

L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi

Gabriele Bottino

A più di venti anni dalla riforma costituzionale dell'anno 2001, l'ordinamento degli enti locali non è stato ancora adeguato a questa riforma. Il saggio analizza dapprima la frammentazione della legislazione statale che è intervenuta, dall'anno 2001 ad oggi, a disciplinare singole questioni concernenti il governo locale, senza mai porre in essere una disciplina sistematica ed organica. Di poi lo scritto esprime alcune proposte di riforma normativa, rivolte sia ad adeguare l'ordinamento degli enti locali al testo costituzionale, sia a conseguire un minimo obiettivo di razionalizzazione e sintesi della legislazione statale esistente.

1. *Il d.lgs. n. 267 del 2000 ed il nuovo Titolo V Cost.*

Sono oramai trascorsi più di venti anni dalla emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, come noto, ha profondamente modificato la Parte seconda, Titolo V (art. 114 ss.) della Costituzione, apportando, all'interno del medesimo Titolo V, la sostanziale riforma delle norme dedicate a disciplinare l'ordinamento degli enti locali, vale a dire dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane.

Questo nuovo assetto costituzionale riveste una portata innovativa tale da postulare la conseguente, e necessaria, riformulazione dell'intero *corpus* normativo con il quale lo Stato – anteriormente all'anno 2001, e mediante il d.lgs. n. 267 del 2000¹ – aveva dettato le disposizioni legislative che, in forma di “testo unico”, recavano la disciplina dell'ordinamento degli enti locali².

¹ Sulla formazione del d.lgs. n. 267 del 2000, come “testo unico” ricognitivo della legislazione statale vigente in materia di ordinamento degli enti locali, prima della riforma del Titolo V Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. TUBERTINI), Bologna, Il Mulino, 2021, p. 43 ss.

² In argomento, ed in prospettiva diacronica sino ai nostri giorni: A. PIRAINO, *Carta delle Autonomie locali: alcune questioni ancora aperte*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2007; F. PALAZZI,

Ciò che è tuttavia accaduto in questi più di venti anni, è tristemente noto: la legge n. 131 del 2003 conteneva una apposita delega legislativa al Governo (art. 2), espressamente dedicata a fissare i tempi, gli oggetti, i principi ed i criteri direttivi necessari a provvedere alla «revisione delle disposizioni in materia di enti locali», al fine di «adeguarle alla legge costituzionale n. 3 del 2001»³: l'intenzione era dunque quella, in conformità al nuovo Titolo V Cost., di operare una integrale rivisitazione del d.lgs. n. 267 del 2000 ovvero – per segnare una netta cesura rispetto al passato, ed in sostituzione del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 – di approvare un nuovo testo normativo di riferimento.

Tuttavia, e decorsi inutilmente i tempi per l'esercizio della delega legislativa, da ultimo fissati alla data del 31 dicembre 2005, nessun decreto legislativo ha visto la luce, né in forma di nuovo testo normativo sull'ordinamento degli enti locali, e nemmeno in forma di complessiva e sostanziale riformulazione del d.lgs. n. 267 del 2000.

Ma vi è di più, e di peggio.

Da un lato, dopo la legge n. 131 del 2003 e sino ad oggi, il Parlamento non è stato più capace – nonostante le plurime e ripetute dichiarazioni d'intenti politico-programmatici, di regola espresse in occasione di tutte le tornate elettorali nelle quali si è provveduto a rinnovare gli organi di governo locale – di emanare nuovi provvedimenti legislativi, recanti la riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, od anche soltanto ulteriori deleghe legislative, dirette ad affidare tale compito al Governo: tutti i tentativi compiuti in tale direzione si sono infatti sempre arenati allo stadio di “disegni di legge”, senza mai giungere alla definitiva approvazione parlamentare⁴.

L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito, in questa Rivista, 3/4, 2008, p. 389 ss.; L. VANDELLI, Le autonomie nella prospettiva delle riforme, ibidem, 1, 2014, p. 121 ss.; G. MELONI, Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali, in Amministrazione in Cammino, 10 dicembre 2021.

³ In merito ai “principi” ed ai “criteri direttivi” posti a fondamento della delega legislativa, così come individuati all'interno dell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 56-57, e V. ITALIA, *Commento all'art. 2*, in Id. (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge n. 131 del 2003*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 168 ss.

⁴ Si tratta di “disegni di legge” presentati in Parlamento negli anni 2007 e 2010, esaminati in L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 62, ed ai quali va aggiunto un odierno

D'altro lato, e dall'anno 2001 ad oggi, il medesimo “testo unico” è stato fatto oggetto – nonostante la permanenza in vigore, al suo interno, di una norma espressamente diretta a limitarne eterogenee modificazioni⁵ – di una progressiva opera decostruttiva, idonea a renderlo un testo normativo tutt'altro che unitario, e viceversa frammentato, disorganico e persino implicitamente abrogato, in molti dei suoi articoli, da altrettanti interventi, specifici ed asistemati, posti in essere dallo stesso legislatore statale.

2. La “decostruzione” del d.lgs. n. 267 del 2000, nell'attesa della sua riforma

Questa decostruzione ha seguito due perniciose direttrici, ed altrettanti effetti.

La prima direttrice è consistita in modifiche apportate direttamente all'interno di singole norme o parti del d.lgs. n. 267 del 2000, ad opera di decreti-legge, convertiti in legge dal Parlamento nazionale con innumerevoli modificazioni, ovvero mediante le leggi statali annuali finanziarie o di bilancio: paradigmatici, a questo proposito, sono gli interventi operati sul potere di ordinanza del Sindaco (artt. 50 e 54)⁶, sulla disciplina dei servizi pubblici locali (art. 112 e ss.)⁷, sui controlli interni ed esterni a

disegno di legge, individuato nella «Nota di Aggiornamento-Documento di Economia e Finanza 2021», p. 12, tra i provvedimenti posti «a collegamento della manovra di bilancio 2022-2024». Al Senato della Repubblica, in questa XVIII legislatura, risulta altresì incardinato il disegno di legge “Atto Senato n. 2365”, intitolato «Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali».

⁵ Si tratta dell'art. 1, comma 4, che risente tuttora – stante il riferimento all'art. 128 Cost., abrogato dalla riforma del Titolo V Cost. – della sua emanazione in data anteriore all'anno 2001: «Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

⁶ In argomento, a dirimere le odierne sovrapposizioni che sussistono tra il potere di ordinanza – sia «contingibile ed urgente», che «ordinario» – del Sindaco, come «responsabile dell'amministrazione comunale» (art. 50), e come «ufficiale di Governo» (art. 54), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 115 del 2011) intervenuta sul medesimo art. 54, A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, 17, 2017, p. 2 ss., e V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *questa Rivista*, 1, 2017, p. 31 ss.

⁷ Sul tema, *amplius*, G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 455 ss.

contenuto economico e gestionale (artt. 147 e 148)⁸, nonché sulle procedure volte ad individuare ed ovviare ai *deficit* strutturali di bilancio (artt. 242 e 243), ed al dissesto finanziario (art. 244 ss.)⁹.

