

La disciplina sull'“area vasta” nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*

di Giuseppe Mobilio**

1. Introduzione

Un metodo per esprimere un giudizio sulla riforma costituzionale in discussione, specie nella parte riguardante i rapporti fra Stato ed autonomie territoriali, può essere quello di verificare la coerenza tra le finalità perseguite dal legislatore costituzionale e gli strumenti predisposti attraverso la nuova disciplina. Detto diversamente, si tratta di focalizzare le direttrici che muovono l'impianto generale della riforma e verificarne la tenuta sulla base delle scelte concretamente operate. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale offre gli elementi necessari per ricostruire i due termini con cui operare questo raffronto.

Quanto alle finalità, il legislatore costituzionale ha espresso l'intento primario di operare una «razionalizzazione delle competenze legislative», con l'obiettivo dichiarato di «rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001»¹. Il testo in fase di approvazione, quindi, vorrebbe rappresentare il tentativo di superare i limiti manifestati dalla riforma del Titolo V, nella ricerca di soluzioni che impediscano il riproporsi del livello di conflittualità che si è acceso fra Stato e Regioni nell'ultimo decennio². Una “razionalizzazione”, quindi, che avrebbe come termine di verifica una sensibile riduzione del contenzioso costituzionale.

Quanto agli strumenti predisposti, la strada è quella di «superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente [...] e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica»³. La strategia adottata per costruire questo nuovo modello più “flessibile” - come si vedrà meglio nel prosieguo - è stata quella di recepire formalmente, nel testo della Carta, gli approdi più recenti della giurisprudenza costituzionale e la lettura del dato costituzionale vigente da questa offerta. Così facendo, si è cercato di dare copertura costituzionale agli equilibri da ultimo raggiunti tra le prassi legislative più recenti ed i correttivi offerti dal contenzioso costituzionale. L'intento così perseguito sarebbe quello di cristallizzare lo *status quo* e “disinnescare” i futuri propositi di conflitto fra Stato e Regioni.

Paradossalmente, però, una critica di fondo che viene avanzata al disegno complessivo di riforma si appunta proprio sull'incapacità del legislatore di imparare dagli errori della nostra storia costituzionale⁴. Nell'operare questa “razionalizzazione”, si è deciso di insistere su numerosi aspetti

* Il testo del presente contributo riprende l'intervento svolto in occasione del Seminario di discussione del “Gruppo di Pisa” dedicato a “Corte Costituzionale e riforma della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 ottobre 2015.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Firenze.

¹ Cfr. A.S. n. 1429, XVII Legislatura, Relazione, 8.

² Come rivelano le Relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale degli ultimi anni, o, di recente in dottrina, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 139 ss.

³ A.S. n. 1429, XVII Legislatura, Relazione, 8.

⁴ Più radicalmente, per una critica alle diffuse opinioni sulla “insufficienza” e sulla “contraddittorietà” dei motivi che spinsero i Costituenti verso un modello parlamentare bicamerale e “perfetto”, cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell'Assemblea Costituente sul problema dell'elettività del Senato della Repubblica)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2014.

di cui il passato, più o meno recente, aveva rivelato diffuse criticità. Il rischio è quello di riproporre le medesime problematiche che la riforma vorrebbe superare e di scaricarle nuovamente sul contenzioso costituzionale⁵.

Questa discordanza tra finalità e strumenti emerge chiaramente nel caso della disciplina costituzionale dedicata all'“area vasta”. Le scelte operate in questo settore sembrerebbero espressive di un indirizzo politico sufficientemente consolidato già a livello legislativo e confortato da una giurisprudenza costituzionale in senso sostanzialmente concorde; fattori tali da rendere quasi ineluttabili determinate scelte. Il risultato complessivo espresso dalla riforma, tuttavia, non pare capace di soddisfare le aspettative originarie. Spendere alcune considerazioni sui profili dell'area vasta, dunque, è utile sul piano del metodo, per verificare la “tenuta” di questa specifica direttrice della riforma. Ma simile indagine è utile altresì sul piano dei contenuti, dal momento che il “rendimento” di una revisione costituzionale che coinvolge ampiamente le autonomie regionali, come quella in discussione, dipende molto dal modo con cui essa viene assorbita a livello locale⁶.

2. La comparsa dell'“area vasta” nell'ordinamento, tra riforme legislative e Corte costituzionale

La nozione di “area vasta” - come noto - fa la sua comparsa a livello legislativo con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge “Delrio”), recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, la quale ha in gran parte riscritto il quadro regolatorio degli enti locali sovracomunali.

