

BREVI NOTE RICOSTRUTTIVE SUGLI SVILUPPI IN TEMA DI RIFORMA  
DEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI

MARCO DI FOLCO\*\*

**Sommario**

1. La riforma del testo unico degli enti locali negli indirizzi della XVIII legislature. – 2. Il quadro costituzionale di riferimento. – 3. I precedenti tentativi di riforma del TUEL. – 4. Su alcuni fattori che hanno ostacolato il processo di riforma del TUEL. – 5. Lineamenti essenziali delle più recenti ipotesi di riforma del TUEL. – 6. Lo stato dell'arte in tema di riforma del TUEL.

**Abstract**

*The essay reflects about the attempts to reform the consolidated text on the organization of local authorities made during XVIII legislature, when there has been a revival of interest on an issue that by than was left at the edge of political agenda. The guidelines adopted in these occasions are placed into the constitutional framework, that defines the margins for central legislator's action, and are considered in the light of former attempts at reform, that lead to no results also because of different factors analyzed in the text.*

**Suggerimento di citazione**

M. DI FOLCO, *Brevi note ricostruttive sugli sviluppi in tema di riforma del testo unico degli enti locali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\*\* Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma "Tor Vergata".

Contatto: [mdifolco1973@gmail.com](mailto:mdifolco1973@gmail.com)

### **1. La riforma del testo unico degli enti locali negli indirizzi della XVIII legislatura**

La XVIII legislatura ha segnato una di per sé apprezzabile ripresa d'interesse verso un tema che pareva ormai porsi ai margini dell'agenda politica: quello relativo alla revisione delle disposizioni concernenti l'ordinamento degli enti locali tutt'ora contenute nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito anche TUEL). Già le risoluzioni parlamentari di approvazione della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (di seguito anche NADEF) del 2019 impegnavano il Governo a considerare ricompreso tra i collegati alla manovra di bilancio un disegno di legge finalizzato alla revisione del TUEL. Conseguentemente, nel corso del 2020 ha operato una commissione di esperti (di seguito anche Commissione) nominata dal Ministro dell'interno con l'incarico di elaborare entro il 31 dicembre dello stesso anno una bozza di disegno di legge delega. Detta commissione ha concluso i propri lavori producendo una ipotesi di testo normativo accompagnata da una relazione illustrativa nella quale si è dato conto delle opzioni compiute, come pure delle diverse posizioni emerse attorno a taluni profili riguardanti, soprattutto, la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane nonché la disciplina dell'organizzazione di governo delle province. Infine, le NADEF del 2020 e del 2021 e il documento di economia e finanza del 2022 hanno confermato l'inclusione di un disegno di legge "di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali" tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio per i trienni 2020-2022 e 2022-2024 e 2023-2025.

Allo stato attuale non risulta che iniziative legislative in qualche modo riconducibili all'attività della Commissione siano state incardinate presso le due Camere<sup>1</sup>. Sono tuttavia circolate bozze informali di disegno di legge delega che peraltro, come meglio si evidenzierà nel prosieguo, riflettono un approccio decisamente più riduttivo rispetto a quello prefigurato dalla Commissione medesima. Ciò sia sul piano dell'ampiezza dell'intervento, dal quale rimarrebbe ad esempio escluso il nodo cruciale delle funzioni fondamentali, sia sul terreno della sua profondità, con alcune scelte in ordine alla forma di governo metropolitana e provinciale che, pur parzialmente innovative, non mettono radicalmente in discussione la configurazione degli enti di area vasta come enti a legittimazione popolare indiretta accolta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Scopo precipuo del presente contributo è dunque quello di offrire una sintetica panoramica degli sviluppi sopra accennati, con uno specifico *focus* sulle istituzioni di area vasta anche in ragione delle esigenze di adeguamento poste

<sup>1</sup> Per una panoramica delle più recenti iniziative legislative in tema di enti locali, cfr. G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 118-119.

in tema dalla più recente giurisprudenza costituzionale riguardante i meccanismi di designazione del sindaco metropolitano. Tutto questo non senza aver dedicato alcune preliminari riflessioni al quadro costituzionale di riferimento e ai tentativi riformatori pregressi. Infatti, da un canto è evidente come la questione che qui ci occupa non possa essere correttamente affrontata se non alla luce di una ricostruzione dei margini di azione in materia consegnati alla competenza del legislatore statale dalla novella costituzionale del 2001, in rapporto all'assetto fatto proprio dal Titolo V originario del quale il d.lgs. n. 267 del 2000 è espressione; dall'altro, l'analisi dei precedenti è suscettibile di fornire spunti di riflessione utili a meglio inquadrare le soluzioni normative che stanno da ultimo maturando.

