestione delle strade provinciali e metropolitane, nonché regolazione della circolazione stradale a esse inerente (Territorio); pianificazione territoriale provinciale e metropolitana di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza (Ambiente); pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e metropolitano, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in coerenza con la programmazione regionale (Trasporti); e infine, raccolta e elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (Funzioni generali).

indennità dei sindaci metropolitani, dei sindaci e degli amministratori locali³⁷, segno di una volontà di restituire dignità a una classe politica fortemente provata dalle intemperie che hanno segnato gli anni della crisi economica e, oggi, sanitaria, e deputata ormai a governare tanto il livello comunale quanto quello dell'area vasta.

Non per ultimo, poi, dopo le previsioni del d.l. n. 80/2021, la legge di bilancio ha previsto una nuova disciplina per le assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR (art. 1, co. 562), cui ha fatto seguito, a fine febbraio, la pubblicazione in Gazzetta del d.m. 11 gennaio 2022 del Ministero per la pubblica amministrazione, che ha finalmente disposto il superamento della regola del *turn-over* e l'introduzione di nuovi valori soglia, basati sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per personale a tempo indeterminato delle Province e delle Città metropolitane³⁸.

Per quanto riguarda gli interventi che più da vicino incidono sul livello comunale, d'interesse risultano, anzitutto, alcune previsioni della legge di bilancio, che riconoscono specifici stanziamenti per il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni correlate ai LEP³⁹, nonché un incremento

³⁷ Cf. art. 1, co. 583-587, in cui si dispone che l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario viene parametrata, secondo percentuali decrescenti in base alla popolazione residente, al trattamento economico complessivo dei presidenti delle Regioni. Sulla base delle indennità dei primi vengono quindi definite anche quelle di vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali. Un'indennità di funzione è prevista, inoltre, dal d.d.l. di riforma del TUEL anche per assessori provinciali e metropolitani.

³⁸ In attuazione di quanto già previsto dall'art. 33, co. 1-*bis*, del d.l. 30 aprile 2019, n. 3, su cui v. anche *supra* nota n. 27.

³⁹ In particolare, sono definiti tali i servizi educativi all'infanzia (art. 1, co. 172-173) e i servizi di trasporto per gli studenti disabili (art. 1, co. 174).

delle risorse a favore dei Comuni fino a 5.000 abitanti in difficoltà economica e dei Comuni montani⁴⁰.

Queste ultime risorse, peraltro, andranno ad aggiungersi alle varie misure di sostegno e alle forme di finanziamento già previste negli ultimi anni a favore dei piccoli Comuni.

Si pensi alla l. n. 158/2017, i cui beneficiari sono i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o costituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno medesima popolazione, e caratterizzati da condizioni di marcata arretratezza economica, decremento della popolazione residente e da inadeguatezza dei servizi essenziali⁴¹, oppure ancora agli interventi previsti nel precedente ciclo di programmazione dei fondi europei (in particolare, nell'ambito del PON *governance* e capacità istituzionale 2014-2020) e, non per ultimo, allo stesso Piano Sud 2030, all'interno del quale sono stati istituiti, fra gli altri, il Fondo infrastrutture sociali per Comuni medi e piccoli e il Fondo di sostegno ai Comuni marginali.

Finanziamenti e contributi a favore dei piccoli Comuni, ai quali, però, fa da contraltare l'ennesima proroga annuale degli obblighi di gestione associata disposta nel frattempo dall'art. 2, co. 1 del c.d. Decreto milleproroghe, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 (convertito con modifiche dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15)⁴², che suona ormai come un'anticipazione del loro definitivo abbandono

⁴⁰ Cfr., rispettivamente, art. 1, co. 581-582 e art. 1, co. 593-596.

⁴¹ Cfr. artt. 1, co. 2 e 3, l. n. 158 del 2017, nonché il decreto del Ministro dell'interno 10 agosto 2020, con cui sono stati definiti i parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli Comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge, e il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 con cui è stato definito l'elenco dei piccoli Comuni ammessi al finanziamento.

⁴² «Nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma

già previsto, come si dirà, nella bozza del d.d.l. di riforma del TUEL. Il che – sembra appena il caso di dirlo – rappresenta un forte disincentivo per gli stessi Comuni nel ricercare a livello intercomunale il grado di adeguatezza necessario per l'esercizio delle funzioni cui essi devono attendere.

