

Legge Calderoli e Città metropolitane: possibile rischio di ulteriore snaturamento dell'ente locale?

Daniela Mone*

1. Considerazioni introduttive

Tra le finalità enunciate dalla legge cd. Calderoli¹, all'art. 1, oltre all'unità nazionale e alla rimozione di discriminazioni e parità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, è prevista l'attuazione del principio di decentramento amministrativo, della responsabilità, trasparenza e distribuzione delle competenze «idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione».

Invero, questi ultimi appaiono, più che finalità, principi strumentali all'unità nazionale intimamente legata al fine ultimo dell'ordinamento, rappresentato dallo sviluppo della persona.

È noto, infatti, come tanto il decentramento amministrativo quanto il principio di sussidiarietà cui lo stesso va informato, unitamente a quelli di differenziazione ed adeguatezza, sono funzionali al godimento dei diritti fondamentali della persona vale a dire allo sviluppo della persona umana, ai sensi degli articoli 2 e 3 Cost., da garantire su tutto il territorio nazionale in una Repubblica che l'art. 5 della Costituzione definisce «una e indivisibile»².

È noto, in altri termini, come l'obiettivo dell'ordinamento non è il decentramento in sé o un certo livello di autonomia ma, auspicabilmente, il modello di decentramento ed autonomistico più funzionale alla re-

* Professoressa Associata di Diritto pubblico, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Il riferimento è alla legge n. 86 del 2024, intitolata «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione», (d'ora in poi anche legge Calderoli o legge).

² Per tali letture, F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Fed.*, 1, 2021, p. 112 ss.; A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie, dopo la pandemia*, in *Ist. Fed.*, 1, 2021, p. 40.

alizzazione del valore personalista che contraddistingue, come valore supremo, la nostra Costituzione³.

In tale prospettiva, la legge, quanto alle finalità enunciate, si pone in piena coerenza con il quadro costituzionale e con la *ratio* sottesa al Titolo V, come riformato nel 2001, a sua volta armonico rispetto al primo. Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, preceduta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 sulla forma di governo regionale, infatti, si intese rafforzare la dimensione autonomistica dell'ordinamento, implementando il disegno contenuto *in nuce* nell'art. 5 Cost. In particolare, se ne valorizzò il principio autonomistico che, invero, fino a quel momento, era stato mortificato dallo svolgimento delle disposizioni costituzionali. Prevalendo la cd. uniformità amministrativa⁴, dell'art. 5 Cost. si era privilegiata l'attuazione con riferimento all'unità della Repubblica: *rectius* si era favorita l'attuazione dell'unità, trascurando le autonomie e il principio autonomistico in genere, nell'erronea convinzione di una conflittualità fra il primo ed il secondo termine, laddove l'autonomia è funzionale all'unità, uno strumento per garantirla, oltre che per favorire una democrazia matura e partecipata⁵.

Concentrando l'attenzione sul ruolo che le autonomie (e, tra queste, le Città metropolitane) assumono nell'ordinamento in relazione alla garanzia di servizi e alla tutela di diritti sul territorio, nelle pagine che seguono, si analizzeranno le disposizioni che impattano sulle autonomie ed il loro ruolo alla luce delle finalità enunciate dalla stessa legge Calderoli, della *ratio* del Titolo V e della Costituzione, nel cui perimetro la legge va collocata.

³ In argomento v. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in *associazioneideicostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008; A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni in federalismi.it*, 28 agosto 2013, p. 3.

⁴ R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani in le Regioni*, 1-2, 2021, p. 42 ss.

⁵ Per tutti, V.G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 e 286, che parla di autonomia come «faccia interna della sovranità».

2. *La riforma del Titolo V e la Città metropolitana come ente costitutivo della Repubblica.*

Con l'art. 114 della Costituzione, riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001, viene introdotto a livello costituzionale un nuovo ente locale, la Città metropolitana che, fino ad allora, non esiste nell'ordinamento se non sulla carta, essendone stata prevista l'istituzione dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 ma senza che ad essa abbia mai fatto seguito la sua concreta nascita⁶. Il nuovo ente locale, dopo svariati tentativi di attuazione, anche successivi alla riforma costituzionale, viene istituito con la legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. Legge Delrio⁷, che ne determina la nascita per soppressione-sostituzione alla corrispondente Provincia, della quale eredita automaticamente la dimensione territoriale, modificabile con il meccanismo previsto all'art.1, comma 6⁸.