## **2. Il quadro costituzionale di riferimento**

È di particolare importanza evidenziare che le ragioni sottese alla riforma del TUEL non consistono esclusivamente nella necessità di ammodernare e di attualizzare disposizioni piuttosto risalenti nel tempo; né esse promanano soltanto dall'esigenza di porre rimedio alla frammentarietà e alla disorganicità che hanno caratterizzato larga parte della legislazione sugli enti locali nel periodo della crisi economico-finanziaria. Per quanto tali motivazioni concorrano indubbiamente in modo significativo a rafforzare l'urgenza di un intervento di riordino, va subito rimarcato come quest'ultima si radichi anche nei profondi mutamenti impressi dalla novella del Titolo V alle previsioni costituzionali concernenti il riparto delle competenze normative per la disciplina dell'ordinamento di comuni, province e città metropolitane. Le coordinate di fondo del disegno concepito al riguardo dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 possono essere identificate: a) nell'abrogazione dell'art. 128 Cost., cui consegue il venir meno della titolarità in capo a "leggi generali della Repubblica" prevalentemente intese alla stregua di leggi dello Stato del potere di disciplinare l'ordinamento locale nella sua interezza, sia pure (almeno sulla carta) limitatamente alla posizione di principi; b) nell'attribuzione al legislatore statale di una più contenuta competenza a disciplinare organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali delle istituzioni comunali, provinciali e metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.); c) nella costituzionalizzazione dell'autonomia normativa locale, sia statutaria (art. 114, comma 2 Cost.) che regolamentare (art. 117, comma 6 Cost.).

L'economia del presente contributo non consente di affrontare in profondità le complesse questioni interpretative attinenti al rapporto tra fonti statali,

regionali e locali nell'ambito qui oggetto di riflessione<sup>2</sup>. Merita tuttavia precisare come parte della dottrina abbia convincentemente tratto dalle innovazioni in precedenza descritte il superamento della tradizionale nozione unitaria e uniforme di ordinamento degli enti locali quale complesso di principi posti dal legislatore statale<sup>3</sup>. Coerentemente con questa impostazione, si è suggerito di ragionare in termini di superamento, più che di mero adeguamento, del TUEL<sup>4</sup>, nella pregnante prospettiva di una "carta per le autonomie locali" chiamata a garantire le prerogative autonomistiche nel sistema policentrico<sup>5</sup>. Viceversa, il termine "ordinamento" conserva una valenza giuridico-prescrittiva, identificativa di sfere di competenza normativa, con riferimento a Roma capitale e agli enti locali ricadenti nelle Regioni speciali: nell'un caso e nell'altro, infatti, esso identifica l'ambito rimesso, rispettivamente, alla legge dello Stato e a quelle regionali, in virtù di quanto previsto dall'art. 114, comma 3 Cost. e dalle pertinenti disposizioni degli statuti speciali.

A completamento di queste brevi notazioni sul quadro costituzionale, occorre inoltre osservare che proprio l'articolazione di oggetti recata dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. rende evidente la necessità che la revisione del TUEL sia accompagnata, e anzi preceduta, dalla individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Del resto queste ultime rappresentano lo zoccolo duro delle funzioni locali, ovvero, per dirla col linguaggio della Corte costituzionale, un elemento dell'intelaiatura essenziale dell'ente locale a partire dal quale ricostruire l'assetto delle ulteriori funzioni amministrative, alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione<sup>6</sup>.

Né si trascuri che la riforma del testo unico assume una significativa portata anche rispetto ai richiamati poteri ordinamentali delle Regioni speciali. Come è noto, esse dispongono in materia di una competenza legislativa di tipo

<sup>2</sup> In tema cfr., tra i molti, S. PARISI, *Il «posto» della fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, 155 ss.; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, 1/2008, 113 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, 49 ss.; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, 963 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 445 ss.; A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, 1015 ss.; nonché, se si vuole, M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007.