Le novità principali riguardano l'istituzione delle Città metropolitane, quali enti sinora previsti formalmente dall'art. 114 Cost., ma non ancora effettivamente istituiti. Non potendo qui ripercorrere compiutamente i contenuti di questa significativa riforma⁷, è sufficiente sottolineare come Città metropolitane e Province siano espressamente qualificati «enti territoriali di area vasta» (art. 1, cc. 2 e 3) e come queste ultime svolgano specificatamente «funzioni di area vasta» (art. 1, c. 85). Tuttavia, occorre rimarcare come l'“ascesa” delle Città metropolitane è strettamente legata al “declino” della Province. Questa sorta di *trade-off* istituzionale si ricava paradigmaticamente dal contesto e dalla successione con cui la nuova disciplina ha visto la luce. La legge “Delrio”, infatti, ha avviato il proprio *iter* di formazione (A.C. n. 1542) in concomitanza con l'A.C. n. 1543, recante “Abolizione delle

⁵ Così, ad esempio, nonostante che l'ultimo decennio abbia rivelato i numerosi difetti di un riparto di potestà legislativa fra Stato e Regioni fondato principalmente sul criterio delle materie, specie se non accompagnato da un serio processo di riallocazione delle funzioni amministrative fra autonomie territoriali, il Parlamento ha insistito con questa impostazione, estendendolo anche al procedimento legislativo. L'impianto in discussione, dunque, sembra destinato per molti aspetti a scaricare nuovamente sul contenzioso costituzionale le incertezze del quadro regolatorio; cfr. E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, 2 ss., a proposito della complicazione delle procedure di approvazione delle leggi, monocamerali e bicamerali; cfr. U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, 5 ss., circa le perplessità legate al criterio distintivo fondato sulle materie e la difficile riconducibilità delle leggi alla categorizzazione ipotizzata nel nuovo riparto.

⁶ Come rilevato anche da P. MILAZZO, *L'impatto del d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi” sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2014, 1 ss. La mancanza di una compiuta strutturazione del rapporto fra enti regionali ed enti locali è stato da sempre uno dei punti problematici del regionalismo italiano, come osservato da P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 27 ss.

⁷ Per la quale si rinvia alle analisi delle parti rilevanti della nuova legislazione contenute in F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni* Giuffrè, Milano, 2015; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, 15 ss.

province", finalizzato, da una parte, a sopprimere ogni riferimento alle Province dalla Costituzione, e dall'altra, ad eliminare il riferimento alle Città metropolitane dagli enti costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost.*, per limitarsi a dare loro distinta rilevanza in altro capoverso⁸. L'A.C. n. 1542, inoltre, era sorretto dall'obiettivo, soprattutto per quanto riguarda le Province, di anticipare il modello delineato dalla riforma costituzionale in discussione, costituito - come si legge dalla relazione introduttiva - da «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni». Il citato d.d.l. cost. si è poi arenato nel corso dei lavori parlamentari, mentre la legge "Delrio" è giunta ad una faticosa approvazione, dalla quale i nuovi enti metropolitani sono usciti rafforzati. Il d.d.l. di riforma attualmente in discussione - come si vedrà - punta ad eliminare le Province dal quadro costituzionale, ma mantiene le Città metropolitane fra gli enti costitutivi della repubblica *ex art. 114*, uniche fra gli enti sovracomunali.

La Corte costituzionale si è successivamente pronunciata sulla legge "Delrio" e, con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, ha respinto le numerose questioni sottoposte da diverse Regioni, dichiarandone l'infondatezza o la cessata materia del contendere. Di questa pronuncia occorre sottolineare tre aspetti rilevanti per il futuro della riforma costituzionale⁹.

Innanzitutto, la Corte ha dichiarato l'incompetenza delle Regioni quanto all'istituzione dei nuovi enti. Nel rigettare le censure che lamentavano la riconducibilità di tale compito alla potestà residuale *ex art. 117, c. 4, Cost.*, la Corte ha fatto leva sulla «rilevanza nazionale» e «sovrana nazionale» dell'ente nel contesto della riforma legislativa e sulla sua menzione all'*art. 114 Cost.* Quest'ultimo fattore, in particolare, ha conseguentemente imposto «alla Repubblica il dovere della sua istituzione», rivelando l'impossibilità che le Città metropolitane abbiano «modalità di disciplina e struttura diversificate fra Regione e Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, *almeno con riferimento agli aspetti essenziali*»¹⁰.

Di seguito, la Corte ha respinto le censure con cui le Regioni rivendicavano la potestà di regolare numerosi aspetti del nuovo ente; a questo scopo, la Corte ha fatto leva, da una parte, sull'*art. 117, c. 2, lett. p, Cost.*¹¹, che affida allo Stato il compito di definire legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali, e, dall'altra, sull'autonomia statutaria metropolitana¹².