La necessità della Città metropolitana è unanimemente sostenuta in dottrina ed a livello politico dagli anni Sessanta⁹. Essa rappresenta un traino per i territori circostanti di cui è chiamata a stimolare lo sviluppo economico e sociale, valorizzando le sinergie e le opportunità ivi concentrate e favorendo l'adeguata risoluzione dei problemi che connotano tali contesti, consideratane l'elevata densità demografica¹⁰. Nei tempi più

⁶ V.F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2019, p. 95 ss. G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, in *federalismi.it*, 2 febbraio 2022, pp. 404-412, che ripercorre la storia dell'ente nell'ordinamento italiano fino alla sua costituzionalizzazione, evidenziandone la difficoltà di attuazione sia quando l'iniziativa era devoluta alla Regione che agli enti locali.

⁷ Si rinvia a F. FABRIZZI, in A. STERPA, F. FABRIZZI, *Città metropolitane*, in *Dig. Disc. pubb.*, 2017, par. 2 del testo consultato in *one legale*.

⁸ G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, 1, 2014. Sulla criticità dell'automatica coincidenza del territorio metropolitano con quello provinciale che inficerebbe la stessa funzione del nuovo ente, fortemente connessa all'esatta delimitazione territoriale degli ambiti coinvolti dagli interessi, le finalità, e le criticità che il nuovo soggetto è chiamato a interpretare, si è espressa la dottrina non mancando, tuttavia, di evidenziare la clausola di flessibilità prevista. Sia consentito rinviare a D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 1, 2014, p. 8 ss. M.G. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2022, p. 48 ss.

⁹ G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 405 ss.

¹⁰ P. TESTA, *Le città metropolitane alla prova dei fatti in forumpa.it*, 12 febbraio 2020, sottolinea che, oggi, pur non essendo più definibile il concetto di metropoli tanto da parlarsi di post-metropoli, «Quello che è condiviso da tutti è che le metropoli globali e, in misura attenuata ma

recenti, inoltre, essa rientra nella tipologia di soggetto destinatario di fondi e risorse a livello europeo oltre che chiamato a interfacciarsi con soggetti omologhi a livello internazionale¹¹. Con la legge Delrio si opta per la sua istituzione sulla base della competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. p)*¹². Tale scelta, diffusamente criticata in dottrina, è avallata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 50 del 2015: sostanzialmente si fa salva tale decisione, tenuto conto della rilevanza nazionale ed anche internazionale dell'ente, cui le resistenze di Regioni, da un lato, ed enti locali (inframetropolitani), dall'altro, come testimoniato da esperienze pregresse, impedirebbero di venire alla luce¹³.

comunque consistente, anche quelle italiane, sono in continua evoluzione perché alla costante ricerca di un equilibrio tra i vantaggi derivanti dalla concentrazione urbana e i disagi che la stessa comporta per chi la vive. Nel nostro Paese poi, questi disequilibri sono accentuati dalle differenze sensibili tra i diversi poli metropolitani, che impongono una riflessione attenta sulle prospettive future».

¹¹ Tale aspetto è chiaramente messo in luce in Anci, *Dossier, Le Città metropolitane*, gennaio 2023, pp. 17-18: «In questi anni le Città metropolitane hanno acquisito, «a risorse invariate» la capacità di agire in una logica di area vasta ponendosi come aggregatori di progettualità e fabbisogni a supporto dei Comuni. Le Città Metropolitane, tutte, hanno operato nella direzione di un consolidamento delle reti e dei meccanismi di partecipazione, riuscendo così ad innescare un processo virtuoso di accesso ai fondi, attivazione delle politiche europee e rafforzamento della capacità amministrativa connessa al presidio dei processi comunitari, a co-creare risposte a beneficio di tutti i Comuni dell'area metropolitana, evitando quello che possiamo definire «effetto ciambella»: vale a dire l'esclusione, soprattutto dei comuni più piccoli e più lontani dal Comune capoluogo, da ogni processo relativo alle questioni e alle risorse europee». Sul punto v. anche F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario in federalismi.it*, 26 gennaio 2022, p. 138 ss. Sulle esperienze straniere di Città metropolitane, v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna, 2010.