<sup>3</sup> Cfr., in questi termini, F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 409.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, di recente, G. C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, 2021, 161.

<sup>5</sup> Così A. PAJNO, *Verso la Carta delle autonomie della Repubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 46, 2007, 5-6.

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 163 del 2021; 22 del 2014; 220 del 2013.

primario, astretta entro taluni limiti tra i quali rilevano in questa sede quelli relativi ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Orbene, la riscrittura del d.lgs. n. 267 del 2000 appare indispensabile anche per consentire l'enucleazione - *sub specie* di principi dell'ordinamento e di norme di grande riforma – di vincoli ai legislatori regionali speciali coerenti con l'impianto costituzionale inaugurato dalla novella del Titolo V. In tal modo, inoltre, verrebbe a mitigarsi il regime di separatezza tra enti locali delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, mediante l'estensione ai secondi di garanzie e prerogative statuite per i primi anzitutto sul terreno della determinazione delle funzioni fondamentali.

### 3. I precedenti tentativi di riforma del TUEL

Negli anni successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 si sono succeduti svariati ma infruttuosi tentativi di riforma del TUEL. Ci si riferisce, per l'esattezza, alla legge 5 giugno 2003, n. 131, che conteneva, all'art. 2, un'apposita delega al Governo mai esercitata nonostante le proroghe al termine di esercizio a più riprese introdotte; nonché ai disegni di legge sottoposti alle Camere nel corso della XV e XVI legislatura che non hanno tuttavia superato l'esame parlamentare (AS 1464 della XV legislatura e AS 2259 della XVI legislatura).

Volendo elaborare qualche rapido spunto ricostruttivo, va anzitutto rimarcato che i testi presi in considerazione si caratterizzano per un approccio organico al tema, in virtù del quale l'attenzione per la necessaria opera di riscrittura del decreto legislativo n. 267 del 2000 si salda, come minimo, con quella per la determinazione delle funzioni fondamentali.

Sotto quest'ultimo aspetto, costante è l'adesione a una concezione che ravvisa nell'etichetta *de qua* funzioni essenziali e imprescindibili sia per il funzionamento dell'ente, sia per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. Al riguardo è d'uopo premettere che, all'indomani della novella del Titolo V, si è sviluppato in dottrina un dibattito circa l'*ubi consistam* delle funzioni fondamentali, incentrato sulla questione se le medesime debbano essere considerate essenzialmente alla stregua di funzioni amministrative<sup>7</sup> o se assumano natura più propriamente istituzionale, nel senso che la loro inclusione tra gli oggetti demandati alla competenza esclusiva del legislatore statale permetterebbe a quest'ultimo di porre norme ordinamentali con riguardo a funzioni solo parzialmente disciplinate dalla Costituzione (come la funzione statutaria e quella regolamentare) o non disciplinate affatto (come la funzione

<sup>7</sup> Sull'inquadramento in chiave amministrativa delle funzioni fondamentali, anche ai fini del riparto di competenze legislative in ordine alle modalità di svolgimento delle medesime, cfr. Corte cost., sentt. nn. 22 e 44 del 2014.

di organizzazione)<sup>8</sup>. Detto che la configurazione istituzionale non è scevra di risvolti problematici, nella misura in cui parrebbe riprodurre in capo allo Stato un generale potere di ordinamento con ciò rendendo scarsamente intellegibile la *ratio* sottesa all'abrogazione dell'art. 128 Cost., è di tutta evidenza come le ipotesi normative in esame si siano orientate verso un inquadramento per così dire "ibrido" delle funzioni fondamentali. Con la non trascurabile differenza, però, che mentre la legge n. 131 del 2003 e l'AS 1464 della XV legislatura rimettevano comunque al legislatore delegato la determinazione delle funzioni fondamentali, l'AS 2259 della XVI legislatura le individuava direttamente.