Infine, la Corte ha rigettato le censure che lamentavano il mancato rispetto dell'*art. 133, c. 1*, sul procedimento di revisione dei confini provinciali, che le Regioni ricorrenti reputavano violato dal legislatore statale nel momento in cui la legge "Delrio" ha disposto la soppressione di alcune Province e la costituzione di omonime Città metropolitane insistenti sul corrispondente territorio. Nella citata pronuncia viene fornita un'interpretazione riduttiva della disposizione costituzionale, poiché viene

⁸ Capoverso che rimetteva alla legge statale la disciplina de «il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento»; cfr. P.L. PORTALURI, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. Costituzionale as n. 1429 (renzi-boschi)*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, 2 ss.

⁹ Per i restanti profili sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, ed alle indicazioni dottrinarie ivi citate.

¹⁰ Punto 3.4.1, cons. dir., enfasi aggiunta.

¹¹ Così per la disciplina dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano e dei consiglieri metropolitani (punto 3.4.4.a, cons. dir.), le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane (punto 3.4.4.e, cons. dir.), le «norme fondamentali di organizzazione dell'ente» (punto 3.4.4.d, cons. dir.).

¹² La Corte ha valorizzato la capacità degli Statuti metropolitani di integrare il quadro legislativo nazionale a proposito delle attribuzioni della Conferenza metropolitana (punto 3.4.4.b, cons. dir.), della mancata elezione diretta di Sindaco e del Consiglio metropolitano (punto 3.4.4.a, cons. dir.), delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane (punto 3.4.4.e, cons. dir.).

ricondata ai soli «interventi singolari» sui confini dell'ente e non anche ad un intervento di riforma complesso come quello della legge "Delrio"¹³.

I tre aspetti citati - come si vedrà - hanno trovato eco all'interno della proposta di riforma costituzionale. Non solo, ma sembra quasi che la Corte costituzionale abbia giudicato "guardando oltre", avendo cioè come riferimento non solo il testo costituzionale vigente, ma anche la prospettiva di riforma. Tale impressione pare suffragata da alcune considerazioni rapidamente svolte nella parte motiva della sentenza¹⁴: così è nel caso dell'accento che la Corte fa alla «competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.»¹⁵, lettera che però non fa - ancora - riferimento all'intero «ordinamento»; oppure nel caso della citata interpretazione dell'art. 133, c. 1, Cost., che la Corte rafforza sostenendo che comunque alla normativa impugnata «potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale»¹⁶.

3. La comparsa - e la metamorfosi - dell'«area vasta» nella proposta di modifica costituzionale

Il disegno di legge di riforma, nella versione dell'A.C. n. 2613-B, trasmesso alla Camera il 14 ottobre 2015, contiene numerose proposte di modifica che interessano gli enti locali appartenenti alle Regioni ordinarie e che ridondano, più in particolare, sull'area vasta¹⁷.

Il profilo cui è stata accordata maggiore visibilità - stando anche al titolo del d.d.l. cost. - riguarda l'abolizione dei riferimenti costituzionali alle Province, in una prospettiva di «semplificazione» dei livelli territoriali di governo¹⁸. L'espunzione dal testo costituzionale, però, non corrisponde affatto - è bene ricordarlo - alla scomparsa delle Province dal mondo giuridico¹⁹. Queste ultime rimarranno disciplinate a livello di legislazione primaria, al pari delle unioni di Comuni, e saranno private delle garanzie costituzionali di compartecipazione al riparto delle funzioni amministrative secondo l'art. 118 Cost. e di autonomia finanziaria, statutaria e regolamentare²⁰. Di queste garanzie rimangono

¹³ Punto 3.4.2 cons. dir., ove la Corte osserva anche che la disciplina impugnata rispetta comunque il principio del necessario «coinvolgimento delle popolazioni locale interessate, anche se con forme diverse e successive».

¹⁴ Critici sul punto A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 10; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, 10.

¹⁵ Punto 6.2, cons. dir., enfasi aggiunta.

¹⁶ Punto 3.4.2, cons. dir.

¹⁷ Gli enti locali delle Regioni a statuto speciale sono sostanzialmente sottratti alla nuova disciplina, dal momento che l'art. 39, c. 13, stabilisce che le modifiche al Titolo V previste dal testo del d.d.l. cost. «non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome», ad eccezione del nuovo art. 116, c. 3.

¹⁸ Cfr. A.S. n. 1429, XVII Legislatura, Relazione, 4.

¹⁹ Cfr. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, 209 ss.