¹² Art. 1, comma 5, l. n. 56/2014.

¹³ Corte cost., 24 marzo 2015, n. 50 (*Cons. in dir.*, punto 3.4.1). Sulla necessità di una decisione del Legislatore statale per superare le inerzie delle diverse autonomie all'istituzione del nuovo ente, v. C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *federalismi.it*, 5, 2013, pp. 7-22; F. PINTO, *Città metropolitana* (voce), in *Digesto disc. pubbl.*, vol. agg. IV, Wolters Kluwer, Milano, 2010. Tra i numerosi commenti alla sentenza, v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane* in *www.federalismi.it*, 8, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivistaaic*, 2, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *www.forumcostituzionale.it*, 30 aprile 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *federalismi.it*, 7, 2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015* in *federalismi.it*, 8, 2015; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta euro-*

La conflittualità da sempre connotante il rapporto fra Regione e Città metropolitana¹⁴, desumibile anche dai precedenti tentativi di istituzione non giunti a buon fine e confermata dalla stessa attuazione che è stata data alla legge Delrio, segnatamente in ordine al compito delle Regioni di trasferire alla Città metropolitana le funzioni non fondamentali delle Province (ai sensi dell'art.1, comma 89, legge n. 56 del 2014), appare senz'altro un dato da considerare nella valutazione, oltre che della legittimità, dell'opportunità delle scelte della legge Calderoli che impattano su tali profili.

In particolare, le Regioni hanno redistribuito le funzioni provinciali non fondamentali alle Città metropolitane soltanto in alcuni casi, laddove in gran parte, le hanno trattenute con le corrispondenti risorse, ampliando conseguentemente, la propria dimensione amministrativa e gestionale¹⁵. Un tale approccio, del resto connotante la Regione italiana, tradizionalmente tendente ad «amministrativizzarsi», com'è noto, contrasta con il disegno originario della Costituzione e con quello sotteso alla riforma del Titolo V che, non a caso, ne amplia le competenze legislative ma, contestualmente, introduce, all'art. 118 Cost., il principio di sussidiarietà, unitamente a quelli di differenziazione ed adeguatezza.

pea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali, in forumcostituzionale.it, 11 luglio 2015.

¹⁴ Cfr. E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *federalismi.it*, 1, 2014; F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURIZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 58, evoca il rischio di concorrenza fra Regione e Città metropolitana: «la concentrazione di capacità di governo (e di risorse) nelle aree forti del Paese rischia di porre in discussione uno dei tratti fondanti, fin qui, del regionalismo italiano, che si è posto come soggetto di programmazione e pianificazione territoriale a fini di riequilibrio, tra aree centrali e aree periferiche, dello sviluppo economico e sociale interno alla Regione. La creazione di aree sottratte al coordinamento regionale (alla sua legislazione, programmazione e erogazione di servizi)».

¹⁵ G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, cit., pp. 419-420, segnala che, con le leggi regionali di adeguamento alle disposizioni della legge Delrio (ai sensi dell'art. 1, comma 144 della stessa), dopo l'accordo in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 per l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, in alcuni casi, si sono assegnate alle Città metropolitane funzioni che precedentemente competevano alla Provincia corrispondente. In altri casi, invece, si è optato per una coincidenza fra funzioni provinciali e metropolitane; in altri, molte funzioni provinciali sono state allocate a livello regionale anziché metropolitano.

In particolare, superando il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzione legislativa che fino ad allora aveva informato l'ordinamento, si punta su una valorizzazione delle autonomie locali che, con la riforma, assurgono al rango di enti costitutivi della Repubblica, all'art. 114 Cost., al pari dello Stato, sebbene con i noti e necessari distinguo¹⁶. Come nel testo originario della Costituzione, in quello riformato nel 2001, la Regione viene pensata quale organo di legislazione e di programmazione; gli enti locali, di cui ormai è parte la Città metropolitana, quali enti di amministrazione¹⁷. Il modello trova un essenziale e necessario presupposto nell'applicazione del principio di sussidiarietà con un *favor* per la direzione dal basso. Le funzioni amministrative, cioè, vanno assegnate, in linea di principio, ai Comuni o, comunque, al livello adeguato dimensionalmente più piccolo e, solo in un secondo momento, ove lo stesso sia inadeguato, subentra, in via sussidiaria, il livello dimensionale più ampio¹⁸.

