

Osservatorio sulle fonti

L'IMPATTO DEL D. D. L. COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI” SUL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI E SULLE FUNZIONI LOCALI

di *Pietro Milazzo*¹

1. Un tema forse “marginale” rispetto ai profili che maggiormente interessano il d.d.l.c. Renzi-Boschi presentato alle camere l'8 aprile 2014 (in effetti anche la Commissione operante durante il governo Letta se ne è occupata poco), ma che si è rivelato di grande importanza nel quadro della difficile attuazione della riforma del Titolo V del 2001 è quello dell'impatto delle riforme costituzionali sul “sistema” degli enti locali, sia con riferimento al loro ordinamento sia con riferimento alle funzioni. Il “rendimento” di una riforma costituzionale – che peraltro interessa ampiamente il sistema delle autonomie, soprattutto quelle regionali – dipende infatti in misura notevole dalla modo con cui essa è assorbita a livello locale.

2. Come è noto, il nostro sistema degli Enti Locali viene da una stagione di valorizzazione prima da parte della legislazione ordinaria (l. 142/1990, 265/1999, TUEL) e poi anche a livello costituzionale (l.cost. 3/2001), che aveva come obiettivo (culturale, prima ancora che politico e giuridico) il superamento di quella sorta di parasubordinazione che aveva caratterizzato in passato i rapporti fra Stato ed autonomie territoriali minori.

Successivamente alla modifica del Titolo V, però, si è in parte arenata la prospettiva del potenziamento specialmente in termini di autonomia, in favore di tendenze di riaccentramento soprattutto statale (ma in parte anche regionale). La mancata approvazione della “Carta delle Autonomie” e la legislazione della crisi economica, in questo contesto, si possono considerare come emblematici di un recupero di centralità dello stato “a Costituzione vigente”, animato da logiche emergenziali e non organiche, e funzionalizzate tutte ad esigenze di contenimento della spesa nella prospettiva dell'equilibrio di bilancio costituzionalizzata (anche per gli Enti Locali) dalla l. cost. 1/2012: il tutto, nel complesso, con un sufficiente avallato dalla Corte costituzionale (cfr., solo di recente, le sentt. 22 e 40/2014 in materia di svolgimento associato delle funzioni dei comuni).

3. Quali sono gli aspetti su cui incide il d.d.l.c. approvato dal Consiglio dei ministri?

Il più vistoso è senz'altro l'eliminazione di ogni riferimento costituzionale alle Province. Si segue una linea di semplificazione dei livelli di governo costituzionalmente garantiti, che è in parte stata introdotta – proprio in attesa della riforma costituzionale – dalla legge n. 56/2014.

D'altra parte però, l'art. 118 Cost. non è sostanzialmente intaccato nel suo contenuto precettivo – che peraltro ha dato luogo a non pochi problemi applicativi nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale. L'eliminazione di un livello di governo intermedio

¹ Ricercatore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

fra Comuni e Regioni (lasciando per ora da parte le Città metropolitane) ha ripercussioni sul funzionamento del meccanismo di attribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà?

Senz'altro, in linea di principio, sembra poter avere implicazioni sul rispetto del principio di *differenziazione* ed *adeguatezza*: eliminando uno dei soggetti cui le funzioni potevano essere attribuite, e lasciando di fatto solo tre attori suscettibili di attribuzione, si elimina un possibile fattore di differenziazione, ed eventualmente anche di adeguatezza – specialmente tenuto conto del fatto che si è preferito non “spingere” il processo di ripensamento del profilo dimensionale dei comuni fino ad individuare quel livello minimo dimensionale che M.S. Giannini riteneva necessario per garantire il “principio di vitalità” dell’ente (e che costituiva uno dei pochi approdi sul tema da parte della Commissione per le riforme costituzionali del 2013).

In linea di principio ciò potrebbe comportare o un processo di attribuzione delle funzioni ad un livello inadeguato per difetto (il che sarebbe contrario appunto all’art. 118 Cost.) oppure – è ragionevole supporre, per la logica ascensionale che presiede il riparto delle funzioni amministrative – ad una forte “amministrativizzazione” delle regioni, chiamate a svolgere un numero significativo di funzioni amministrative, verosimilmente dovendo provvedere ad un inspessimento della struttura burocratica ed operativa, anche periferica sul territorio. Il che, se di per sé potrebbe anche essere accettabile, non sembra pienamente corrispondente all’idea dell’ente regione che sin dall’introduzione delle regioni in Costituzione ed a maggior ragione dopo la riforma del 2001 si è andata affermando, almeno sulla carta.

4. Può risultare abbastanza stridente che, nei medesimi anni in cui viene eliminato il riferimento alle province dalla costituzione, la legislazione in materia di servizi pubblici – specialmente di quelli “a rete” – sia tutta tesa al superamento delle frammentazioni territoriali dei servizi, ed alla ricerca proprio di un livello territoriale adeguato, ottimale – compito che viene normalmente attribuito alle regioni (Corte cost. sent. 50/2013) e che spesso viene individuato dal legislatore proprio nel livello provinciale.