L'effetto di questa prima direttrice è stato quello di porre l'accento, sovente mediante interventi normativi compulsivamente ripetuti nel tempo, su singole tematiche e contenuti che hanno finito per catalizzare tutta l'attenzione del legislatore statale, distraendolo da ogni tentativo di riforma generale e sistematica.

La seconda direttrice ha invece introdotto, in sovrapposizione al d.lgs. n. 267 del 2000, e senza introdurre il benché minimo e reciproco coordinamento, né formale né sostanziale, molteplici leggi statali volte a riscrivere ed innovare intere materie già originariamente disciplinate all'interno del medesimo "testo unico": è ciò che è avvenuto con riferimento alla autonomia normativa (art. 4, legge n. 131 del 2003)¹⁰, per la istituzione delle Città metropolitane e la riforma delle Province (legge n. 56 del 2014)¹¹,

⁸ Sui "controlli interni", introdotti dal d.l. n. 174 del 2012 (convertito nella legge n. 213 del 2012), all'interno degli articoli 147 («Tipologia dei controlli interni»), 147-bis («Controllo di regolarità amministrativa e contabile»), 147-ter («Controllo strategico»), 147-quater («Controlli sulle società partecipate non quotate»), e 147-quinquies («Controllo sugli equilibri finanziari»), del d.lgs. n. 267 del 2000, M. COLAPRICE, D. CENTRONE, *I controlli della Corte dei Conti sui sistemi di controllo interno, in particolare nei confronti degli enti territoriali e delle società partecipate da questi ultimi*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1403 e ss. Anche i "controlli esterni sulla gestione" sono stati riformati, all'interno degli articoli 148 e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, dal medesimo d.l. n. 174 del 2012: in argomento S.A. DORIGO, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli Enti locali, ibidem*, p. 1251 ss.

⁹ Sul tema F. SUCAMELI, *L'equilibrio dei bilanci pubblici nella Carta costituzionale e nella legislazione ordinaria. Presupposti e limiti al ripiano pluriennale dei disavanzi di amministrazione degli Enti locali e delle Regioni*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 773 ss.

¹⁰ In argomento, oltre alla bibliografia richiamata nelle successive note 54 e 55, V. ITALIA, M. DELLA TORRE, A. ZUCCHETTI, G. BOTTINO, *Commento all'art. 4*, in V. ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge n. 131 del 2003*, cit., p. 232 ss.

¹¹ Sul tema, anche con attenta considerazione della giurisprudenza (Corte cost., sent. n. 50 del 2015) che ha affermato la legittimità costituzionale dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge n. 56 del 2014, *ex plurimis*: G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *questa Rivista*, 1, 2021, p. 159 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Milano, Giuffrè, 2015, in specie p. 15 ss. (per la «istituzione e disciplina delle Città metropolitane»), e p. 107 ss. (per le Province); L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 187 ss. Con la recente sentenza n. 240 del 2021, la Corte costituzionale ha tuttavia "invitato" il legislatore statale ad intervenire sistematicamente sulle disposizioni normative, contenute nella legge n. 56 del 2014, che ad og-

così come per il nuovo ordinamento finanziario e contabile (d.lgs. n. 118 del 2011)¹².

L'effetto provocato da questa seconda direttrice è, se possibile, ancora peggiore di quello ascrivibile alla prima direttrice: il d.lgs. n. 267 del 2000, mantenuto tuttora formalmente ed integralmente in vigore, è al contrario divenuto, e nella sostanza, un mero testo residuale, con l'aggravante di avere traslato sull'interprete – *rectius*, sulla dottrina, sulla giurisprudenza e, prima ancora, sugli amministratori ed i funzionari degli enti locali – il difficile onere di districarsi continuamente all'interno di un labirinto costituito da molteplici testi normativi ad oggi tutti parimenti, ed in sovrapposizione tra loro, vigenti.

3. La persistente inadempienza del legislatore statale: attuare il nuovo Titolo V Cost., o almeno ricondurre ad unità l'odierno tessuto normativo

Nessuna di queste direttrici, in ogni caso, ha provveduto a fare ciò che si doveva, vale a dire a dare attuazione ai contenuti dell'odierno Titolo V Cost., così come riformato nell'anno 2001¹³: da qui un ulteriore e definitivo effetto, consistente nel fatto che il d.lgs. n. 267 del 2000, e le altre leggi statali che ad esso si sovrappongono, formano un tessuto normativo che non ha affatto adeguato l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai nuovi poteri e funzioni che la Costituzione riconosce loro, come enti autonomi di governo territoriale.

Sulla base di queste premesse, ci troviamo dunque dinanzi ad uno stato di cose la cui distanza dal dettato costituzionale, unitamente ad una provvisorietà ed incertezza permanenti, non è più sostenibile¹⁴: se il legislatore

gi disciplinano le modalità di elezione (*rectius*, "designazione") del Sindaco metropolitano: in argomento A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021.

¹² In argomento, *amplius*, F. GUELLA, *La contabilità armonizzata degli enti territoriali*, in E. CARLONI, F. CORTESI (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 405 ss.

¹³ Riflessioni approfondite, sulla persistenza di un ordinamento degli enti locali che non è stato ancora adeguato alla riforma del Titolo V Cost., sono contenute in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

¹⁴ Al tema (*A vent'anni dalla riforma del Titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali, dopo le stagioni della crisi*) è dedicato il fascicolo 1, 2021 di *questa Rivista*, con particolare ri-

statale non ha intenzione e capacità di provvedere ad attuare il nuovo Titolo V Cost., è tuttavia suo compito provvedere almeno ad operare una completa ricognizione di tutte le norme – molteplici, frammentarie e disorganiche – che ad oggi disciplinano l'ordinamento degli enti locali, al fine di ricondurle a sistema, all'interno di un unico *corpus* normativo. Si tratta, più in particolare, di redigere un nuovo ed unitario testo legislativo statale, formato dalla composizione sistematica dei plurimi testi normativi ad oggi vigenti, e tutti contemporaneamente insistenti sull'ordinamento degli enti locali: alla emanazione di questa legge deve essere altresì accompagnata la contestuale abrogazione di ogni disposizione normativa ad essa rimasta estranea, unitamente alla volontà di non provvedere ad ulteriori e successivi interventi innovativi, aventi comunque ad oggetto la materia, se non sempre e soltanto mediante la modificazione espressa delle norme contenute nel nuovo *corpus* normativo.

È dunque da queste premesse che originano l'oggetto e lo scopo di questo scritto.

Il suo oggetto è quello di evidenziare dapprima il nuovo ordinamento costituzionale degli enti locali, così come affermato – già a fare data dall'anno 2001 – dalla Parte II, Titolo V, Cost. (art. 114 ss.): questo permetterà di considerare attentamente quali competenze legislative sono ad oggi riservate allo Stato, nella materia dell'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e, in sostanza, di determinare i contenuti che dovrebbe assumere la legislazione statale, qualora essa volesse dare attuazione al medesimo Titolo V Cost.¹⁵.

L'analisi transiterà poi a dare atto delle numerose incongruenze e contraddizioni che sono tuttora presenti all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000, nel suo testo normativo vigente, ed infine a considerare le sovrapposizioni e le antinomie esistenti tra il medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 e le altre leggi

ferimento – per gli argomenti affrontati in questo scritto – ai seguenti contributi: F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, p. 7 ss.; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, p. 77 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" art. 114, vent'anni dopo*, p. 139 ss.