L'attuazione della legge Delrio, come si accennava, sotto il profilo che qui interessa, non è stata informata a tale *ratio*. La Regione ha trattenuto a sé

¹⁶ Rimanendo una differenza fra i loro poteri, è esclusa una totale equiparazione (Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, punto 2.1, *Cons. in dir.*). Si v. G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULGO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006

¹⁷ F. FABRIZZI, *Autonomia differenziata e funzioni amministrative: verso un "accentramento regionale"?* in *Costituzione, Quaderno 4 – 2023, Fondazione PER*, 17 giugno 2023, p. 5, ritiene «velleitario – e squilibrato – [era] il disegno immaginato nel 2001 di Regioni tutte e solo proiettate sulla legislazione e sulla programmazione e funzioni amministrative tutte e solo in capo ai Comuni, [e che] altrettanto squilibrata – e coartante nei confronti degli enti locali – appare la situazione oggi».

¹⁸ In tal senso v. F. FABRIZZI, *Autonomia differenziata*, cit. p. 8, secondo la quale, sebbene l'art. 6 richiami l'art. 118 Cost., le funzioni sono trasferite alla Regione in violazione della *ratio* del titolo V che ormai vede le funzioni assegnate ai Comuni e solo in applicazione di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, eventualmente spostate al livello più ampio; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Fed.*, 5, 2003, p. 853, chiarisce che con la riforma del Titolo V, a differenza che con la legge n. 59/1997, il Legislatore nella sua "operazione di conferimento" segue «una direzione qualitativamente assai differente (e non semplicemente più radicale) di quella prefigurata con la l. 59/97». G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, in amministrazioneincammino.it*: « Si ripropone, dunque, dopo il nuovo art. 118 Cost., il problema di una coerente attuazione del nuovo disegno, in virtù del quale comunque, metodologicamente, il legislatore dovrebbe procedere giustificando, di volta in volta, ciò che deve essere spostato dal Comune ad un altro livello: mentre il legislatore tradizionalmente stabiliva ciò che veniva decentrato, adesso il legislatore deve stabilire ciò che viene accentrato, ciò che viene elevato di livello».

funzioni da trasferire alle Città metropolitane, evidentemente, sulla base di valutazioni differenti da quelle dell'adeguatezza dell'ente a esercitarle e, piuttosto, finalizzate a trattenere poteri e risorse, che corrispondentemente transitano ad esse con le funzioni.

Le conseguenze di un tale approccio sono contrastanti con la Costituzione: da un lato, la Regione ha ampliato la sua dimensione amministrativa, dall'altro, ha impedito alla Città metropolitana di esplicare il ruolo per cui è stata introdotta, *ex novo*, nel sistema delle autonomie locali originariamente concepito dal Costituente.

In ultima analisi, un tale esito ha impattato sulla capacità di tali soggetti di soddisfare diritti della persona e garantire sviluppo, nella misura in cui, la Città metropolitana è stata pensata in risposta a fenomeni nuovi che i "vecchi" enti locali non erano attrezzati a gestire, perché non in grado né di cogliere le opportunità né di affrontare le particolari criticità connotanti le società metropolitane.

In tal senso, allora, va chiarito, anche al fine di valutare in modo coerente le pertinenti disposizioni della legge Calderoli, che il Titolo V riformato nel 2001 e oggi vigente, l'unico rispetto al quale, dunque, ne va valutata la legittimità, disegna un sistema in cui le Regioni hanno un ruolo rafforzato rispetto a quello precedentemente delineato dalla Costituzione in relazione a quello statale; un tale rafforzamento non è, tuttavia, parimenti affermato rispetto agli enti locali che, contestualmente, sono stati, a loro volta, rafforzati, nell'ottica della sussidiarietà.