Benché, infatti, non siano mancate, nel corso degli ultimi anni, esperienze di carattere sperimentale tese a rafforzare la cooperazione intercomunale soprattutto nelle aree più periferiche e marginali del Paese, e su cui ritorna anche la stessa legge di bilancio⁴³, l'impressione è che il *favor* che in questi

associata delle funzioni fondamentali dei Comuni», come recita il modificato art. 18-bis del d.l. n. 162 del 2019.

⁴³ Il riferimento è alla Strategia Nazionale Aree Interne. Si tratta, a ogni modo, di un'esperienza che abbisogna ancora di un effettivo coordinamento rispetto ai più generali – e tuttora ondivaghi – interventi di disciplina e di incentivazione dell'associazionismo comunale. E invero, nella fase recente, la SNAI sembra avviarsi lungo la strada di una politica nazionale più strutturata, ritornando tra gli obiettivi e le opzioni strategiche manifestate a più riprese dal Governo sia nel Piano Sud 2030, nel c.d. decreto Rilancio e nella legge di bilancio 2021, che nella riprogrammazione dei fondi strutturali europei del ciclo 2014-2020 e, poi, negli impegni assunti con la recente bozza di Accordo di partenariato per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 oltre che nello stesso PNRR, in particolare, nella missione 5. Da ultimo, la stessa legge di bilancio 2022 ha previsto un ulteriore incremento delle risorse da destinare per gli anni 2023 e 2024 alla Strategia, disponendo un'estensione dei soggetti beneficiari, tra i quali andranno annoverate le nuove aree interne che, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, dovranno essere individuate entro la fine del mese di settembre 2022 (cfr. art. 1, co. 418-419, l. 31 dicembre 2021, n. 234). Sul punto, si veda la stessa *Posizione delle Regioni e delle Province autonome sulla proposta di Accordo di partenariato per la Programmazione 2021-2027*, approvata nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 29 luglio 2021. Sui contenuti del PNRR dedicati alle aree interne, cfr. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, cit., in particolare, 9 ss.

(almeno ultimi dieci) anni lo Stato aveva in un certo qual modo continuato a manifestare nei confronti dell'associazionismo municipale vengano, oggi, fortemente ridimensionato se non proprio superato a fronte di sostegni economici a favore dei singoli Comuni, cui si affiancherà, probabilmente, un rilancio delle stesse fusioni di Comuni, per la cui disciplina il disegno di legge delega prevede non a caso un'integrale revisione.

3.2. Il disegno di legge delega per la riforma del TUEL

Che, d'altra parte, esista un certo coordinamento tra le previsioni della legge di bilancio e quanto contenuto nella bozza di disegno di legge di riforma del TUEL è evidente. Più precisamente, si fa qui riferimento al *Disegno di legge delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali* e alla connessa *Relazione illustrativa*, datati 14 ottobre 2021, fatti circolare informalmente ma considerati quali testi provenienti dal Ministero dell'Interno.

Secondo quanto previsto dall'art. 1 della bozza, «Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, allo scopo di aggiornare, riunire e coordinare, introducendo eventuali disposizioni innovative, la disciplina statale relativa alle fusioni tra Comuni, al controllo sugli organi, alla revisione del regime giuridico dei segretari comunali, revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti, alle garanzie e controlli nonché alla revisione della disciplina concernente la composizione del consiglio provinciale».

Il disegno di legge delega era stato inserito dal Governo nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 come intervento

normativo collegato alla legge di bilancio. Al momento in cui si scrive, tuttavia, l'*iter* legislativo appare dinanzi a un nuovo stallo, ancorché, di recente, la stessa Ministra per gli affari regionali e le autonomie abbia fornito rassicurazioni sulla definitiva approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri⁴⁴. Auspicando dunque la ripresa in tempi celeri della discussione sul testo nonostante l'attuale inevitabile concentrazione degli sforzi governativi nella gestione della grave crisi militare internazionale, di seguito verranno svolte alcune considerazioni sui contenuti del d.d.l., in relazione ai quali non sono da escludersi ulteriori modifiche, tanto per le modalità con cui quest'ultimo è stato portato a conoscenza di tutti gli operatori quanto e soprattutto per lo stesso andamento del dialogo politico tra le varie forze di Governo e tra questo e le Regioni.