¹⁵ In argomento, *amplius*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 47 ss. (*Dalla riforma del Titolo V alla situazione attuale*), e F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 37 ss. (*Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali*).

statali, ad oggi altrettanto in vigore, che disciplinano contemporaneamente l'ordinamento degli enti locali: questo consentirà di affermare come, e con quali oggetti, il legislatore statale – inadempiente alla attuazione dell'odierno Titolo V Cost. – dovrebbe quanto meno emanare un nuovo testo normativo volto a incorporare, in una unica ed armonica composizione, tutte le norme di legge che ad oggi disordinatamente disciplinano l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Lo scopo dello scritto è eminentemente pragmatico, e consiste nell'offrire al legislatore statale una “bussola” capace di orientare la sua necessaria opera di riforma dell'ordinamento degli enti locali, sia che tale riforma voglia intraprendere la direzione dell'attuazione del Titolo V Cost., sia che – attraverso il raggiungimento di un obiettivo per così dire minimo, ma non più procrastinabile – questa riforma voglia provvedere a mettere ordine all'interno di tutti i provvedimenti normativi che ad oggi riguardano l'ordinamento locale, mediante la loro abrogazione e la contestuale emanazione di un unico ed unitario testo legislativo di riferimento.

4. *Il nuovo ordinamento degli enti locali, tra l'art. 5 ed il Titolo V della Costituzione*

Le norme costituzionali aventi ad oggetto l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane – così come introdotte, nell'anno 2001, mediante la riforma della Parte II, Titolo V, Cost. – hanno offerto un rinnovato e profondo mutamento alla declinazione dei principi fondamentali fissati nell'art. 5 Cost.¹⁶: il cambio di paradigma, rispetto al testo originario del Titolo V Cost., è tuttavia così radicale, che ciascuno di questi principi trova adesso, nel nuovo testo degli articoli 114 e ss. della Costituzione, una attuazione profondamente diversa rispetto a quella designata nel testo originario del Titolo V Cost.

¹⁶ Sulla ineludibile “lettura” del Titolo V Cost. – sia nel suo testo originario, che nel suo odierno dettato normativo – come declinazione dei principi fondamentali sanciti nell'art. 5 Cost., *ex plurimis*: V. CASAMASSIMA, *Il diritto costituzionale delle autonomie locali e la sua evoluzione. A confronto con il pensiero giuridico di Paolo Carrozza*, in *Federalismi.it*, 25, 2021, p. 51 ss. (in specie par. 1, *Le basi costituzionali del concetto di autonomia territoriale e le sue implicazioni in ordine al ruolo degli enti locali*); E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” art. 114, vent'anni dopo*, cit., p. 141; F. CORTESE, *La burocrazia “incolpevole”. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giur. Econ.*, 1, 2020, p. 106; G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, cit., p. 159.

È così, innanzi tutto, per ciò che concerne il principio del riconoscimento e della promozione, ferma restando l'unità ed indivisibilità della Repubblica, degli enti locali come enti autonomi (art. 5, Cost., primo periodo): i Comuni e le Province non sono più definiti infatti come "partizioni" della Repubblica, così come disponeva il testo originario dell'art. 114 Cost, ma ad oggi costituiscono – unitamente alle Città metropolitane, ora espressamente menzionate nel testo costituzionale – elementi costitutivi di essa, insieme alle Regioni ed allo Stato (art. 114, comma 1, Cost.)¹⁷. La loro autonomia è predicata, sulla base dei principi dettati all'interno del nuovo Titolo V Cost., sia mediante l'attribuzione di poteri e funzioni "propri", sia attraverso l'espresso riconoscimento costituzionale – viceversa assente, nel testo originario del Titolo V Cost. – di una autonomia normativa statutaria (art. 114, comma 2, Cost.), e regolamentare (art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost.)¹⁸: più in particolare spetta ai regolamenti, emanati dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni – "fondamentali", a norma dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ed "amministrative", secondo l'art. 118, commi 1 e 2, Cost. – che sono loro attribuite. Allo scopo di garantire le risorse economico-finanziarie, necessarie ad assicurare l'organizzazione e lo svolgimento di queste funzioni, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. riconosce altresì agli enti locali le seguenti prerogative¹⁹: la spettanza dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, e fermo restando l'obbligo

¹⁷ «Si possono evidenziare una serie di «nodi», che si sviluppano a partire dall'art. 114 della Costituzione, nello iato tra ciò che questo prometteva (di più, disponeva; di più, ancora dispone), e l'esperienza giuridica della c.d. Repubblica delle autonomie a vent'anni di distanza dalla sua introduzione. Il discorso può articolarsi a partire dal fallimento della idea di equi-ordinazione (...): così, in senso motivatamente critico, sulla attuazione del rinnovato testo dell'art. 114 Cost., E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" art. 114, vent'anni dopo*, cit., p. 141 e, con riguardo al testo originario del medesimo art. 114, «lo Stato non era "solo" *primus inter pares*, ma esso solo coincidente con il tutto (la Repubblica), mentre Regioni ed enti territoriali erano solo "parte", "frammento"», pp. 142-143.

¹⁸ Sulla autonomia normativa, statutaria e regolamentare, dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, così come ad oggi "costituzionalizzata" negli articoli 114 e 117 Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 125 ss., e F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 69 ss.

¹⁹ *Amplius*, A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, cit., p. 93 ss. («l'eterna incompiuta autonomia finanziaria»).

di concorrere, insieme alle Regioni ed allo Stato, ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari, derivanti dall'ordinamento europeo (commi 1 e 4)²⁰; l'appartenenza di un proprio patrimonio, attribuito agli enti locali secondo i principi generali determinati dalla legge statale (comma 6, primo periodo)²¹; la possibilità di ricorrere all'indebitamento, unicamente al fine di finanziare le spese di investimento, ed a condizione sia di definire appositi piani di ammortamento del debito contratto, sia di garantire che per il complesso degli enti locali, appartenenti a ciascuna Regione, venga rispettato l'equilibrio di bilancio (comma 6, secondo periodo)²².

Anche in questo ambito, è netta la cesura con il testo originario dell'art. 119 Cost.: esso, al contrario, riconosceva infatti la sussistenza di un'autonomia finanziaria, unitamente alla proprietà di beni demaniali e patrimoniali, soltanto alle Regioni, e non anche nei confronti dei Comuni e delle Province; demandava inoltre alle leggi statali il compito di individuare le forme ed i limiti di tale autonomia finanziaria regionale, nonché il suo coordinamento con la finanza dello Stato, dei Comuni e delle Province²³.

5. *Le funzioni amministrative appartengono agli enti locali*

La declinazione del principio sancito nell'art. 5 Cost., secondo periodo – a norma del quale i Comuni, le Province, e le Città metropolitane, costituiscono gli enti di governo territoriale deputati a realizzare il più

²⁰ Il dettato normativo dell'art. 119, primo comma, Cost., è stato così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge costituzionale n. 1 del 2012 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), ed è stato declinato all'interno del Capo IV («Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), articoli 9-12, della legge n. 243 del 2012: sul tema, approfonditamente, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2014, VII (Annali), p. 178 ss.