Sotto il profilo della riforma del TUEL, vengono qui in considerazione soprattutto i principi e criteri direttivi di delega volti a ribadire l'impegno per il Governo a operare garantendo il rispetto delle competenze legislative statali e regionali nonché dell'autonomia locale, ivi compresa quella statutaria e regolamentare. Da tali previsioni, infatti, emerge una qualche consapevolezza circa il fatto, già segnalato nel precedente paragrafo, che la riforma del TUEL si radica *in primis* nella revisione del Titolo V e nelle novità che essa ha apportato a proposito del rapporto tra le fonti incaricate di disciplinare organizzazione e funzioni degli enti locali. In realtà, appare assai arduo, se non addirittura impossibile, stabilire se simili prescrizioni avrebbero condotto a un mero adeguamento del testo unico o all'accoglimento della ben più impegnativa prospettiva, sopra evocata, della carta per le autonomie locali. Verosimilmente, ciò sarebbe dipeso dall'interpretazione del nuovo riparto di competenze normative assunto dall'esecutivo a fronte di principi e criteri direttivi comunque formulati a maglie larghe; di talché, non sarebbe stato certo da escludere un esito su questo piano conservativo.

D'altra parte, l'organicità innanzi rilevata dei testi in discussione si dispiegava anche oltre gli oggetti fin qui richiamati. In tema è interessante ricordare che agli interventi sulle funzioni fondamentali e sul decreto legislativo n. 267 del 2000, si accompagnavano ulteriori previsioni concernenti, ad esempio, la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, i processi di conferimento delle funzioni non fondamentali in attuazione dell'art. 118 Cost., la razionalizzazione degli enti e degli organismi strumentali di livello statale, regionale e locale in un'ottica di semplificazione e di riduzione delle sovrapposizioni di competenze.

#### **4. Su alcuni fattori che hanno ostacolato il processo di riforma del TUEL**

Se poi ci si interroga sulle cause che hanno ostacolato il positivo compimento dei processi di riforma del TUEL, viene in considerazione, per cominciare,

<sup>8</sup> Sulla configurazione in chiave istituzionale delle funzioni fondamentali, cfr. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale, tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Roma, 2002, 182 ss.

l'erompere della crisi economico finanziaria. Infatti essa ha alimentato una visione degli enti territoriali come centri di spesa da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione che si è tradotta in una legislazione statale estremamente frammentaria e centralistica, ricca di misure settoriali scollegate dal d.lgs. n. 267 del 2000 o comunque da una visione d'insieme delle autonomie locali. Tali previsioni sono state veicolate per lo più da decreti-legge e da leggi finanziarie (o di stabilità o di bilancio), sulla base di una lettura assai pervasiva della competenza statale a porre principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica avallata anche dal giudice delle leggi<sup>9</sup>. Peraltro, si tratta di linee di tendenza solo in parte ridimensionate dalla Corte costituzionale che ha avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme d'urgenza riguardanti l'ordinamento provinciale per l'inidoneità del decreto-legge a disporre in materia<sup>10</sup>; o ancora di previsioni, pure esse d'urgenza, che hanno statuito in capo ai piccoli comuni l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, nella misura in cui esse non consentono di sottrarsi a detti obblighi ove si dimostri che le forme associative imposte non sono in grado di conseguire economie di scala ovvero miglioramenti, in termini di efficacia e di efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento<sup>11</sup>.

Per esemplificare attorno a quanto si è venuti dicendo, si pensi alle statuzioni che hanno abolito il difensore civico comunale, nonché a quelle che hanno innalzato le soglie demografiche necessarie affinché i comuni possano nominare un direttore generale o decentrarsi in circoscrizioni. E si ponga altresì mente alla disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni in connessione con il richiamato obbligo di esercizio associato.

Tra gli interventi che, nel periodo considerato, hanno riguardato segmenti particolarmente rilevanti del sistema locale al di fuori del TUEL, deve essere annoverata soprattutto la legge n. 56 del 2014, intervenuta a disciplinare gli enti di area vasta, assieme a profili relativi alle forme associative e alle fusioni tra comuni. In disparte, per il momento, ogni considerazione sul merito delle scelte effettuate con riguardo alla configurazione delle città metropolitane e delle province come enti di secondo grado, mette conto precisare che essa contiene pochissime norme di coordinamento con il decreto legislativo n. 267 del 2000. Sicché è essenzialmente onere dell'interprete stabilire la perdurante

<sup>9</sup> Sul carattere pervasivo della competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica specialmente negli anni della crisi economico-finanziaria, cfr. tra i molti, G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2013.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 220 del 2013.