3.2.1. *Gli interventi sulle Province e sulle Città metropolitane*

Ferme tali doverose premesse, per quanto riguarda innanzitutto le disposizioni relative al livello intermedio, il disegno di legge delega prevede, da un lato, un considerevole incremento delle funzioni fondamentali delle Province⁴⁵ e, dall'altro, interviene con alcune modifiche sulla forma di governo di Province e Città metropolitane.

Sotto il primo profilo, quindi, gli enti provinciali dovrebbero tornare a essere titolari di un numero consistente di funzioni – qualificate, si badi bene, come fondamentali dal d.d.l. – che erano già in prevalenza state oggetto di trasferimento con le leggi regionali di riordino a valle dell'entrata in vigore

⁴⁴ Cfr. il comunicato diffuso da UPI: www.provinceditalia.it/riforma-province-lupi-emilia-romagna-scrive-alla-ministra-gelmini-risposte-positive-dal-governo/.

⁴⁵ Sul punto si vedano anche le richieste avanzate da UPI nel documento *Le Priorità delle Province per il nuovo Governo* del 12 marzo 2021.

della l. n. 56/2014. Si tratta delle funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca, protezione della flora e della fauna e organizzazione della polizia provinciale, cui si aggiungono quelle in materia di protezione civile. A esse vengono poi aggiunte tutte le altre funzioni spettanti in origine alle sole Città metropolitane⁴⁶ con la sola eccezione di quelle connesse alla pianificazione territoriale generale d'ambito metropolitano, e segnatamente le funzioni in materia di: pianificazione strategica, strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, nonché 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.

Come si nota, è questo un irrobustimento significativo, sul quale, tuttavia, non si possono non manifestare alcune riserve, per un diverso ordine di ragioni. Se pure, infatti, è da salutare con favore la volontà di riabilitare le Province dopo gli esiti del referendum costituzionale del 2016, tuttavia non è possibile cogliere, in queste norme, la presenza di un ben definito disegno organizzativo del livello intermedio. E invero, ogni riordino funzionale dovrebbe avere di mira un'idea precisa dell'identità e del ruolo che questi enti dovranno avere nel (nuovo) governo dell'area vasta. Ciò che, al momento, non sembra trasparire dal carattere variegato delle funzioni prima citate.

Il futuro riassetto delle funzioni provinciali dovrebbe infatti rifuggire da ogni forma di pura rivendicazione identitaria o, peggio, di omologazione rispetto allo statuto giuridico delle Città metropolitane, e svolgersi, al contrario, all'interno di un mirato percorso di ricognizione dell'attuale riparto di competenze compiuto dalla legge Delrio e dalle Regioni. Sì che possa

⁴⁶ E previste, per le Città metropolitane, dall'art. 1, comma 44 alle lett. a), c), e) ed f).

procedersi a una verifica di tutte le inadeguatezze e criticità riscontrate a livello regionale e soprattutto comunale e dunque, in base a ragionevoli e non sproporzionate valutazioni, giungere alla possibile allocazione di nuove funzioni anche sul livello provinciale⁴⁷.

Peraltro, pur non volendo considerare che le iniezioni di liquidità previste nella legge di bilancio per il 2022 andranno a ripianare una situazione finanziaria tuttora difficile per le Province, non può in questa fase storica essere sottovalutato l'importante ruolo che esse saranno chiamate a svolgere proprio in sede di attuazione del PNRR, e ciò anche solo se si tiene a mente che esse operano su quella parte del Paese interessata da maggiori fragilità territoriali e da una presenza consistente di aree interne.

Più che un'attribuzione di una moltitudine indifferenziata di funzioni di amministrazione attiva, sarebbe allora forse più utile mantenere questi enti su funzioni di prevalente coordinamento verticale dell'attività dei Comuni – nelle quali si potrebbero far rientrare le stesse funzioni di pianificazione strategica e di programmazione in materia di sviluppo economico e sociale previste dal d.d.l., per un rilancio effettivo dei territori provinciali – cui si aggiungono le funzioni di supporto e assistenza agli stessi secondo quanto già previsto dal comma 88 della legge Delrio.

⁴⁷ Come è stato giustamente affermato, «la Costituzione impone che le funzioni amministrative siano attribuite ad amministrazioni (ad intere categorie di enti distribuiti in modo da coprire l'intero territorio nazionale) che siano effettivamente in grado di svolgerle. Questa effettiva capacità non può essere presunta dal legislatore, deve essere costantemente verificata e se, in alcuni casi, le condizioni di effettività non ci sono, le amministrazioni vanno accompagnate, aiutate, fino a garantire la capacità effettiva di svolgimento di tutte le funzioni attribuite. È [questo] il nuovo principio di adeguatezza, introdotto, insieme a quelli di sussidiarietà e differenziazione, dalla riforma costituzionale del 2001». In questi termini, F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., 85.