²⁰ Quanto alla potestà regolamentare, in particolare, vi sono importanti modifiche all'art. 117, c. 6, ove si stabilisce che «i Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite nel rispetto della legge statale o regionale». Oltre a far sparire il riferimento alle Province, si aggiunge un riferimento alla legislazione statale e regionale che - come noto - era assente nella precedente formulazione e che ha un impatto notevole a livello di sistema delle fonti. Ci si riferisce a quella complessa evoluzione della potestà regolamentare degli enti locali che, anche per effetto della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, ondeggiava tra il riconoscimento della fonte regolamentare locale come "riservata", tra la sola "preferenza" del regolamento rispetto alla legge, o tra forme di subordinazione più intensa all'insegna di un'accezione più stretta del principio di legalità; cfr. P. MILAZZO, *L'impatto del d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, cit., 3, e, più ampiamente, M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti fra tradizione e innovazione costituzionale*, Cedam, Padova, 2007. Peraltro - come osservato da C. CORSI, M. ROSINI, *Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-*

titolari gli enti costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost., ovvero solamente Comuni, Regioni e - unici enti locali sovracomunali - Città metropolitane²¹.

Viene così rispettato il *dictum* della Corte costituzionale che, nella sentenza 19 luglio 2013, n. 220, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni statali contenute in un decreto-legge che pretendeva di sopprimere gli enti provinciali e sostituirli con omonime Città metropolitane²². Tale decisione era stata incentrata dalla Corte, fra l'altro, sulla violazione dell'art. 77 Cost., in ordine all'utilizzo della fonte decreto-legge per la riforma del sistema delle autonomie territoriali; in tale occasione la Corte ha avuto modo di ribadire come una legge costituzionale si renda «indispensabile [...] se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»²³.

Dovendo poi ragionare in un'ottica integrata, l'eliminazione di un livello di governo non è affatto priva di ripercussioni rispetto al complesso del sistema delle autonomie territoriali. Basti pensare, ad esempio, al fatto che le funzioni amministrative prima esercitate dalle Province e riferite al governo dell'area vasta saranno in parte ereditate dalle Regioni, con un'ulteriore “amministrativizzazione”²⁴ di questo ente, astrattamente votato alla programmazione e perciò sprovvisto, se non delle risorse organizzative, quantomeno della “cultura” necessaria per assolvere a nuovi compiti di amministrazione attiva.

Tra le materie di potestà statale esclusiva previste dalla nuova formulazione dell'art. 117, c. 2, quella che interessa più direttamente gli enti locali è la disciplina di «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane» (lett. p, primo periodo).

Rispetto alla lettera vigente della Costituzione, il riferimento all'«ordinamento» degli enti locali amplia la potestà legislativa dello Stato e, come visto, si pone in linea con il *dictum* della Corte costituzionale, di cui la sent. n. 50/2015 rappresenta solamente l'approdo finale²⁵.

La proposta, tuttavia, segna una chiara centralizzazione che riconduce alla potestà statale tutti i principali aspetti che riguardano le autonomie locali²⁶. Il nuovo titolo competenziale, inoltre, assumendo una portata così ampia, apre al rischio di un irrigidimento dell'intera disciplina che vada a discapito del principio di differenziazione ed adeguatezza, i quali, assieme al principio di sussidiarietà, non vengono messi in discussione dalla riforma²⁷. Un contrappeso viene offerto dalla

2012), in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2012, 9 ss. - dalla giurisprudenza non traspare quasi niente del dibattito dottrinale sull'inquadramento dei regolamenti degli enti locali nel sistema complessivo delle fonti e si dà per scontata la piena subordinazione alla fonte legislativa.

²¹ Come rilevato da L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1, 2015, 295.

²² Ad opera dell'art. 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. In generale, su questa pronuncia, v. su tutti, G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2013, 9 ss.; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *Federalismi.it*, 21, 2013, 9 ss., anche per i rispettivi richiami bibliografici.

²³ Punto 12.1 del cons. dir.

²⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, 262.

²⁵ Cfr. sentt. n. 159/2008 e n. 229/2013, su cui L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, cit., 295.

²⁶ Così A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, 4, che riconosce in questo aspetto la composizione della dialettica “regionalismo versus municipalismo” a favore di quest'ultimo, riconducendo a questa logica anche la presenza dei sindaci in Senato.

²⁷ P. MILAZZO, *L'impatto del d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi” sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, cit., 2. Sulla necessità di rimettere mano all'art. 118 Cost. ed al “puzzle” inestricabile del riparto delle funzioni amministrative si è espresso anche G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche*

garanzia del procedimento “bicamerale” di approvazione delle leggi con cui lo Stato decide di esercitare tale competenza; occorre considerare, però, che la disciplina della materia spesso si realizza mediante gli strumenti della delega legislativa e del decreto-legge, tendendo così a marginalizzare il complessivo intervento parlamentare²⁸.

In realtà, un certo margine a favore delle Regioni viene recuperato rispetto agli enti locali c.d. non necessari. Lo stesso art. 117, c. 2, lett. p, secondo periodo, affida allo Stato la definizione delle «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni», lasciando la disciplina di dettaglio alle Regioni.