²¹ Sul «patrimonio proprio degli enti locali», e sulle disposizioni normative contenute all'interno del d.lgs. n. 85 del 2010 («Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009»), F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 408 ss., e F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale"*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2010, p. 1 ss.

²² Anche il dettato normativo dell'art. 119, sesto comma, Cost., è stato così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012: in argomento D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui autorizzati e non contratti*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 897 ss.

²³ Sul testo originario dell'art. 119 Cost., M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983.

ampio decentramento amministrativo – trova anch'esso una attuazione nuova, e profondamente diversa, nel confronto tra la disciplina della attribuzione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, così come tale disciplina era definita all'interno del testo originario dell'art. 118 Cost., e come essa è invece dettata nell'odierno testo normativo dell'art. 118 Cost.²⁴.

Il testo originario dell'art. 118, comma 1, Cost., come noto, statuiva il principio del cosiddetto “parallelismo” tra le competenze legislative e le funzioni amministrative²⁵ – principio secondo il quale tali funzioni erano attribuite alle Regioni, nelle stesse materie in cui il testo originario dell'art. 117 Cost. riconosceva la loro competenza legislativa mentre invece, in tutte le restanti materie nelle quali la competenza legislativa apparteneva allo Stato, anche le funzioni amministrative inerenti queste materie erano attribuite allo Stato – e ferma restando la diretta attribuzione, ad opera delle leggi statali, e nei confronti dei Comuni e delle Province, delle funzioni amministrative di «interesse esclusivamente locale».

A ciò si aggiungeva l'ulteriore principio costituzionale, tuttavia sovente misconosciuto²⁶, che prescriveva alle Regioni di esercitare le proprie funzioni amministrative, “normalmente”, non già mediante la creazione di un apparato organizzativo regionale a ciò deputato, bensì delegandone l'esercizio ai Comuni ed alle Province ovvero – e come modello alternativo a tale delega funzionale – “avvalendosi” degli uffici di questi enti locali (art. 118, comma 3, Cost., sempre nel suo testo originario).

Il mutamento costituzionale di paradigma, in merito alla allocazione delle funzioni amministrative – ancora recato, nell'anno 2001, dalla riforma del Titolo V Cost. – è profondo e sostanziale: la generalità di tali funzioni è ad oggi infatti direttamente attribuita ai Comuni salvo che, per assicurare la unitarietà del loro esercizio, le leggi statali e regionali, in

²⁴ In argomento, *ex plurimis*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 194 ss. (*Le funzioni amministrative nella riforma costituzionale del 2001*), e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 85 ss. (*Le funzioni amministrative degli enti territoriali*).

²⁵ Sull'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, secondo il dettato normativo dell'art. 118 Cost., testo originario, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 51-52, e p. 229 ss.

²⁶ In argomento, *amplius*, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 50 ss. (*Le Regioni tra dimensione politica e vocazione amministrativa*).

ragione della materia cui le medesime funzioni amministrative ineriscono, le conferiscano alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni od allo Stato, “motivando” tale conferimento sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, commi 1 e 2, Cost., testo vigente)²⁷.

6. La fine della integrale coincidenza tra la legislazione dello Stato, e l'ordinamento degli enti locali

Più radicale, e se possibile, è infine la declinazione dell'ultimo principio affermato nel terzo periodo dell'art. 5 Cost., che prescrive alla Repubblica – vale a dire allo Stato, a norma dell'art. 114 Cost., testo originario, ed allo Stato ed alle Regioni, secondo l'odierno testo del medesimo art. 114 Cost. – di adeguare i “principi” ed i “metodi” della propria legislazione alle “esigenze” della autonomia degli enti locali, e del decentramento amministrativo²⁸.

Sempre a fare data dall'anno 2001, la riforma del Titolo V Cost. ha infatti sancito la definitiva separazione tra la legislazione statale, e la materia “ordinamento degli enti locali”.

Il testo normativo originario dell'art. 117 Cost., affidava alla competenza legislativa regionale soltanto le materie “circoscrizioni comunali” e “polizia locale urbana e rurale”, comunque nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nonché del limite dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni²⁹: al di là di questi due ambiti materiali, la

²⁷ Sulla generale attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, e sul loro conferimento, a norma dell'odierno art. 118 Cost., alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, nonché sulla persistenza – in specie da parte delle Regioni – a mantenere l'esercizio (e non soltanto la legislazione) delle medesime funzioni, *ex plurimis*: G. BOTTINO, *Per l'amministrazione locale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 109 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, cit., p. 150 ss. (*Le Regioni oltre la legislazione, come enti di amministrazione*); G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 241 ss. (in specie, sul «centralismo amministrativo regionale», p. 249); F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 16.

²⁸ Su tale “adeguamento”, E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, cit., pp. 141-142, e F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole». Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 106 ss.

²⁹ Sulla competenza legislativa in materia di “ordinamento degli enti locali”, nel testo originario dell'art. 117 Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 30 ss. (*Le disposi-*

integrale coincidenza tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la materia “ordinamento degli enti locali”, era espressamente statuita all’interno del testo originario dell’art. 128 Cost.³⁰, che attribuiva a leggi statali, generali e di “principi”, il compito di declinare l’autonomia, e determinare le funzioni, spettanti ai Comuni ed alle Province.

Allo scopo di assicurare l’esercizio omogeneo di queste funzioni – e certamente imponendo una forte limitazione alla autonomia locale – il testo originario dell’art. 130 Cost. affidava, ancora alla legislazione statale, la competenza ad istituire in ciascuna Regione un apposito organo, comunque appartenente all’apparato organizzativo regionale, deputato a svolgere il controllo sugli atti dei Comuni e delle Province: più in particolare, era demandato a tale organo regionale sia il generale controllo di legittimità (comma 1), sia il controllo di merito – quest’ultimo soltanto nei casi determinati ancora dalla legge dello Stato, e nella forma della richiesta motivata di riesame (comma 2) – sugli atti emanati degli enti locali³¹.

La integrale coincidenza tra la legislazione statale, e la disciplina normativa della materia “ordinamento degli enti locali”, viene meno nella riscrittura del Titolo V, sempre a fare data dall’anno 2001: da un lato sono infatti espressamente abrogati tanto l’art. 128, quanto l’art. 130, Cost.; d’altro lato, la materia “ordinamento degli enti locali” non figura testualmente all’interno delle materie che l’odierno art. 117, comma 2, Cost., affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale competenza legislativa statale sono invece affidati singoli contenuti, che compongono l’ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane: si tratta della “legislazione elettorale”, degli “organi di governo”, e delle “funzioni fondamentali” (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.)³², così come della “armonizzazione” dei bilanci degli enti locali,

zioni sulle autonomie locali nel Titolo V del 1948).

³⁰ In merito al dettato normativo dell’art. 128 Cost., R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 9.

³¹ Sulla evoluzione del sistema dei “controlli”, dall’originario art. 130 Cost., e dopo la sua abrogazione, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 257 ss.

³² Sul nuovo testo dell’art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., come espressione del «ridimensionamento dell’ordinamento nazionale degli enti locali operato dal Titolo V», F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 17: «La legislazione statale mantiene

con gli altri bilanci pubblici (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.)³³. A questi contenuti si affianca altresì una ulteriore competenza legislativa statale, ancora riferibile all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e concernente la determinazione dei "principi fondamentali" del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario": materia che tuttavia si colloca all'interno della competenza legislativa concorrente, tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, Cost.)³⁴.