Quanto alle prime, non è da accogliere, infatti, l'obiezione secondo cui l'identità tra ente coordinante ed enti coordinati creerebbe situazioni di "conflitto di interessi"; al contrario, l'esercizio di funzioni di pianificazione e programmazione, da parte della Provincia, dell'attività dei Comuni secondo il modello della "casa dei Comuni", si concreta pur sempre in una ponderazione e in una sintesi di interessi pubblici (anche potenzialmente in conflitto tra loro) tipiche della negoziazione politica e della discrezionalità amministrativa, e ciò garantisce, al contempo, una maggiore integrazione (politica e amministrativa) tra i due livelli di governo unitamente a una maggiore rappresentazione degli interessi degli enti di base.

Con riferimento, invece, alle funzioni di supporto a favore dei Comuni, queste dovrebbero continuare a essere esercitate su base volontaria e non sarebbero da annoverare tra quelle fondamentali, come sembra fare l'attuale d.d.l.⁴⁸, anche solo per evitare di aggravare eccessivamente l'attività amministrativa delle Province e di creare forme di competizione o di possibile sovrapposizione con le Unioni di comuni, ove presenti e soprattutto ove queste ultime siano in grado di attendere effettivamente a tale ruolo. E ciò senza escludere, ovviamente, che le funzioni di supporto e di assistenza possano essere svolte dalle Province anche a favore delle Unioni medesime⁴⁹.

Sempre nella prospettiva di un potenziamento degli enti di area vasta, il disegno di legge di riforma del TUEL interviene, poi, anche sulla forma di governo di Province e Città metropolitane.

⁴⁸ Nel testo, peraltro, vi sarebbe una duplicazione delle disposizioni a causa del nuovo rinvio all'art. 1, co. 44, lett. c) contenuto nell'art. 11, co. 1, lett. aa) del d.d.l., la cui previsione andrebbe così a sommarsi a quanto già previsto proprio dal co. 88, non abrogato.

⁴⁹ Sul ruolo delle Province quali enti di supporto dei Comuni, si veda il recente Rapporto a cura di E. CARLONI, *Le Province come "casa dei Comuni" e piattaforma del sistema amministrativo territoriale* (30 agosto 2021), disponibile al seguente link: <https://provincecomuni.eu/il-progetto/>.

Si introduce finalmente la giunta in entrambi gli enti e, nelle prime, si interviene anche sui problemi relativi alla durata dei mandati elettorali e ai disallineamenti temporali tra l'incarico di presidente e di consigliere (viene tutto parificato a cinque anni e l'elezione è unica e contestuale per entrambe le cariche). Significativa appare, poi, l'introduzione del criterio della rappresentanza territoriale nella composizione delle liste dei candidati consiglieri provinciali; tuttavia, al momento, nulla si prevede in relazione all'ampliamento del numero dei seggi in consiglio, sia esso provinciale che metropolitano, ciò che rischia di perpetuare la scarsa rappresentanza dei due organi collegiali e, soprattutto, la marginalizzazione dei Comuni minori in entrambe le sedi assembleari. D'altra parte, si prevede anche una riduzione delle competenze della conferenza metropolitana e dell'assemblea dei sindaci – a partire dall'eliminazione della formulazione del parere sugli schemi di bilancio –, da rimettere nella loro esatta individuazione alle scelte statutarie. Quanto, infine, al sistema elettorale, se dopo la sentenza n. 240/2021 occorrerà attendere le nuove scelte che verranno assunte con riferimento alle Città metropolitane a partire dalle stesse modalità di elezione del sindaco, per le Province il disegno di legge conferma attualmente, nonostante le diverse voci contrarie, l'elezione indiretta del presidente e del consiglio.

Quali che saranno le future scelte su tali profili, ciò che ci sembra opportuno rimarcare in questa sede è, soprattutto, la necessità di preservare la specialità delle stesse Città metropolitane rispetto al regime previsto per le Province.