Ma gli spazi più ampi si aprono grazie al quarto comma dell’art. 40 del d.d.l. cost., posto impropriamente fra le “disposizioni finali”, ove viene per la prima volta introdotta, a livello costituzionale, la nozione di “ente di area vasta”²⁹. Al riguardo si stabilisce che «per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale». E’ su questo fronte che forse si aprono le maggiori incertezze interpretative sulla nuova disciplina costituzionale degli enti locali.

Innanzitutto, occorre sciogliere diversi dubbi sotto il profilo soggettivo, ovvero capire quali enti si possano effettivamente ricondurre entro questa nozione. In primo luogo, sotto l’“area vasta” si dovrebbe ricomprendere la Provincia, non più prevista come costitutiva della Repubblica, ma sulla quale le Regioni guadagnano un potenziale margine di autonomia legislativa per quanto risulterà “ulteriore” rispetto ai “profili ordinamentali generali” disciplinati dallo Stato.

Il riferimento alle «aree montane», inoltre, appare ambiguo, in quanto non si comprende chiaramente se valga ad esplicitare una maggiore sensibilità costituzionale per le caratteristiche orografiche del territorio, oppure rimandi ad una tipologia particolare di ente, col risultato di ricomprendere negli enti di “area vasta” anche le comunità montane e, potenzialmente, le unioni di Comuni.

Ma il profilo più rilevante riguarda le Città metropolitane. La nuova formulazione, infatti, pone in dubbio che esse continuino ad essere qualificabili come “enti territoriali di area vasta”, secondo la lettera della legge “Delrio”. Allora non può che aprirsi una alternativa.

Se le Città metropolitane rimangono enti di “area vasta”, si avrebbe l’introduzione in Costituzione di una categoria disomogenea, che racchiude in sé sia enti costitutivi della Repubblica, come le Città metropolitane, sia enti non costitutivi, come le “nuove” Province. Con l’ulteriore particolarità che lo Stato sarebbe competente a disciplinare i soli «profili ordinamentali generali», lasciando alle Regioni la disciplina dei profili risultanti.

Questa lettura non sembrerebbe direttamente incompatibile con la giurisprudenza costituzionale, che nella citata sent. n. 50/2015 ha richiamato la sussistenza di esigenze unitarie quantomeno negli “aspetti essenziali” della disciplina degli enti costitutivi. Tuttavia, alcuni problemi si aprono sul versante oggettivo. Occorrerebbe infatti capire in cosa dovrebbe differenziarsi l’«ordinamento» delle Città metropolitane, di cui all’art. 117, c. 2, lett. p, ed i «profili ordinamentali generali», di cui all’art. 40 del d.d.l. cost. Tanto più che, dal punto di vista procedurale, la definizione dei primi viene rimessa

osservazione preliminare, in *Federalismi.it*, 8, 2014, 17 ss. Immutato rimane anche il secondo comma dell’art. 118 vigente, che diventa il terzo comma, il quale continua a riconoscere anche alla legge regionale la potestà di conferimento di funzioni amministrative a tali enti; una potestà di conferimento, quindi, che secondo E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1, 2015, 174, sembrerebbe dover rispettare una più rigorosa separazione tra “svolgimento” ed “organizzazione” della funzione.

²⁸ Come osservato da E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., 174.

²⁹ Come rilevato da L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, cit., 294 ss.

alla legge “bicamerale”, mentre per i secondi è sufficiente una legge “monocamerale”³⁰. Bene sarebbe stato, comunque, che il Senato fosse pienamente coinvolto in tutti gli aspetti concernenti le autonomie territoriali, tramite l’approvazione di leggi bicamerali³¹.

Diversamente, le Città metropolitane potrebbero non ritenersi più “enti di area vasta”. In questo caso sarebbe necessario trarne le dovute conseguenze in punto di legittimità della disciplina di cui alla legge “Delrio”. L’impianto delle disciplina legislativa sulle Città metropolitane, infatti, punta molto sulla «rilevanza nazionale» e «sovrana nazionale» - per usare le parole della Corte costituzionale - del nuovo ente nel complesso della geografia istituzionale. Simile *revirement*, inoltre, renderebbe palese lo stato di incertezza in cui versa il legislatore ordinario, che può riempire la nozione di “area vasta” dei contenuti più svariati, sino ad appiattirla sul modello della Provincia per come attualmente disciplinata³².

Ad ogni modo, quella delineata dalle disposizioni in parola è una forma di potestà concorrente fra Stato e Regioni, esercitabile in tutti quegli spazi lasciati liberi dalla legislazione statale. Si tratta, quindi, di uno di quei casi nei quali viene smentita una delle «scelte di fondo» della riforma, ovvero il superamento del «riferimento alle materie di legislazione concorrente»³³, ritenuta - a ben vedere a torto, a giudicare dall’uso che lo Stato ha fatto delle materie “trasversali” di propria spettanza esclusiva³⁴ - una delle cause principali dell’incremento del contenzioso costituzionale a partire dalla riforma del 2001³⁵.