<sup>11</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 33 del 2019.

vigenza e applicabilità o l'implicita abrogazione delle pertinenti norme del testo unico.

Ciò vale, senza dubbio, per le città metropolitane, rispetto alle quali la legge 56 dispone l'applicazione, oltre che di sé stessa, delle previsioni dettate dal TUEL per i comuni in quanto compatibili (cui si aggiungono quelle di cui all'art. 4 della legge n. 131 del 2003). La questione si fa invece più complessa in ordine alle province, attesa la mancanza, in questo caso, di analogo rinvio al testo unico. Tale circostanza potrebbe *prima facie* indurre a opinare che le province rinverano oggi la propria disciplina esclusivamente nelle disposizioni entrate in vigore nel 2014; ma si tratta di una conclusione difficilmente accoglibile, in ragione della laconicità della legge 56 e del silenzio che serba su aspetti assai rilevanti (quali, tra l'altro, quelli relativi al segretario provinciale e alla dirigenza). Se ne deduce che anche per le istituzioni provinciali debba predicarsi l'applicabilità delle norme del decreto legislativo n. 267 del 2000, limitatamente a quelle che non risultino implicitamente abrogate<sup>12</sup>.

Per altro verso, la riforma del TUEL non è stata certo facilitata dal succedersi di tentativi di revisione costituzionale che coinvolgevano anche il sistema delle autonomie locali nel contesto di più ampi interventi sulla Parte II della Costituzione. Il riferimento è, ovviamente, alle leggi costituzionali deliberate dalle due Camere nel 2005 e nel 2016, ma poi entrambe respinte dal corpo elettorale in sede referendaria. Limitando l'analisi alla seconda delle due revisioni ipotizzate, essa prefigurava profondi cambiamenti nella materia che ci occupa: la soppressione di ogni riferimento costituzionale alle province (ma con previsione, tra le norme finali, di enti di area vasta); l'espansione dei poteri ordinamentali dello Stato nei confronti di comuni e città metropolitane; l'esplicita previsione di un vincolo di subordinazione dei regolamenti locali alle leggi statali e regionali. Al di là di una più puntuale valutazione di tali novità, che certamente deponevano nel senso di una decisa contrazione del principio autonomistico, non occorre spendere molte parole per dimostrare come la prospettiva di così significativi mutamenti finisse per marginalizzare il problema della riscrittura del testo unico in presenza di un quadro costituzionale oramai considerato in via di superamento. Semmai è utile ricordare che il tentativo di revisione del 2016 ha alimentato vere e proprie fughe in avanti sia del legislatore che con la più volte richiamata legge n. 56 del 2014 ha espressamente disposto "in attesa della riforma del Titolo V"; sia della stessa Corte costituzionale che in alcune pronunce attinenti alle province ha deciso assumendo il parametro – eventuale e, peraltro, mai concretizzatosi – della ipotizzata novella.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. le notazioni di S. CALZOLAIO, *Città metropolitane e Province nella legge «Delrio»*. *Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2014,

Infine, anche l'emergere di diverse priorità politiche in ordine all'attuazione del Titolo V così come revisionato nel 2001 ha talora finito per relegare in secondo piano la questione del TUEL. È quanto pare essere avvenuto allorché si è ritenuto di procedere anzitutto all'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, riguardante i rapporti finanziari tra gli enti territoriali alla luce dei principi di cui all'art. 119 Cost. Tuttavia, la circostanza che non sarebbe stato evidentemente possibile garantire l'immediata operatività delle nuove norme senza una disciplina concernente le funzioni fondamentali, le città metropolitane e l'ordinamento di Roma capitale ha fatto sì che nella medesima legge venissero inserite disposizioni su questi oggetti, sia pure destinate a carattere provvisorio.