Al di là, infatti, delle criticità di governo sinora riscontrate, le Città metropolitane dovrebbero mantenere un assetto istituzionale differenziato, in grado, soprattutto, di adattarsi alle relazioni di dipendenza tra il Comune capoluogo e i Comuni della cintura e di garantire un'adeguata rappresentanza di questi ultimi all'interno dei processi decisionali. Come del resto riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 240, la legge Delrio ha previsto forme di governo e modelli elettorali diversi per Province e Città

metropolitane proprio perché diversi sono i relativi assetti organizzativi e le funzioni di cui i due enti sono titolari. La vocazione dei due enti, gli stessi territori sono (devono essere) diversi. Ciò che, nel caso della Città metropolitana, almeno nelle valutazioni compiute dal legislatore del 2014, determina la necessità di una continuità e contiguità personale e funzionale tra Comune capoluogo ed ente intermedio così come «l'esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della Città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano)»⁵⁰. È questo un aspetto di cui occorrerà tenere adeguata considerazione – a livello legislativo e poi statutario e regolamentare – in sede di revisione del sistema elettorale e della forma di governo degli enti metropolitani, cosicché, nel rispetto della volontà che sarà espressa in sede di elezione del sindaco metropolitano, occorrerà comunque continuare ad assicurare al capoluogo il necessario rilievo nella *governance* metropolitana. E ciò, soprattutto, nella prospettiva del mantenimento di un adeguato livello dei servizi che gli organi di governo sono chiamati a rendere a tutti i cittadini della Città metropolitana, ma che ricadono in prevalenza sul territorio del capoluogo.

D'altra parte, la peculiarità di questi enti dovrebbe essere preservata anche sul piano funzionale, in cui oltre all'ordinario esercizio di funzioni di programmazione strategica e di area vasta, dovrebbe trovare effettiva concretizzazione l'esercizio congiunto di funzioni propriamente comunali – dalla mobilità alla pianificazione urbanistica, dalle infrastrutture alla gestione di alcuni servizi pubblici locali – che abbisognano di un coordinamento orizzontale e di un esercizio unitario su scala metropolitana.

Il rischio che si intravede, infatti, – specie dinanzi a previsioni come quelle contenute sempre nella bozza di d.d.l. che, fra le altre cose, propone di assimilare il regime giuridico delle Città metropolitane a quello delle Province

⁵⁰ Cfr. p.to. 7.2 del Considerato in diritto.

e non più a quello dei Comuni⁵¹ – è che proprio le istanze di riabilitazione delle Province, unitamente a una perdurante identità fattuale tra i due enti intermedi, rischiano, ora, di compromettere seriamente non solo la differenziazione negli assetti istituzionali e funzionali ma, prima ancora, le specificità di questi due enti ben presenti nella stessa legge Delrio.

3.2.2. *Gli interventi in materia di fusioni e sulle Unioni di comuni*

Per quanto riguarda, invece, gli interventi che più da vicino riguardano il livello comunale, come si accennava, il disegno di legge delega prevede anzitutto una revisione del regime delle fusioni.

Nella Relazione illustrativa si annuncia, infatti, l'intenzione di definire una nuova disciplina dei meccanismi deputati a favorire e a valorizzare l'integrazione, anche identitaria, delle comunità interessate dai processi di aggregazione, anche attraverso un confronto con le Regioni nell'ambito degli strumenti della concertazione istituzionale.

Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, forti preoccupazioni desta proprio il ruolo che le stesse Regioni potranno (e dovranno) continuare a svolgere, tanto in tema di fusioni e di riordino del livello comunale, quanto nell'incentivazione e nell'impulso della cooperazione intercomunale, specie ove dovesse confermarsi il definitivo venir meno degli obblighi di gestione associata⁵².

⁵¹ Così la Relazione illustrativa alla bozza del disegno di legge.

⁵² Vd. l'art. 12, co. 8, del disegno di legge, a norma del quale vengono abrogati il co. 25 e i co. da 28 a 31-*quater* dell'art. 14, d.l. n. 78/2010. Si noti, peraltro, che l'art. 12, co. 8, prevede l'abrogazione degli stessi co. 29 e 31 dell'art. 14, d.l. n. 78 del 2010, i quali dispongono, rispettivamente, il divieto per i Comuni di svolgere la medesima funzione tramite più di una forma associativa e il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni

Mentre sul piano della disciplina delle fusioni, occorrerà monitorare il rispetto della competenza legislativa regionale – espressamente “fatta salva” dal disegno di legge – nella «definizione di principi e criteri comuni per la disciplina del procedimento di fusione», maggiori perplessità suscitano al momento le norme in materia di cooperazione intercomunale.