Per quanto riguarda la perimetrazione degli enti sovracomunali, il disegno di legge costituzionale in discussione prevede la soppressione dell’art. 133 Cost., che al comma 1 disciplinava il procedimento di modifica dei confini delle Province. I confini dell’ente metropolitano, invece, vengono regolati dall’art. 40, c. 4, del d.d.l. cost. Il mutamento delle circoscrizioni metropolitane dovrà seguire un procedimento analogo a quello precedentemente previsto per la Provincia, poiché viene «stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

Anche in questo caso trova riscontro uno dei profili toccati dalla più volte citata sent. n. 50/2015. Occorre osservare, però, come la nuova formulazione riproponga problematiche già avvertite con la precedente: ad esempio, non viene prevista la partecipazione delle popolazioni interessate, sebbene il territorio sia certamente da considerare un elemento costitutivo dell’ente territoriale³⁶. Inoltre, in mancanza di un’espressa previsione contraria, la legge statale sarà di tipo “monocamerale”, ovvero seguirà un procedimento di approvazione prevalentemente affidato alla Camera dei Deputati, con la possibilità per il “nuovo” Senato di esprimere un parere eventuale e non vincolante, ai sensi dell’art. 70, cc. 2 ss.

Ma uno sguardo complessivo del disegno di revisione svela anche come vi siano ulteriori modifiche che impattano, più o meno direttamente, sugli enti di area vasta e sul grado di autonomia garantito loro.

³⁰ Ibidem, 296.

³¹ U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, cit., 6.

³² Critico sulla mancanza di studi preliminari all’introduzione del nuovo ente in Italia G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del ‘900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, 3 ss.

³³ Così A.S. n. 1429, XVII Legislatura, Relazione, 8.

³⁴ Così, ad esempio, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 11.

³⁵ Anche se è vero che l’eliminazione del riparto di competenza “verticale” fra Stato-Regioni avrebbe contribuito a render più trasparente il processo democratico, facilitando l’imputazione della responsabilità politica di una singola materia ad un unico legislatore, come osservato da A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 10 ss.

³⁶ G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 263.

La riforma segna un cospicuo incremento delle materie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale³⁷, tanto da far parlare di una «ventata di neocentralismo»³⁸. Il nuovo assetto, inoltre, mira a superare una ripartizione per materie - come già ricordato - che si è dimostrata troppo «rigida», introducendo elementi di flessibilizzazione costituiti da materie, affidate alla potestà esclusiva statale, inquadrare in una «prospettiva funzionale-teleologica»³⁹. Fra le diverse novità riconducibili a questa duplice logica⁴⁰, è sufficiente ricordare il “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, c. 2, lett. e), che solamente ora abbandona il novero delle materie di potestà concorrente, ma che, in realtà, nella prassi più recente, ha costituito la materia più penetrante e intrusiva usata trasversalmente dallo Stato nei confronti della potestà normativa regionale⁴¹. In precedenza, la connotazione formale di “principio” aveva consentito alla Corte di formulare una serie di condizioni capaci di contenere, quantomeno in teoria, la legislazione statale⁴². Tali argini, tuttavia, si sono rivelati spesso fragili e la Corte stessa ha in molte occasioni avallato le misure statali che sconfinavano nell’autonomia regionale. In questo senso sono state emblematiche le vicende dell’associazionismo comunale, dalle quali potranno ricavarsi utili spunti facilmente riportabili all’“area vasta”.

Nel caso delle unioni di Comuni, ad esempio, la Corte costituzionale ha fatto salva quella legislazione statale della “crisi” intervenuta più volte, a stretto giro, con l’intento di imporre ai Comuni di piccole dimensioni l’esercizio associato delle funzioni fondamentali attraverso la forma dell’unione, oltre che a modificare progressivamente la disciplina degli strumenti giuridici a disposizione, delle soglie demografiche da raggiungere, degli organi istituzionali, delle spese per il personale, delle funzioni da associare, delle tempistiche di adeguamento⁴³.

³⁷ Come osservato da G. TARLI BARBIERI, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1a Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, 21 ss.

³⁸ In questi termini A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 15.

³⁹ A.S. n. 1429, XVII Legislatura, Relazione, 8.