Le conseguenze derivanti da questo nuovo assetto costituzionale sono chiare e nette: alla legislazione statale è consentito disciplinare l'ordinamento degli enti locali soltanto all'interno dei predetti ambiti di competenza; ulteriori ambiti di competenza legislativa esclusiva, comunque spettanti allo Stato – ad esempio in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.), o per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.) – possono essere invocati esclusivamente per la disciplina della organizzazione di specifiche e motivate funzioni ed attività dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane (tra di esse, ad esempio, i "servizi pubblici locali", il "procedimento amministrativo", "il diritto di accesso ai documenti" e la "trasparenza amministrativa").

Al di là di questi espressi riferimenti costituzionali alla competenza legislativa dello Stato, tutta la restante parte dell'ordinamento degli enti locali si deve ad oggi ritenere attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), ed alla competenza normativa, statutaria e regolamentare (art. 114, comma 2, ed art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost.) dei singoli Comuni, Province, e Città metropolitane.

il suo ruolo di garanzia solo con riferimento a pochi tratti di cui deve essere garantita l'uniformità sull'intero territorio nazionale.

³³ La materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", individuata dal nuovo Titolo V Cost. tra le materie di competenza legislativa "concorrente" tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), è stata "promossa" a materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.), dall'art. 3, della legge costituzionale n. 1 del 2012: sul tema D. CENTRO-NE, *Armonizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti pubblici. Le esigenze da soddisfare e gli strumenti di intervento normativo*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRLOLO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 829 ss.

³⁴ In argomento, approfonditamente, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2011, p. 451 ss., e G. RIVOSECCI, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie territoriali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, p. 71 ss.

7. I contenuti dell'ordinamento degli enti locali, nella legislazione statale, alla luce del nuovo Titolo V Cost.

La ricognizione dell'assetto, legislativo ed amministrativo, che la riforma costituzionale dell'anno 2001 ha disegnato con riguardo all'ordinamento degli enti locali, è stata sino a qui condotta sul presupposto che – come affermato nel paragrafo precedente, e come si avrà cura di verificare nei successivi paragrafi – il legislatore statale non ha sino ad oggi provveduto a dare attuazione al nuovo Titolo V Cost., né riformando profondamente il d.lgs. n. 267 del 2000, e nemmeno abrogando quest'ultimo testo normativo al fine di emanare, contestualmente, un ulteriore testo legislativo di riferimento.

È dunque prendendo le mosse da questa ricognizione che si possono e si devono affermare i contenuti che deve assumere e, sopra tutto, che non deve invece più recare, la legislazione statale, se e quando essa intenderà finalmente adeguarsi all'odierno Titolo V Cost.: non si deve infatti dimenticare che il d.lgs. n. 267 del 2000, tuttora in vigore, si compone di più di 275 articoli, e disciplina minuziosamente l'intero ordinamento degli enti locali poiché, emanato nell'anno 2000, così era autorizzato a fare dal testo originario degli articoli 117 e 128 della Costituzione.

Abrogato il medesimo art. 128 e sancita la fine, all'interno dell'odierno art. 117, della integrale coincidenza tra la legislazione statale e l'ordinamento dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, qualsivoglia intervento normativo dello Stato non può invece più detenere, pena la sua contrarietà all'odierno dettato costituzionale, contenuti così estesi in ampiezza, e tanto dettagliati in profondità: ogni contenuto, fatto oggetto di leggi dello Stato – e vieppiù se radicato all'interno di nuovo testo normativo statale, dedicato ad adeguare l'ordinamento degli enti locali all'odierno Titolo V Cost. – deve infatti essere necessariamente ricondotto alle norme costituzionali che, all'interno del medesimo Titolo V, “autorizzano” la competenza legislativa dello Stato.

Tra questi contenuti, possono e devono allora figurare espressamente i seguenti oggetti³⁵: la declinazione, nel sistema della gerarchia delle fonti,

³⁵ Non si tratta di una casualità il fatto che i contenuti enumerati nel testo sono tutti sostanzialmente riconducibili ai “principi” ed ai “criteri direttivi” fissati nell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, vale a dire nell'unica disposizione normativa che sino ad oggi – come si è ri-

degli statuti e dei regolamenti degli enti locali, poiché a ciò dispongono gli odierni articoli 114, comma 2, e 117, comma 6, Cost.; le disposizioni normative volte ad armonizzare tra loro tutti i bilanci pubblici e, tra di essi, anche i bilanci degli enti locali, ed a fissare i principi fondamentali di coordinamento della finanza locale, all'interno dell'intera finanza pubblica (art. 117, comma 2, lett. *e*), e comma 3, Cost.); la individuazione delle funzioni fondamentali, e la disciplina dei sistemi elettorali e degli organi di governo (vale a dire soltanto degli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo), dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, secondo quanto stabilito dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; la determinazione delle funzioni amministrative che, nelle materie affidate alla propria competenza legislativa, lo Stato intende attribuire agli enti locali, motivando attentamente – in base ai principi di esercizio unitario, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – le ragioni che lo inducono ad allocare le medesime funzioni alle Regioni od all'amministrazione statale, e non invece ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane (art. 118, commi 1 e 2, Cost.); la disciplina della autonomia finanziaria degli enti locali e l'attribuzione, ad essi, di un proprio patrimonio, unitamente alla fissazione delle norme, anche in tema di indebitamento, dirette ad assicurare il loro concorso alla osservanza dei vincoli economico-finanziari che la Repubblica italiana ha assunto in sede europea (art. 119, Cost.).

Al contrario non possono più essere integralmente contenuti e disciplinati, all'interno di un testo legislativo statale volto a ridisegnare l'ordinamento degli enti locali in conformità all'odierno Titolo V Cost., i seguenti oggetti³⁶: le specifiche attribuzioni degli organi di governo locale, dal momento che l'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., richiama testualmente soltanto tali organi, e non anche le relative sfere di competenza; la

cordato nel precedente par. 1 – ha affidato al Governo una apposita delega legislativa, sebbene non esercitata negli obbligatori tempi previsti dal medesimo art. 2, comma 1, volta ad adeguare l'ordinamento statale degli enti locali al nuovo Titolo V Cost.

³⁶ Una Carta delle autonomie ricondotta all'essenziale, *di grandi principi e dinamica*, è una scelta che rappresenta di per sé un forte investimento sulle amministrazioni locali, mentre un Testo unico di estremo dettaglio esprime solo sfiducia sulle loro capacità di esercizio delle funzioni affidate. F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 18 (il corsivo è dell'Autore).

organizzazione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, con particolare riferimento ai relativi organi di gestione amministrativa (ordinamento degli uffici e dei servizi, dirigenti, personale non avente qualifica dirigenziale, segretario³⁷, direttore generale), anche perché l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [soltanto] dello Stato e degli enti pubblici nazionali»³⁸; le forme e le modalità di controllo esterno sulle deliberazioni degli organi di governo, e sui provvedimenti emanati dagli organi di gestione, stante l'abrogazione dell'art. 130 Cost., e fatti comunque salvi i controlli a contenuto economico-finanziario, attribuiti alla Corte dei Conti ed alla Ragioneria Generale dello Stato, in quanto tali forme di controllo sono tuttora costituzionalmente legittimate dalla competenza legislativa statale (ancorché “concorrente”) in materia di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, comma 3, Cost.), e di “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea” (art. 119, comma 1, Cost.); le forme e la implementazione dei controlli interni di legittimità, di regolarità amministrativa e contabile, e di gestione³⁹.