Se da un lato, infatti, il d.d.l. mantiene ferme le prerogative regionali così come quelle dei Consigli delle autonomie locali secondo quanto previsto, rispettivamente, dall’art. 33 del Testo unico e dall’art. 123 Cost., dall’altro, esso attribuisce nuove competenze alle Città metropolitane e alle Province nella predisposizione di appositi piani per l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità di svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni.

I piani provinciali e metropolitani dovranno essere approvati, rispettivamente, dalle assemblee dei sindaci e dalle conferenze metropolitane, previo parere delle Regioni.

Più nello specifico, essi dovranno individuare per ogni ambito territoriale: *a)* le funzioni comunali, o le singole attività e servizi a esse riconducibili, da gestire in forma associata; *b)* le forme associative e la durata minima; *c)* i tempi di realizzazione delle forme associative; *d)* i Comuni strutturalmente non idonei alla gestione associata a causa dei caratteri demografici, socio-ambientali e della collocazione geografica.

Come si nota, si tratta di una significativa deviazione rispetto al modello attuale incentrato sull’obbligo di gestione associata, il quale – va detto –, in questi anni, specie per come portato avanti dalle Regioni nonostante le proroghe legislative a livello statale, aveva comunque contribuito a un progressivo incremento del numero delle Unioni di comuni in Italia.

costituite per la gestione associata, pari, come noto, a 10.000 abitanti ovvero 3.000 se i Comuni appartenevano a Comunità montane, e fermi in ogni caso i diversi limiti e le eventuali deroghe, in ragione di particolari condizioni territoriali, individuate dalle Regioni.

E in effetti, non vengono solo modificate le competenze sulla programmazione degli ambiti ottimali, ma si rimette alle scelte dei Comuni – espresse nelle assemblee del livello intermedio – lo stesso grado di intensità della gestione associata: il tipo e il numero di funzioni, o anche solo di servizi e attività a esse riconducibili, da associare; il tipo di forme associative da impiegare senza peraltro alcuna preferenza, almeno espressa, per quelle strutturate⁵³; e, infine, lo stesso grado di intensità e di estensione territoriale delle formule di cooperazione intercomunale, tramite l'individuazione dei Comuni esonerati.

Resta peraltro da capire che tipo di vincolo questi piani avranno sugli stessi Comuni, non prevedendosi al momento alcuna conseguenza per la loro mancata attuazione⁵⁴, e, aspetto non secondario, che tipo di ruolo essi avranno rispetto ai programmi di riordino territoriale regionali, pure richiamati dal d.d.l. tramite il rinvio all'art. 33 del TUEL.

Se pure, infatti, in linea di principio non può che apprezzarsi un coinvolgimento dei Comuni nella definizione dal basso delle modalità della gestione associata⁵⁵, che, del resto, trova qualche analogia con alcune previsioni già

⁵³ Un *favor* per le Unioni rispetto ad altre forme di cooperazione intercomunale risulterebbe dalle sole disposizioni del d.d.l. relative all'incentivazione delle forme associative, in cui si prevede una maggiorazione dei contributi «nelle ipotesi di fusione e Unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale».

⁵⁴ Il d.d.l. rinvia alla successiva definizione di un sistema di controlli periodici sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni fondamentali, collegato all'erogazione dei contributi e dei benefici economici per la gestione associata.

⁵⁵ Si esprime a favore di un'«azione dal basso» nella definizione delle modalità della gestione associata, di natura volontaria, G. MELONI, *Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali*, cit., 8.

presenti nella stessa legislazione regionale⁵⁶, non può omettersi che questo nuovo modello rischia di creare un *vulnus* nelle politiche di programmazione e incentivazione regionale.

In questo senso, allora, si potrebbe prevedere, invertendo quanto disposto nel disegno di legge, che i piani provinciali e metropolitani abbiano il valore di proposta da indirizzare alla Regione in sede di definitiva approvazione del programma di riordino territoriale, la cui competenza sarebbe quindi da confermare, o ancora, che essi abbiano una valenza suppletiva, in caso di inerzia delle stesse Regioni.