⁴⁰ Fra gli elementi destinati a condizionare il destino degli enti sovracomunali vi è anche la ricomparsa dell’“interesse nazionale” (art. 117, c. 4), quale nuova clausola di “salvaguardia” o “prevalenza”. Questa rediviva clausola, eliminata dalla riforma del 2001, difficilmente potrà essere assimilabile alla c.d. chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 303/2003 per introdurre maggior flessibilità nel riparto di potestà legislative. Ne consegue, così, un passo indietro rispetto alle garanzie di cui quest’ultima era stata contornata, quali l’accordo con le Regioni o il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Rispetto alla clausola dell’“interesse nazionale” sembrerebbero sussistere - quantomeno a prima vista, ma il testo costituzionale è ambiguo - dei presupposti per la sua attivazione, quali un contesto di «tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica», ma è ben concreto il rischio che il nuovo strumento di attrazione alla potestà legislativa dello Stato risulti di difficile giustiziabilità da parte della Corte costituzionale, con il potenziale effetto di svuotare la carica prescrittiva dell’intera architettura del riparto di competenze; cfr. A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 15. Inoltre, la clausola dell’“interesse generale” risulta invocabile tramite una legge da approvare non con il procedimento bicamerale, bensì ai sensi dell’art. 70, c. 4, Cost., con la conseguenza di rimettere alla Camera dei Deputati la possibilità di non conformarsi alle eventuali modificazioni proposte dal Senato a maggioranza assoluta pronunciandosi a sua volta nella votazione finale a maggioranza assoluta; cfr. G. TARLI BARBIERI, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1a Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, cit., 25.

⁴¹ Come puntualizzato da G. TARLI BARBIERI, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1a Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, cit., 19 s., che osserva anche come appaia quantomeno dubbio che la nuova qualificazione della materia possa essere compatibile con la salvaguardia dell’«autonomia finanziaria degli enti locali», come invece sembra postulare la stessa relazione al d.d.l. cost., A.S. n. 1429, XVII legislatura, Relazione, 18.

⁴² Condizioni secondo cui le disposizioni statali devono, in primo luogo, limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, ed in secondo luogo non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, riconoscendo un margine di autonomia decisionale alle Regioni; così a partire dalla sent. n. 36/2004.

⁴³ *Ex multis*, si pensi alla sent. n. 22/2014, ove si osserva che le norme statali impugnate sono «decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell’organizzazione

Per quanto riguarda le comunità montane, nonostante che la giurisprudenza consolidata annoveri l'ordinamento di questi enti fra le materie di potestà regionale residuale, gli interventi statali che si sono susseguiti negli ultimi anni hanno tagliato grossa parte dei finanziamenti precedentemente erogati, superando in molti casi il vaglio di legittimità sempre in nome dei "principi di coordinamento della finanza pubblica"⁴⁴. Diverse Regioni, di fatto, sono state indotte a prevedere la soppressione dell'ente "comunità montana", o a favorirne la trasformazione in unione di Comuni, così che la riforma, nella sostanza, ha riconfermato in capo alle Regioni una potestà oramai devitalizzata⁴⁵.

La nuova qualificazione del coordinamento della finanza pubblica proposta dalla riforma, in piena scia rispetto agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe legittimare la prassi dei tagli lineari e della definizione esaustiva dei vincoli di bilancio, con effetti, da ultimo, di deresponsabilizzazione sulle autonomie territoriali⁴⁶. A ciò si aggiunga come l'autonomia finanziaria degli enti non costitutivi della Repubblica, fra cui potenzialmente gli enti di area vasta, risulta ancor più esposta alle dipendenze dello Stato anche in ragione della nuova formulazione dell'art. 119 Cost., che fa riferimento solamente a Regioni, Comuni e Città metropolitane.

"amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica", lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita» (punto 4.2.3, cons. dir.); oppure si pensi alla sent. n. 44/2014, ove si chiarisce come in queste ipotesi «l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato» (punto 6.1, cons. dir.); da ultimo, si pensi alla già richiamata sent. n. 50/2015, che riconduce entro tale titolo competenziale anche «misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica (interventando sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale) – oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali» (punto 6.2.1, cons. dir.).

Per una ricostruzione dell'intricata legislazione che si è susseguita nell'ultimo quinquennio non si può che rinviare a M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 16, 2012; C. PENNACCHIETTI, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *Federalismi.it*, 20, 2013; A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014 101 ss., ed i richiami ivi citati.

⁴⁴ Solamente per citare le pronunce più significative, si consideri la sent. n. 237/2009, resa sulla legge finanziaria 2008, con cui le misure che imponevano i tagli sono state ritenute «effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il diviso riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire» (punto 23.9, cons. dir.). Ancora, la sent. n. 326/2010, resa sulla legge finanziaria 2010, ha inquadrato le misure impugnate nei canoni dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, essendo stata rispettata la «duplice condizione» secondo cui «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (punto 8.4 ss., cons. dir.). Oppure la sent. n. 151/2012, resa sulle disposizioni del d.l. n. 78/2010, che riconduce le misure impugnate nella cornice del «principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali» (punto 8, cons. dir.). Sul punto, cfr. N. VICECONTE, *La Corte chiarisce sulle comunità montane*, in *Rivista AIC*, 2, 2011.

⁴⁵ Al riguardo, v. G. DI COSIMO, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle comunità montane*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, 913 ss.