La disciplina normativa di questi oggetti, e sempre in attuazione dell'odierno Titolo V Cost., deve per conseguenza spettare alla legislazione regionale (art. 117, comma 4, Cost.), ed alla autonomia statutaria e regolamentare di ogni Comune, Provincia, e Città metropolitana (artt. 114, e 117, comma 6, Cost.): chiunque intendesse dolersi della ampia

³⁷ Per la legittimità costituzionale delle odierne norme che, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 99, commi 1 e 2), disciplinano la nomina del segretario degli enti locali, e la sua cessazione automatica dall'incarico, al momento della cessazione del mandato dell'organo di governo che lo ha nominato, Corte cost., sent. n. 23 del 2019: con riferimento alla disciplina normativa vigente nella Regione Trentino-Alto Adige, e nella Regione Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente Corte cost., sent. n. 95 del 2021, e sent. n. 167 del 2021.

³⁸ In merito al rapporto sussistente all'interno dell'odierno Titolo V Cost. tra l'art. 117, comma 2, lett. g), e l'art. 114, comma 1, *amplius*, G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Milano, Giuffrè, 2008, in specie p. 9 ss.

³⁹ Sul tema d'altronde così già testualmente disponeva – nella lettera e) – uno dei “principi” e “criteri direttivi” individuati nell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, e richiamati nella precedente nota 35: «attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa».

differenziazione ed eterogeneità⁴⁰, derivante dal rimettere tali contenuti a fonti normative diverse dalla legislazione statale, non può rivolgere le proprie doglianze alla attuale formulazione del Titolo V Cost., ma può soltanto adoperarsi per la sua modificazione.

8. *La pessima “manutenzione” del d.lgs. n. 267 del 2000*

Dopo avere ragionato sui contenuti che devono appartenere, e non appartenere, alla legislazione statale, qualora essa intendesse porre finalmente mano all’ordinamento degli enti locali, per adeguarlo all’odierno Titolo V Cost., è ora necessario esaminare le principali incongruenze e contraddizioni che appartengono invece al testo vigente del d.lgs. n. 267 del 2000, e che sono state ivi cagionate, sempre dal legislatore statale, in questi più di venti anni.

La loro enumerazione è molteplice, e può essere scandita ponendo attenzione a singoli temi di riferimento.

Per ciò che concerne gli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo, è del tutto incongruente e contraddittoria la disciplina riguardante le Province⁴¹.

Gli “organi di governo” della Provincia non sono infatti più quelli tuttora enumerati dall’art. 36, comma 2 (il Consiglio, la Giunta ed il Presidente), d.lgs. n. 267 del 2000 – e dunque la Giunta provinciale deve essere altresì espunta dagli articoli 47 e 48 dello stesso testo normativo (ove se ne prevedono ancora la “composizione” e le “competenze”) – bensì

⁴⁰ A dimostrazione del fatto che tali doglianze non trovano alcuna giustificazione, in conseguenza del cambiamento di paradigma necessariamente imposto dalla riforma del Titolo V Cost., si richiama – in senso adesivo – quanto affermato da F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole»*. *Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 112: «È un’impostazione, questa, che, da un lato, postula che il legislatore statale – e il sistema politico da cui è animato – sappia accettare un adeguato e sostenibile grado di differenziazione diffusa, in osservanza della proiezione sostanziale del principio di eguaglianza. [...] Dall’altro lato, tale prospettiva ambisce a differenziare in modo sistematico anche le modalità di intervento dello stesso legislatore statale, legittimando una profondità ed un’estensione di disciplina non necessariamente uniformi, neppure all’interno della medesima materia sulla cui base esso di volta in volta decida di attivarsi».

⁴¹ Sul tema, *amplius*, E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent’anni dopo*, cit., p. 148 ss. (in specie p. 149, ove le Province sono ad oggi motivatamente qualificate alla stregua di «case dei Comuni», e come «l’anello debole della catena delle autonomie»), e G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, cit., p. 163 ss. (*Il progressivo svuotamento del principio autonomistico nella legislazione erratica sulle Province*).

consistono ad oggi nel Presidente, nel Consiglio, e nella Assemblea dei Sindaci, secondo quanto statuito dall'art. 1, comma 54, legge n. 56 del 2014.

Non è altresì vero, come tuttora si esprime l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, che «l'elezione dei Consigli (...) provinciali, la loro durata in carica, [ed] il numero dei consiglieri (...) sono regolati» dallo stesso decreto legislativo – più in particolare, e per quanto riguarda il sistema elettorale, si tratta dell'art. 75 – e che le “attribuzioni” del Consiglio provinciale consistono ancora in quelle tassativamente elencate nell'art. 42, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che tali argomenti sono ad oggi disciplinati, rispettivamente, dall'art. 1, commi da 67 a 78, e dall'art. 1, comma 55, dal secondo al quarto periodo, della legge n. 56 del 2014. Per conseguenza il sistema, volto alla elezione del Presidente della Provincia, non è certamente quello ancora ad oggi disegnato all'interno dell'art. 74, d.lgs. n. 267 del 2000, ma è invece recato dalla medesima legge n. 56 del 2014, che lo disciplina nel proprio art. 1, commi da 58 a 65.

Ad identica sorte è destinata la disciplina del “difensore civico”, delle “circoscrizioni di decentramento comunale”, e del “direttore generale”. L'art. 11, d.lgs. n. 267 del 2000, contiene ancora le modalità di elezione e le competenze del “difensore civico”, quando tale organo, all'interno dell'ordinamento comunale, è stato invece espressamente soppresso – per discutibili ragioni di “coordinamento della finanza pubblica”, e di “contenimento della spesa pubblica” – dall'art. 2, comma 186, lett. a), della legge n. 191 del 2009⁴².

Alla medesima norma, rispettivamente nelle sue lettere b) e d), ed alle stesse ragioni, deve essere altresì ascritta la soppressione sia delle “circoscrizioni di decentramento comunale”, viceversa tuttora disciplinate dall'art. 17, d.lgs. n. 267 del 2000⁴³, sia del “direttore generale”, «tranne che

⁴² A norma della medesima disposizione normativa, «le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo Comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» [...]: in argomento L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 251 ss.

⁴³ L'art. 2, comma 186, lett. b), legge n. 191 del 2009, esclude tuttavia da tale soppressione «i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti», a condizione che essi articolino il proprio territorio in “circoscrizioni”, «la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000

nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti»: tale organo è infatti ancora previsto per tutti i Comuni, in maniera indifferenziata, dall'art. 108, d.lgs. n. 267 del 2000, ove l'unica distinzione riguarda le differenti modalità di nomina (commi 1 e 3), per i Comuni con popolazione superiore od inferiore ai 15.000 abitanti⁴⁴.