Queste, d'altra parte, sono le uniche disposizioni in materia di cooperazione intercomunale presenti nel disegno di legge: non sono previste, né tra le norme di immediata attuazione né tra i principi e i criteri direttivi della delega, ulteriori previsioni atte a risolvere le altre e diverse criticità, sul piano organizzativo, funzionale e del personale, che le Unioni di comuni hanno riscontrato in questi anni.

Anche in tal caso, quindi, non può che registrarsi l'assenza di un preciso disegno organizzativo sullo stesso livello comunale: da un lato, con il venir meno della sua natura obbligatoria si fa un passo indietro nel rafforzamento della cooperazione intercomunale, e, dall'altro, il possibile perpetrarsi della debolezza istituzionale delle Unioni rischia di compromettere

⁵⁶ Si veda, per esempio, l'art. 23 della l.r. Lombardia n. 19/2008, che, in sede di primo riordino delle Comunità montane, aveva previsto l'istituzione in ogni Provincia di un'apposita Commissione provinciale composta dal Presidente della Provincia stessa, dai Presidenti delle Comunità montane e dai Sindaci dei Comuni interessati. Le Commissioni provinciali sono quindi state chiamate a esprimere un parere sulla proposta della Regione di delimitazione delle nuove zone omogenee indicate nella medesima legge. La successiva proposta definitiva di riordino, comprensiva delle risultanze dei lavori e delle sedute delle Commissioni, veniva poi rimessa dalla Giunta regionale al Consiglio della Regione per l'approvazione finale.

definitivamente l'intero assetto della *governance* locale avuto di mira dalla legge Delrio. Mentre andrebbe valorizzato quanto sino a ora compiuto dalle Regioni specie sul fronte dell'integrazione funzionale di questi enti, così come dalle stesse Province e Città metropolitane, che già in questi anni hanno previsto un coinvolgimento delle Unioni (specialmente per il tramite dei loro Presidenti) nello stesso governo dell'area vasta, e, non per ultimo, dalle stesse Unioni nel valorizzare e rafforzare ulteriormente il ruolo dei Comuni (specie di quelli medi e grandi) in seno alla *governance* intercomunale⁵⁷.

4. Alcune considerazioni conclusive: ripartire dai Comuni e dalle Regioni per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione

All'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, in molti ebbero a dire che molto della nuova fisionomia della Repubblica delle autonomie, della nuova «statualità policentrica, fondata anzitutto sul principio di sussidiarietà»⁵⁸, sarebbe dipeso dalla definizione del modello di amministrazione regionale, e, ancora, che l'aspetto inedito e da definire era rappresentato proprio dal rapporto che le Regioni avrebbero avuto rispetto agli enti locali⁵⁹.

⁵⁷ Sul ruolo delle Unioni di comuni nel governo dell'area vasta, si veda L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 251 ss., e, più di recente, W. GASPARRI, *Le ragioni dell'area vasta e le sue forme istituzionali*, in ID. (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino 2020, 1 ss., spec. 28. In tema, sempre a cura dello stesso Autore, si veda *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino 2017.

⁵⁸ G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regione ed enti locali*, cit., 975.

⁵⁹ Cfr., oltre alla dottrina già citata *supra*, L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 611 ss.; A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, *ivi*, 510 ss.

A fronte di un sistema «bifronte», in cui il governo locale in parte dipende dalle competenze statali e in parte da quelle regionali, proprio la modifica degli assetti regionali operata con le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 induceva a confidare su un recupero del ruolo della Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali»⁶⁰. Si era da poco compiuto il processo di decentramento amministrativo legato alla riforma Bassanini, gli enti locali venivano liberati dal sistema dei controlli sugli atti, le Regioni apparivano irrobustite nella loro nuova forma di governo, venivano istituiti i Consigli delle autonomie locali, la stessa finanza locale si proiettava lungo le promesse del nuovo art. 119 Cost.

A distanza di vent'anni, si può riconoscere che quella visione ha trovato non poche difficoltà ad affermarsi nella realtà. Ma questo si deve, come si è detto nelle premesse di questo scritto, non tanto a limiti intrinseci al testo costituzionale ma soprattutto a limiti estrinseci, in parte collegati alle stesse torsioni centralistiche assunte dal nostro ordinamento con l'erompere, sullo scenario internazionale, della crisi economica.

Torsioni che, come noto, da un lato, hanno progressivamente ridotto gli ambiti di competenza a disposizione delle Regioni per intervenire sui propri sistemi locali e, dall'altro, non hanno mai consentito una reale applicazione del principio di sussidiarietà nel successivo riordino delle funzioni amministrative, soprattutto sul livello locale.