Nessuna esperienza di centralismo o neocentralismo regionale, pertanto, può trovare fondamento in esso.

L'esperienza, tuttavia, dimostra che le Regioni, spesso, non interpretano il loro ruolo come parti di un sistema tendenti agli scopi evocati ma, in violazione dell'art. 118 Cost., seguono logiche di accaparramento di funzioni, risorse e poteri, amministrativizzandosi progressivamente, a discapito di funzioni programmatiche e legislative cui sarebbero chiamate, anche nell'interesse dei territori regionali esclusi dall'area metropolitana e dello sviluppo dell'ente metropolitano¹⁹.

¹⁹ Sul punto v. C. DESIDERI, *I regionalismi in Italia e la nuova riforma costituzionale in isir-fa.cnr.it*, novembre 2016, p. 2 ss.

D'altro canto, la Città metropolitana, potrebbe subire la concorrenza, oltre che della Regione, anche dei Comuni che ne fanno parte, come testimoniato dalla sua mancata istituzione, quando ad essi affidata.

In tale prospettiva, il richiamo al rispetto dell'art. 118 ed al *favor* del legislatore del 2001 per la sua applicazione "dal basso verso l'alto" è funzionale anche a tutelare le prerogative di questi ultimi. Da un lato, quando siano esercitabili adeguatamente al loro livello, le funzioni non andrebbero collocate a quello metropolitano o provinciale; dall'altro, la forma di governo metropolitana dovrebbe garantire la rappresentanza di tutte le componenti dell'ente di area vasta.

3. *La Città metropolitana delineata nella Legge Delrio.*

Allo stato attuale, le Città metropolitane istituite nelle Regioni ordinarie a partire dal 2014, pur esercitando le funzioni fondamentali loro assegnate dalla legge n. 56 del 2014 (art. 1, comma 44) e quelle trasferite dallo Stato e dalla Regione ai sensi dell'art. 1, comma 89 della legge Delrio²⁰, non sembra abbiano assunto il ruolo di soggetto propulsore dello sviluppo economico loro assegnato ed auspicato nella fase istitutiva²¹.

Al di là del trattenimento di funzioni operato dalle Regioni nel trasferimento di quelle non fondamentali delle Province (art. 1, comma 89), i fattori decisivi di tale mancato decollo sono riconducibili al taglio di risorse che questi enti hanno subito a partire dagli anni appena successivi alla loro istituzione²² e a questioni, in parte connesse, attinenti al loro personale²³.

²⁰ Sulle funzioni metropolitane v. A. STERPA, in F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, cit., p. 35 ss. In particolare l'A. avverte che, al di là delle funzioni individuate dalla legge Delrio, all'art. 1, commi 89 e 44, di fatto, saranno il Legislatore statale e regionale, a seconda delle competenze, e con grande discrezionalità, a declinare le etichette statali, in fase di ricollocazione, ampliando o restringendo gli spazi di azione dell'Ente.

²¹ In questo senso G.M. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2022, p. 47.

²² Sul punto v. F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., e la bibliografia ivi richiamata.

²³ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019, p. 23, ad esempio, notava come le difficoltà economiche delle Province e delle Città metropolitane nel 2019 non potessero che "contribuire alla conservazione delle funzioni da parte delle Regioni". Così M.G. NACCI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 59 ss.».

Sebbene affrontata gradualmente ma progressivamente, la questione della precarietà della finanza metropolitana non è stata superata²⁴; così, la questione del personale delle Città metropolitane, che coincide fondamentalmente con il personale transitato dalle soppresse Province al nuovo ente, rappresenta, ad oggi, una criticità notevole per l'ente. Questi elementi condizionano le sue capacità di esplicare, in particolare, le funzioni nuove, metropolitane²⁵ appunto, che ne caratterizzano la *mission*, in primo luogo, la pianificazione strategica²⁶.

Tali questioni, oggi, sembrano rappresentare per la Città metropolitana una criticità maggiore di quelle connesse alla sua forma di governo, per come disciplinata dalla legge Delrio che, a ridosso della sua entrata in vigore, aveva attirato l'attenzione della dottrina e dell'opinione pubblica²⁷.