D'altra parte, però, lo stesso d.d.l.c. avverte la necessità – o quantomeno l’opportunità – che possano esistere enti di “area vasta”, e ne inserisce l’ “ordinamento” fra le materie di competenza esclusiva dello stato all’art. 117 comma 2 lett p). L’appostamento di questa materia (“*ordinamento degli enti di area vasta*”) nell’ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato – e dunque, in linea di principio e salva delega, senza che le regioni possano occuparsene ad alcun livello – può destare qualche perplessità proprio in ordine all’eccessivo “irrigidimento” cui potrebbe dar luogo, in contrasto con il principio di differenziazione – che è una delle essenze del principio autonomistico – e con l’intento di articolare il territorio in aree “vaste”, che non avrebbe senso se non sottendesse l’intenzione di rendere queste aree vaste anche aree ottimali (per usare il linguaggio dell’art. 118, “adeguate”) per lo svolgimento di attività e di funzioni.

È noto che i Comuni hanno sempre sostanzialmente rifiutato un’ipotesi di regionalizzazione degli enti locali delle regioni a statuto ordinario, temendo forme di accentra-

Osservatorio sulle fonti

mento regionalistico anche più insidiose di quelle statali. Forse però la tendenziale esclusione delle regioni dalla disciplina della materia potrebbe risultare controproducente nell'ottica sussidiaria che viene riconfermata dall'art. 118, e più in generale nell'ottica del buon andamento e della efficienza (introdotta formalmente con il nuovo secondo comma dell'art. 118).

Considerazioni analoghe possono proporsi anche per l'inserimento nella competenza esclusiva dello stato dell'ordinamento, organi di governo e funzioni fondamentali delle forme associative intercomunali.

5. Dato che il d.d.l.c. cancella la potestà concorrente, ma introduce (altre già esistevano) forme di concorrenzialità latente mediante l'attribuzione allo stato della competenza materiale solo per "*norme generali*" in alcune materie (istruzione, procedimento amministrativo, disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), anche la materia "*ordinamento degli enti di area vasta*", e verosimilmente anche quello relativo alle forme associative intercomunali, si sarebbe prestata bene ad una declinazione in termini solo di norme generali, lasciando alle regioni uno spazio di manovra di spessore tecnico e politico per adeguare la legislazione generale alla realtà territoriale.

Questa considerazione appare tanto più ragionevole se si pensa che: (i) gli enti di area vasta, così come le forme associative intercomunali, non avranno comunque la garanzia costituzionale che avevano le Province, e quindi meno si prestano ad un irrigidimento ordinamentale in funzione (anche) garantistica; (ii) lo spessore dell'intervento legislativo statale non sarebbe eccessivamente diminuito, vista l'ampiezza che la Corte costituzionale ha riconosciuto alle "*norme generali*" già esistenti (ad esempio, in materia di istruzione, soprattutto con la sent. n. 200/2009).

Si potrebbe peraltro ritenere – con un argomento letterale un po' spinto – che l'attribuzione allo Stato solo dell' "*ordinamento*" degli enti di area vasta (e non anche gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali, come per i Comuni) implichi già di per sé che la legislazione statale in questa materia deve essere qualcosa "*di meno*" di quella prevista per i Comuni e le Città metropolitane, ad esempio con riferimento alle funzioni. Ma non si tratta di un'interpretazione così lineare.

6. Un'altra innovazione introdotta dal d.d.l.c. è la espressa subordinazione della potestà regolamentare degli EELL alla legge statale o regionale. Questo inciso sembra mettere una parola definitiva – addirittura di livello costituzionale – sulla complessa evoluzione della potestà regolamentare degli enti locali che – soprattutto dopo l'art. 7 del TUEL (che la subordinava solo al rispetto di "*principi*" della legislazione) e dopo l'art. 4 della legge 131/2003 sembrava avviata verso una valorizzazione molto intensa come fonte – anche se non sempre avallata dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, che ondeggiava fra il riconoscimento della fonte regolamentare locale come riservata, la preferenza del regolamento, oppure forme di subordinazione più intensa.

Posto che anche la formula proposta dal d.d.l.c. può portare a diverse interpretazioni possibili a seconda dell'angolo visuale da cui la si legga, dovrebbe però tendenzialmen-

Osservatorio sulle fonti

te restringere gli ambiti di libertà del regolatore locale. È ben vero che questa forma di potestà è stata esercitata in modo talvolta riottoso e complessivamente poco felice dai Comuni e dalle Province, ma senz'altro il ritorno a formule ante-1990 (assieme alle forme di recupero di centralità legislativa dello Stato) sembra delineare un sistema delle autonomie infrastatali dotato di una potenzialità di sviluppo autonomistico più ridotta.

Ci sarebbe da chiedersi se, alla luce di una giurisprudenza abbastanza ondeggiante, ma nel complesso non certo particolarmente amica dell'ampiezza delle prerogative comunali, sia veramente necessario introdurre questo vincolo direttamente in Costituzione.

7. In definitiva, ed a primissima lettura, il d.d.l.c., pur occupandosi degli enti infraregionali in termini complessivamente limitati e tendenzialmente “riduttivi”, ha un indubbio significativo impatto sul relativo sistema, soprattutto sul funzionamento in concreto del principio di sussidiarietà. Se il leitmotiv è quello di un percettibile recupero di un rapporto privilegiato fra Stato e sistema delle autonomie, forse con una coloritura riduttiva dello spessore autonomistico complessivamente inteso – e questa è una scelta di politica costituzionale che ovviamente dipende dall'indirizzo politico – l'attuale versione del d.d.l.c. si presta anche ad alcuni ritocchi – la cui traccia si è sopra accennata – che potrebbero rendere il complesso meccanismo della sussidiarietà più agevole da gestire.