Questi due profili – le competenze delle Regioni sugli enti locali e l'attuazione del principio di sussidiarietà (e dei suoi corollari della differenziazione e dell'adeguatezza) – costituiscono a oggi, probabilmente, i grandi incompiuti

⁶⁰ Secondo la celebre espressione usata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 343/1991.

di quella riforma costituzionale⁶¹. E in queste pagine si è cercato di mettere in evidenza almeno alcuni dei momenti più salienti di questo percorso.

Non è un caso, del resto, che alcune Regioni cercarono di reagire a questo stato di cose, quando la crisi sembrava passata, formulando richieste di autonomia differenziata *ex art. 116, co. 3, Cost.*

Il rigetto della riforma costituzionale del 2016 sembrava segnare un momento di rottura rispetto alle politiche di accentramento operate sino a quel momento a livello statale. In quel frangente, il meccanismo offerto dall'art. 116 Cost. e, con esso, la richiesta di maggiori competenze (legislative e amministrative) in materia di *governance istituzionale* degli enti locali apparve allora ad alcune Regioni una buona occasione per assumere un effettivo ruolo di propulsione e di coordinamento nei confronti delle autonomie che operano all'interno dei propri territori.

In disparte da ogni valutazione sulle richieste di autonomia differenziata, quelle istanze rappresentano, oggi, una dimostrazione della effettiva intenzione delle Regioni di volersi fare carico dei propri governi locali. E quest'affermazione è rafforzata dal fatto che quelle medesime istanze non furono formulate solo da Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, ma anche da altre Regioni, come l'Umbria, le Marche, la Toscana il Piemonte e la Puglia, che in quegli stessi anni avevano avviato il percorso di negoziazione con lo Stato.

Certo, che tutte le Regioni del nostro Paese siano in grado di prendersi davvero cura dei propri sistemi locali è da dimostrare. Se, da un lato, l'idea di Regioni prive di apparati amministrativi propri non è (più) credibile⁶², e, dall'altro lato, non sono mancati esempi virtuosi di esercizio, da parte delle stesse Regioni, delle funzioni di programmazione e coordinamento delle

⁶¹ Cfr., sul punto, le considerazioni e le conclusioni cui giungono G. GARDINI e C. TUBERTINI in *L'amministrazione regionale*, Torino 2022, in particolare, 241-252, 272-280, 499-512.

⁶² Per riprendere l'espressione di A. CORPACI, *op. ult. cit.*, 514.

amministrazioni locali, persino durante gli anni più difficili della crisi economica, la vicenda, da ultimo, del riordino delle funzioni non fondamentali delle Province, sia pure condizionata dalle scelte statali sul futuro dell'area vasta, getta tuttora delle ombre lunghe sul ruolo propulsivo del sistema locale che esse possono realmente esercitare. Sicché potrebbe dirsi che le tendenze centripete manifestate in questi anni tanto dallo Stato quanto dalle stesse Regioni abbiano confermato nella realtà dei fatti la tuttora piena vigenza del principio del parallelismo delle funzioni legislative e amministrative.

Se così è, l'anello debole della catena, oggi, non è rappresentato dalle Province, come si era soliti affermare durante gli anni della crisi economica, ma dagli stessi Comuni. Ed è perciò da questi ultimi – dal principio di sussidiarietà, dallo stesso principio di preferenza per il Comune sancito nella legge Delrio – che, come si è detto, bisognerebbe ripartire. Per un rafforzamento del livello più prossimo ai cittadini, ma anche per una riqualificazione del ruolo delle Regioni e, in fondo, dello stesso Stato.

L'emergenza pandemica e la stessa epocale attuazione del PNRR rischiano, adesso, di consolidare definitivamente quel moto di accentramento, che nei fatti non si è in fondo mai sopito.

Ed è forse allora questo il momento per ribadire con forza il ruolo che la legislazione regionale – nel rispetto dell'art. 117, co. 2 lett. p) Cost. – deve assumere nella disciplina dell'ordinamento locale, specie dinanzi a proposte di riforma che, come si è visto, rischiano di diminuire ulteriormente gli spazi di intervento che la stessa Costituzione le riconosce, almeno a partire dalla riforma costituzionale del 2001.

Ultima chiamata, anche per le Regioni.