### **5. Lineamenti essenziali delle più recenti ipotesi di riforma del TUEL**

Gli elementi fin qui raccolti consentono ora di dedicare qualche riflessione alle ipotesi di riforma del TUEL emerse nella fase più recente, a partire da quella elaborata dalla commissione ministeriale che ha operato nel corso del 2020 cui si è già fatto cenno nel paragrafo introduttivo di questo lavoro. Innanzitutto, il testo prodotto da tale organismo, suddiviso in vari capi, prefigura deleghe al Governo che investono una pluralità di oggetti: funzioni fondamentali, autonomia normativa degli enti locali, istituti di partecipazione popolare, forme associative, fusioni tra comuni, organi di governo e legislazione elettorale dei comuni (ivi comprese le cause di incompatibilità, incandidabilità, ineleggibilità e inconferibilità degli incarichi per gli amministratori locali), organizzazione e ordinamento degli uffici e del personale, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane, conferimento delle funzioni amministrative non fondamentali, ordinamento di Roma capitale, servizi pubblici locali, programmazione e rendicontazione nonché sistema tributario degli enti locali, controlli. Si profila dunque, ancora una volta, una impostazione ampia e organica, sostanzialmente comparabile a quella assunta dai precedenti tentativi riformatori e tesa, per esplicita affermazione, alla redazione di una "Carta per le autonomie". A fronte di una simile ricchezza di contenuti, ragioni di sintesi impongono di concentrare l'attenzione solo su alcuni aspetti che si ritengono tra i più qualificanti ai fini di una piena armonizzazione della disciplina statale sugli enti locali al Titolo V: quelli riguardanti le funzioni fondamentali, l'autonomia normativa locale, l'organizzazione di governo delle istituzioni di area vasta.

Sul primo punto, le maggiori novità riguardano senza dubbio le funzioni fondamentali di tipo amministrativo che il legislatore delegato è chiamato a individuare applicando i principi di cui all'art 118, comma 1 Cost., ivi compreso quello di differenziazione. Nel dettaglio, l'allocazione differenziata di tali funzioni si fonda su una suddivisione dei comuni in diverse classi omogenee,

da determinare avendo riguardo non soltanto al criterio demografico. I comuni appartenenti alle classi inferiori possono esercitare le funzioni a essi non assegnate in forma associata mediante la costituzione di unioni; ove però queste ultime non siano istituite, dette funzioni sono automaticamente attribuite all'ente di area vasta territorialmente competente.

Come si vede, secondo il disegno concepito dalla Commissione il principio di differenziazione opera soprattutto nei confronti degli enti di base, in una logica che conduce al superamento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali attualmente statuito per i piccoli comuni. Più limitatamente il medesimo principio incide sugli enti di area vasta, stante la previsione che abilita il Governo ad attribuire ulteriori funzioni fondamentali alle province in ragione delle specificità dei territori montani. Peraltro, i criteri di delega si fanno particolarmente stringenti proprio nei confronti di province e città metropolitane, poiché in tal caso, e a differenza che per i comuni, si è scelto di vincolare ulteriormente l'esecutivo attraverso una puntuale individuazione degli ambiti nei quali ricadono le funzioni fondamentali da individuare.

L'assetto che si è sommariamente descritto non è stato però unanimemente condiviso. La relazione illustrativa al testo prodotto dalla Commissione dà conto, infatti, di un diverso orientamento, che sostiene la necessità di una allocazione uniforme delle funzioni fondamentali agli enti locali rientranti nella medesima categoria (e, in special modo, ai comuni). In questa chiave le funzioni in questione rappresenterebbero piuttosto un argine alla differenziazione, la quale potrebbe dispiegarsi solo con riferimento a quelle "non fondamentali".

Per quanto concerne l'autonomia normativa degli enti locali, la disciplina di delega persegue un obiettivo di valorizzazione, in linea con la già richiamata costituzionalizzazione dei poteri statutari e regolamentari. Questo intento traspare con chiarezza dalle disposizioni che obbligano il Governo a riconoscere agli statuti una competenza "in via primaria" su determinati oggetti, entro limiti funzionali ai principi di unità e indivisibilità della Repubblica che possono sì essere dettati dal legislatore statale, ma solo sulla base di specifici titoli competenziali puntualmente individuati anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale rilevante. Da rimarcare che l'elencazione di tali limiti è rimessa allo stesso legislatore delegato, con il chiaro intento di fare della Carta per le autonomie la sede tendenzialmente esclusiva dei vincoli all'autonomia statutaria.