Anche la disciplina dei “servizi pubblici locali” – fatta salva la relativa nozione, ancora rintracciabile nell'art. 112 – si conserva nel d.lgs. n. 267 del 2000 soltanto per ciò che concerne la “gestione delle reti” che veicolano i “servizi di rilevanza economica” (art. 113, commi da 2 a 4, e comma 13): sono invece prive di qualsiasi riferimento normativo tanto le modalità di “erogazione” dei medesimi servizi (stante l'abrogazione, sempre all'interno dell'art. 113, dei commi da 5 a 8), quanto le forme di “gestione” dei “servizi privi di rilevanza economica” (in ragione della dichiarazione di incostituzionalità che ha afflitto l'art. 113-*bis*, a seguito della sentenza n. 272 del 2004)⁴⁵.

Infine, e questo testimonia certamente la assoluta disattenzione che il legislatore ha sino ad oggi serbato in merito alla “manutenzione” del d.lgs. n. 267 del 2000, nonostante il fatto che l'art. 130 Cost. sia stato abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il Titolo VI (“Controlli”), Capo I (“Controllo sugli atti”), d.lgs. n. 267 del 2000, contiene ancora plurime disposizioni normative (negli articoli da 126 a 134) dedicate al “controllo preventivo di legittimità”, esercitato dal “comitato regionale di controllo”, sulle deliberazioni emanate dagli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo, nonché sulle modalità di svolgimento di tale controllo, e sulla composizione ed il funzionamento del medesimo comitato.

La quantità e la qualità delle incongruenze e delle contraddizioni, sino a qui evidenziate, non possono in alcun modo essere giustificate ricordando, e ricorrendo, a quanto statuito dall'art. 15 (“Abrogazione delle leggi”), delle “Disposizioni sulla legge in generale”: ove ogni “dichiarazione espressa”, volta a sancire la intervenuta abrogazione – ad opera di “leggi

abitanti»: sul tema F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in *questa Rivista*, 1, 2017, in specie p. 261 ss.

⁴⁴ In argomento L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 289 ss.

⁴⁵ Per l'approfondita ricostruzione dell'odierno assetto normativo e giurisprudenziale, nazionale ed europeo, G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 463 ss.

posteriori” – di plurime disposizioni normative, contenute in uno stesso testo legislativo (che, ancora nella sua epigrafe, si vorrebbe “unico”), è infatti dimenticata da un legislatore così poco attento non soltanto ad ogni minimo *drafting* redazionale, bensì a qualsivoglia coordinamento formale e sostanziale, allora anche l’applicazione delle tradizionali regole della abrogazione “per incompatibilità”, ovvero della abrogazione «perché la nuova legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore», deve divenire un necessario *habitus* mentale.

9. Dal “testo unico” ai testi plurimi, con l’auspicabile ritorno

Una ulteriore e profonda criticità, che affligge l’odierno ordinamento degli enti locali, è data dalle sovrapposizioni e dalle antinomie che sussistono tra il d.lgs. n. 267 del 2000 e le molteplici leggi statali, emanate successivamente ad esso, che tuttavia insistono sulla disciplina di oggetti identici o tra loro strettamente correlati.

È ciò che avviene, in primo luogo, per la individuazione delle “funzioni” spettanti ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane: a dire il vero è già lo stesso testo costituzionale – sempre all’interno della riforma del Titolo V – ad aggettivare, in modo non sempre chiaro e comprensibile⁴⁶, tali funzioni in “fondamentali” (art. 117, comma 2, lett. *p*)), “attribuite”, “proprie” e “conferite” (art. 118, commi 1 e 2)⁴⁷.

Questa moltiplicazione definitoria si riverbera all’interno della legislazione statale, cagionando altrettante sovrapposizioni: se infatti il d.lgs. n. 267 del 2000 contiene tuttora una generale elencazione delle “funzioni amministrative” spettanti al Comune (art. 13, comma 1), ed alla Provincia (art. 19, comma 1), il conferimento delle medesime funzioni – nelle materie spettanti alla competenza legislativa dello Stato (“esclusiva”, o di “principi fondamentali, rispettivamente a norma dell’art. 117, commi 2 e 3, Cost.), ed in attuazione dei principi di unitarietà, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.) – è sempre fermo, da un lato, al dettato normativo

⁴⁶ Sul punto F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole». Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 102: «le oscure distinzioni poste dall’art. 118 Cost. (tra funzioni *proprie* e *conferite*, ad esempio)», il corsivo è dell’Autore.

⁴⁷ Una ampia ed approfondita analisi del tema è svolta da L. DE LUCIA, *Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2005, p. 23 ss.

del d.lgs. n. 112 del 1998 e d'altro lato, ma soltanto per le Province e le Città metropolitane, è ad oggi aggiornato dall'art. 1, comma 89 (Province), e commi 45-46 (Città metropolitane), della legge n. 56 del 2014⁴⁸.

Ivi si richiama altresì l'attribuzione delle funzioni amministrative, ancora nei confronti dell'amministrazione provinciale e metropolitana, e sempre in conformità ai principi sanciti nell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., anche ad opera delle Regioni, nelle relative materie di competenza legislativa "concorrente" o "residuale" (art. 117, commi 3 e 4, Cost.)⁴⁹.

Anche la individuazione delle "funzioni fondamentali"⁵⁰, certamente uno dei cardini della riforma del Titolo V Cost., sconta tuttora il proprio posizionamento al di fuori del d.lgs. n. 267 del 2000, ed è affidata⁵¹: per i Comuni, all'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito in legge n. 122 del 2010) – disposizione normativa che, a norma del medesimo art. 14, comma 25, è peraltro diretta «ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese» – nel testo comunque novellato dal successivo d.l. n. 95 del 2012 (convertito in legge n. 135 del 2012); per le Città metropolitane, all'art. 1, comma 44, della legge n. 56 del 2014, norma che anch'essa sottolinea la propria finalità economico-finanziaria, prima ancora che istituzionale («senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno»); ed infine per le Province, «quali enti con funzioni di area vasta»⁵², all'art. 1, comma 85, della medesima legge n. 56 del 2014.

⁴⁸ Per una attenta ricostruzione delle funzioni amministrative ad oggi spettanti ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 194 ss., e C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1, 2019, p. 44 ss.

⁴⁹ Sul tema, approfonditamente, C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss., e Id., *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 285 ss.

⁵⁰ In argomento, *ex plurimis*: L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 197 ss.; E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 96 ss.; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 248 ss.

⁵¹ Per un accurato ed aggiornato quadro schematico e ricostruttivo, delle "funzioni fondamentali" riconosciute ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 216-217.

⁵² *Amplius*, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino, Giappichelli, 2018.

Non si tratta soltanto di una sovrapposizione, bensì di una vera e propria antinomia, quella che riguarda invece un altro degli oggetti cardine dell'ordinamento degli enti locali, vale a dire il contenuto ed i limiti della loro autonomia normativa, statutaria e regolamentare.

In merito agli statuti dei Comuni e delle Province – e poiché gli statuti delle Città metropolitane sono ora disciplinati nell'art. 1, commi 10, 11 e 22, della legge n. 56 del 2014 – permangono ancora in vigore i contenuti (in specie con riguardo alle «norme fondamentali di organizzazione dell'ente»), ed i limiti («nell'ambito dei principi fissati dal d.lgs. n. 267 del 2000»), originariamente fissati nell'art. 6, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000⁵³.