⁴⁶ Così L. ANTONINI, *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, in *Federalismi.it*, 19, 2014, 7 ss., che sottolinea come la previsione, nelle materie di potestà regionale, della «regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica», ponga fine anche alla regionalizzazione del patto di stabilità.

4. Considerazioni conclusive

In definitiva, l'interrogativo da porsi è se le modifiche proposte nella riforma costituzionale siano in grado o meno di porre un effettivo freno al contenzioso Stato-Regioni e, in particolare, se la strategia di recepire gli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale sia, di per sé, idonea a questo scopo. Il caso dell'«area vasta» offre alcuni spunti esemplificativi per provare ad abbozzare una risposta.

Si pensi alla pervasività di materie affidate alla legislazione statale come l'«ordinamento» di Comuni e Città metropolitane, al nuovo art. 117, c. 2, lett. p; ai «profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta», all'art. 40, c. 4 del d.d.l. cost.; al «coordinamento della finanza pubblica», al nuovo art. 117, c. 2, lett. e. L'uso che il legislatore statale farà di questi titoli competenziali, qualora si traduca in un abuso capace di annullare i margini di autonomia regionale nel governo dell'area vasta, genererà inevitabilmente un contenzioso costituzionale nei confronti di quelle Regioni che non si rassegneranno ad una loro sostanziale estromissione.

Ancora, la previsione di una nuova forma di concorso legislativo tra Stato e Regioni, come quella congegnata all'art. 40, c. 4 del d.d.l. cost. - destinata, peraltro, ad affiancarsi a numerose altre forme di potestà «pseudo-concorrenti»⁴⁷ - non è chiaro se, e in che misura, salvi effettivamente un margine di manovra per la potestà legislativa delle Regioni.

Sorge il dubbio se l'effettiva «razionalizzazione» del Titolo V possa passare, di per sé, dalla mera fotografia dei «rapporti di forza» esistenti fra Stato e Regioni, come espressi dalla giurisprudenza costituzionale. L'impressione è che simile operazione, se non accompagnata da alcuna forma di correttivo, sia destinata a riproporre le medesime problematiche del passato, in aperta contraddizione con l'intenzione di «superare l'attuale assetto» e la «rigida ripartizione legislativa per materie», come recita la citata Relazione al d.d.l. cost. Le incertezze che ne deriveranno, dunque, sono destinate a scaricarsi nuovamente sulla Corte costituzionale. Dal Giudice delle leggi, però, difficilmente ci si potrà attendere un significativo intervento di rilettura del quadro costituzionale in senso favorevole alle Regioni, stante la stessa formalizzazione degli ultimi indirizzi giurisprudenziali a livello di testo costituzionale, soprattutto con riguardo al riparto di potestà legislativa.

Da questo punto di vista, dunque, si è indotti a credere che il correttivo a garanzia dell'autonomia regionale non deriverà propriamente dal nuovo catalogo delle materie al Titolo V o dall'intervento della Corte costituzionale, bensì dal ruolo che il nuovo Senato riuscirà a ritagliarsi nell'esercizio della funzione legislativa. La migliore assicurazione deriverà forse dalla capacità delle Regioni di partecipare alla formazione di quegli stessi atti normativi statali che ne comprimeranno l'autonomia. Modifica del Titolo V e riforma del bicameralismo, dunque, sono due aspetti complementari della riforma che non possono che essere considerati unitariamente. Diversamente, alla Corte

⁴⁷ Fra cui: le «disposizioni generali e comuni», previste in materia di tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (art. 117, c. 2, lett. m), istruzione (art. 117, c. 2, lett. n), istruzione e formazione professionale (art. 117, c. 2, lett. o), attività culturali e turismo (art. 117, c. 2, lett. s), governo del territorio (art. 117, c. 2, lett. m); le materie in cui lo Stato è chiamato a distinguere gli interessi nazionali o sovranazionali da quelli di competenza delle Regioni, come nel sistema della protezione civile (art. 117, c. 2, lett. u), alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia (art. 117, c. 2, lett. v), ai porti ed aeroporti civili (art. 117, c. 2, lett. z), infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione (art. 117, c. 2, lett. z); le «disposizioni di principio», sulle citate forme associative dei Comuni (art. 117, c. 2, lett. p); i «principi fondamentali», per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (art. 122), il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale, dei consiglieri regionali (art. 122).

Per una panoramica di tali previsioni, cfr. G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni", intervento al Seminario del Gruppo di Pisa su "La Riforma della costituzione: aspetti e problemi specifici"*, Roma, 24 novembre 2014, in *Gruppo di Pisa*, 2014, 4 ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 11 ss.

costituzionale non rimarrà altro che presidiare gli spazi sempre più esigui lasciati alla potestà legislativa delle Regioni.