Venendo infine all'organizzazione di governo degli enti di area vasta, la Commissione si è confrontata con una normativa – quella recata dalla legge n. 56 del 2014 – che, come già ricordato, configura gli stessi alla stregua di enti di secondo grado ovvero, ancor più precisamente, di agenzie comunali dati i limiti previsti al diritto di elettorato passivo per l'elezione dei consigli metropolitani nonché dei presidenti e dei consigli provinciali. In termini generali le soluzioni

accolte nella richiamata legge, pur essendo state “salvate” dalla Corte costituzionale in una assai criticata pronuncia<sup>13</sup>, destano non poche perplessità sul piano della tenuta costituzionale, ove si consideri che le norme del Titolo V conferiscono a comuni, province e città metropolitane una condizione di omogeneità dalla quale parrebbe potersi far discendere la conclusione che egualmente omogenei debbano essere i processi di legittimazione politico-democratica<sup>14</sup>.

Tale condizione di omogeneità emerge anzitutto sotto il profilo della configurazione delle istituzioni territoriali di area vasta come enti costitutivi della Repubblica, al pari dello Stato, delle Regioni e dei comuni. Da questo punto di vista, risulta arduo ammettere che il principio democratico - il quale costituisce connotato essenziale della Repubblica nel suo complesso ai sensi dell'art. 1, comma 1 Cost. - possa essere declinato in forma così attenuata con riferimento ad enti - le città metropolitane e le province - che condividono con gli altri elencati dall'art. 114, comma 1 Cost. la stessa qualificazione in termini di elementi fondativi del sistema repubblicano.

Nella medesima direzione, va poi osservato che la Costituzione attribuisce a comuni, province e città metropolitane i medesimi poteri normativi, amministrativi e finanziari. In particolare, il riconoscimento anche a città metropolitane e province di funzioni amministrative “proprie”, ossia per definizione non attribuibili ai comuni, alimenta forti perplessità attorno alle disposizioni legislative che ne sanciscono, sotto l'aspetto della legittimazione degli organi di governo, la derivazione dagli enti di base<sup>15</sup>. Ne discende altresì che le tesi per le quali meccanismi di secondo grado sarebbero ammissibili a condizione che a città metropolitane e province siano attribuite funzioni non proprie, ma comunali, per l'esercizio associato di queste, non paiono accoglibili dal momento

<sup>13</sup> Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 50 del 2015, sulla quale cfr., tra gli altri, i commenti critici di G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 463 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 aprile 2015.

<sup>14</sup> Nel testo si accenna ai dubbi di legittimità della legge 56 cge derivano dal quadro costituzionale vigente. A ciò deve aggiungersi la questione della violazione dell'art. 3, par. 2, della Carta europea dell'autonomia locale, su cui cfr., con riferimento alla fase antecedente alla legge Delrio, G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle province alla carta europea dell'autonomia locale*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2012.

<sup>15</sup> Sulla distinzione tra funzioni sovracomunali e intercomunali, cfr. F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 45 ss.

che una scelta del genere fuoriesce, a Costituzione invariata, dalla disponibilità del legislatore<sup>16</sup>.

Ulteriori indicazioni di analogo segno derivano poi da una riflessione sulla valenza democratica del principio di sussidiarietà verticale, che si sostanzia nella sua attitudine a favorire e stimolare processi di partecipazione alle deliberazioni pubbliche<sup>17</sup>. In tema è stato efficacemente notato che la piena realizzazione di tale obiettivo presuppone l'omogeneità delle modalità di attuazione del principio democratico preso gli enti che partecipano alla catena della sussidiarietà. Sarebbe infatti contraddittorio allocare le funzioni in capo agli enti più vicini alle comunità se poi congegni di partecipazione democratica fossero regressivi rispetto a quelli praticati nelle istituzioni territoriali più comprensive<sup>18</sup>.