D'altro canto, ed in diretta attuazione dell'odierno art. 114, comma 2, Cost., l'art. 4, comma 2, della legge n.131 del 2003, novella i contenuti della fonte statutaria (con particolare riferimento alle “forme di controllo, anche sostitutivo”) e, sopra tutto, i suoi limiti nella gerarchia delle fonti («in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica»)⁵⁴: l'importanza di tale norma è altresì segnalata dal fatto che essa è applicabile anche all'ordinamento delle Città metropolitane, stante l'espresso rinvio formale contenuto nell'art. 1, comma 50, della legge n. 56 del 2014.

Anche la potestà regolamentare subisce la stessa antinomia di disciplina: l'originario, e tuttora vigente, art. 7, d.lgs. n. 267 del 2000 (cui si è aggiunto, dall'anno 2003, un nuovo art. 7-*bis*, dedicato alle sanzioni amministrative conseguenti alla violazione dei regolamenti), ne stabilisce gli oggetti (in specie il «funzionamento degli organi e degli uffici», e «l'esercizio delle funzioni»), ed i contestuali limiti (il «rispetto dei principi fissati dalla legge» statale o regionale, che attribuisce agli enti locali la singola funzione amministrativa, ed il «rispetto dello statuto»)⁵⁵.

⁵³ In argomento F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 71 ss., e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 54 ss.

⁵⁴ Sul tema L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 132 ss. (*Limiti, rapporti con la legge e collocazione dello statuto nel sistema delle fonti*), e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 165 ss.

⁵⁵ Sulla potestà regolamentare degli enti locali, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000, F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 87 ss.

Ad oggi sul tema, ma con orizzonti molto diversi, ed ancora in diretta attuazione dell'art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost., dispone anche l'art. 4, commi 3 e 4, della legge n. 131 del 2003⁵⁶: questa disposizione normativa attribuisce infatti alla potestà regolamentare – sempre nel rispetto dello statuto – la intera “organizzazione” degli enti locali e, vieppiù, la disciplina della “organizzazione”, dello “svolgimento” e della “gestione”, delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Più in particolare, tale disciplina è espressamente “riservata” alla potestà regolamentare degli enti locali, ed è assoggettata soltanto al rispetto della legislazione dello Stato o della Regione che, dapprima regolando la singola funzione amministrativa (in ragione della sua inerenza alle materie di competenza legislativa, statale o regionale, di cui all'art. 117 Cost.), e di poi attribuendola ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, «ne assicura i requisiti minimi di uniformità».

Questa “riserva di regolamento” è ulteriormente asseverata dalla statuizione di una vera e propria fattispecie di reciproca “cedevolezza”, secondo quanto espressamente stabilito nell'art. 4, comma 6, della medesima legge n. 131 del 2003: prima dell'adozione dei regolamenti – che in ogni Comune, Provincia e Città metropolitana, disciplinano l'organizzazione, lo svolgimento e la gestione delle funzioni amministrative – trovano infatti applicazione, all'interno dello stesso Comune, Provincia e Città metropolitana, le norme di legge e di regolamento, statali e regionali, che dettano esse stesse tale organizzazione, svolgimento e gestione; a seguito della approvazione dei relativi regolamenti comunali, provinciali e metropolitani, sono invece le norme di organizzazione, svolgimento e gestione, in essi contenute, a prevalere sulla normativa statale e regionale, e ad essere applicate all'interno del singolo ente locale⁵⁷.

⁵⁶ Sulla autonomia regolamentare dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, a norma dell'art. 4, della legge n. 131 del 2003: L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 136 ss.; E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 167-168; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 92 ss.

⁵⁷ *Amplius*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 138-139 (“Regolamenti locali e leggi”, e “I rapporti con regolamenti statali e regionali”).

Una ultima riflessione, sempre con riferimento alla sovrapposizione tra il d.lgs. n. 267 del 2000, e le leggi statali successivamente emanate, deve riguardare l'ordinamento finanziario e contabile⁵⁸.

Se è vero che il d.lgs. n. 118 del 2011⁵⁹, disciplinando la “armonizzazione” dei sistemi contabili, e degli schemi di bilancio, delle Regioni e degli enti locali, è profondamente intervenuto – mediante l'art. 74 – ad adeguare espressamente tutte le disposizioni normative che, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000 (articoli da 149 a 269), recano ancora ad oggi l'ordinamento finanziario e contabile dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, tuttavia la portata innovativa del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011 è tale da rappresentare una ulteriore commistione tra testi normativi, entrambi in vigore, e dedicati al medesimo oggetto: sono infatti molte, e tutte essenziali, le disposizioni normative che permangono ancora all'interno del d.lgs. n. 118 del 2011, e non sono viceversa transitate nel tessuto normativo del d.lgs. n. 267 del 2000.

Più in particolare, è impossibile comprendere l'odierno assetto della finanza e della contabilità degli enti locali, senza prendere atto sia dell'affiancamento – alla tradizionale “contabilità finanziaria” – del sistema della “contabilità economico-patrimoniale” (art. 2, d.lgs. n. 118 del 2011)⁶⁰, sia degli articolati e complessi “principi contabili” (art. 3, d.lgs. n. 118 del 2011) – 18 “principi generali” (o “postulati”), e 4 “principi applicati” – che sono rispettivamente contenuti nell'Allegato n. 1, e nell'Allegato n. 4 (da 4/1 a 4/4), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011⁶¹.

⁵⁸ Sull'argomento, in maniera completa ed approfondita, anche mediante la considerazione della pertinente e copiosa giurisprudenza costituzionale, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in C.E. GALLO, M. GIUSTI, G. LADU, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, L. SAMBUCCI, M.L. SEGUITI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 422 ss.

⁵⁹ In ordine al rapporto intercorrente tra il d.lgs. n. 118 del 2011, e gli articoli 149 e ss., del d.lgs. n. 267 del 2000, G. RIVOSEGCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17, 2016, p. 2 ss., e L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 424 ss.

⁶⁰ Sul tema, *amplius*, F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come “materia” e come “tecnica”*. In particolare, *il principio della competenza finanziaria potenziata e le sue declinazioni*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 733 ss.

⁶¹ Per una puntuale ed accurata ricostruzione del contenuto giuridico-economico di questi “principi contabili”, “generali” ed “applicati”, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 381 ss., e p. 430 ss.

Tutte le sovrapposizioni e le antinomie, sino a qui considerate, tra il vigente testo normativo del d.lgs. n. 267 del 2000, e le successive leggi statali – altrettanto in vigore – recanti nuove discipline di specifici contenuti già presenti all'interno dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000, generano un effetto negativo, ed una auspicabile soluzione: l'effetto è quello di un vero e proprio ossimoro, se è vero che il “testo unico” sull'ordinamento degli enti locali si sovrappone e sovente contraddice altrettanti testi plurimi, aventi eguale fonte legislativa statale; la soluzione, auspicabile, è percorribile soltanto dallo stesso legislatore statale, se e quando egli intenderà emanare un nuovo, armonico, unitario e coordinato, testo normativo di riferimento.