Tanto premesso, il testo della Commissione si è orientato nel senso di ripristinare, nell'organizzazione di governo sia delle città metropolitane che delle province, l'elezione diretta per lo meno dell'organo consiliare, prefigurando invece diverse soluzioni per l'organo monocratico, imperniate l'una sulla elezione diretta l'altra sull'elezione consiliare. Tuttavia, anche su questo profilo si sono registrate proposte alternative, miranti a conservare l'impianto fondamentale della legge n. 56 del 2014 pur senza mancare di segnalare l'opportunità di significativi aggiustamenti per quel che attiene, ad esempio, alla composizione numerica del consiglio provinciale, al rafforzamento della sua rappresentatività, alla reintroduzione della giunta (quest'ultima, peraltro, presente anche nei principi e criteri direttivi di delega ipotizzati dalla Commissione).

## 6. Lo stato dell'arte in tema di riforma del TUEL

Come già osservato in sede introduttiva, le iniziative maturate durante la XVIII legislatura non si sono fin ad ora tradotte nella presentazione di disegni di legge alle Camere; tuttavia, dopo la chiusura dei lavori della commissione che ha operato nel 2020 è circolato un testo informale, recante "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". Caratteristica essenziale di tale ipotesi normativa, che si evince già dal titolo, è quella di affiancare a una delega al Governo per la riforma del TUEL una serie di disposizioni di immediata applicabilità.

<sup>16</sup> Cenni alla tesi qui criticata in G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle province alla carta europea dell'autonomia locale*, cit., 30-

<sup>17</sup> Sulle radici culturali del principio di sussidiarietà, cfr., tra gli altri, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, 2008, 32 ss.

<sup>18</sup> In quest'ottica, cfr. S. PAJNO, *Il problema delle città metropolitane: l'esercizio (ir)responsabile di funzioni strategiche*, in G.C. De Martin-F. MERLONI, *Per autonomie responsabili*, 214 ss.

In ordine alle norme di delega, la differenza che balza agli occhi rispetto all'ipotesi della Commissione è la notevole contrazione degli oggetti rimessi all'esecutivo i quali si identificano ora nella disciplina relativa alle fusioni tra comuni, al controllo sugli organi al regime giuridico dei segretari comunali, alla revisione economico-finanziaria, alla composizione dei consigli provinciali. Soprattutto l'assenza di previsioni sul tema cruciale delle funzioni fondamentali mette in risalto un approccio riduttivo, per effetto del quale la prospettiva di una piena attuazione del Titolo V nei riguardi delle autonomie locali lascia il posto a interventi più o meno puntuali di aggiustamento e manutenzione del decreto legislativo n. 267 del 2000. Ciò, nonostante la presenza di principi e criteri direttivi di delega che impegnano il Governo ad adeguare il TUEL alla novella del 2001, nonché a rispettare le sfere di competenza normativa costituzionalmente garantite.

Versioni più recenti del testo in esame hanno poi ricompreso anche previsioni sugli enti di area vasta, volte anzitutto ad adeguare la legislazione ordinaria alla sent. n. 240 del 2021 con la quale la Corte costituzionale, pur nel quadro di un dispositivo di inammissibilità, ha accertato l'incostituzionalità delle norme sulla designazione del sindaco metropolitano. Nello specifico la Corte, attraverso un lungo e articolato monito, muove dalla considerazione della disciplina delle province come *tertium comparationis* per dedurre l'irragionevolezza delle previsioni che identificano di diritto il sindaco metropolitano in quello del comune capoluogo, sotto il profilo della libertà del voto e della carenza del necessario nesso di responsabilità politica dell'organo monocratico verso le comunità di riferimento. La scelta circa le modalità per porre rimedio a tale *vulnus* è rimessa alla discrezionalità del legislatore che potrebbe optare – secondo la Corte – per meccanismi di elezione diretta o indiretta o ancora per l'istituzione di raccordi fiduciari con il consiglio. È allora il caso di precisare che la bozza in oggetto si orienta nel senso di congegni di elezione indiretta, profittando peraltro dell'occasione per introdurre ulteriori previsioni sganciate dal *decisum* della Corte quali quelle concernenti la durata del mandato di sindaci metropolitani e presidenti di province, o l'introduzione della giunta metropolitana e provinciale.

In conclusione, dal perimetro della riforma del TUEL è fuori uscita anche la questione di Roma capitale. Infatti il tema sta seguendo un autonomo percorso parlamentare che sembra virare verso l'adozione di una legge costituzionale con l'obiettivo di riconoscere a Roma capitale poteri legislativi.