²⁴ F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive*, cit., p. 116. All'A. si rinvia, altresì, p. 128, per una comparazione fra entrate tributarie degli enti di area vasta e dei Comuni, con un evidente squilibrio a favore dei secondi.

²⁵ *Ibidem*, p. 130, chiarisce che «La minimalità dei mezzi di finanziamento previsti ha portato così i nuovi enti metropolitani, come conseguenza più o meno diretta, ad appiattirsi in linea tendenziale sulle prospettive e sui compiti che gli stessi già svolgevano come Province, limitando la loro forza politica in punto di programmazione strategica per il territorio complessivo e svilendo così notevolmente le novità della riforma».

²⁶ Sulla pianificazione strategica D. DONATI, *La pianificazione strategica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 318 ss.

²⁷ La previsione di cui all'art. 1, comma 19, della legge n. 56/2014, in base alla quale il Sindaco metropolitano coincide con il Sindaco del Comune capoluogo, su cui, da ultimo, si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240, pone dubbi di costituzionalità, nella misura in cui determinerebbe una menomazione del diritto di voto dei cittadini dei Comuni parte della Città metropolitana, su cui pure impattano le sue decisioni rispetto a quello dei cittadini del Comune capoluogo e rispetto a quello dei cittadini delle Province che, anche se indirettamente, partecipano all'elezione del relativo Presidente. Si configurerebbero violazioni dell'art. 1, in combinata lettura con l'art.5, dell'art. 48 e dell'art. 3 della Costituzione (punto 1.1, *Cons. in dir*). Non convince l'argomentazione del Giudice costituzionale, laddove fa salva la normativa impugnata sostanzialmente riproduttiva dei commi 19 e 40 (secondo periodo) della legge n. 56/2014, con una decisione di inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice remittente ma sostanzialmente invita il Legislatore ad introdurre l'elezione diretta del Sindaco metropolitano. Sul punto si registrano differenti posizioni dottrinali per le quali si rimanda, in particolare, a M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021, *Intervento al Convegno "La sentenza 240 del 2021 e A. STERPA, "Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale* in *federalismi.it*, 26, 01, 2022, p. 1 ss.

In tale prospettiva sono emblematiche le parole espresse, in un recente intervento pubblico, dalla segretaria generale dell'ANCI, Veronica Nicotra²⁸, secondo la quale non è possibile pensare di risolvere le problematiche che attanagliano l'ente, soltanto immaginando un'elezione diretta del Consiglio metropolitano e, addirittura, una sorta di "doppio cesarismo" del Sindaco metropolitano e del Sindaco del Comune capoluogo. Da anni, l'ANCI chiede l'attuazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, che prevede una fonte di finanziamento autonoma, con un tributo proprio, per le Città metropolitane.

Sulla criticità rappresentata dalla carenza di personale, invero, insiste anche l'ANCI ribadendo che la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (stabilità 2015), aveva disposto, nell'ambito della riforma degli enti locali introdotta dalla legge n. 56/2014 «un drastico ridimensionamento degli organici delle Città metropolitane, mediante il taglio alla spesa di personale e un processo di mobilità del personale eccedente verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione»²⁹. Vi è stato tuttavia, un progressivo miglioramento: «Grazie all'azione istituzionale dell'ANCI, le Città Metropolitane hanno riacquisito dal 2019 l'ampliamento fino al 100% della percentuale di turnover, compresa la possibilità di sommare le capacità assunzionali non utilizzate negli esercizi precedenti»³⁰. E, del resto, «I dati del Conto annuale, [riportati nelle tabelle che seguono], confermano il risultato positivo di queste misure, rendendo evidente come a decorrere dal 2020 si è arrestata la progressiva riduzione del personale in servizio nelle Città metropolitane»³¹.

I nodi che si frappongono alla effettiva implementazione della Città metropolitana, ancora oggi, evidentemente, attengono alla disponibilità di risorse e disponibilità di personale adeguato. Secondario apparirebbe il problema del trattenimento di materie e funzioni da parte della

²⁸ «WHAT NEXT? Le Città metropolitane a 10 anni dalla loro istituzione», Convegno organizzato dalla Città metropolitana di Milano, 9 e 10 aprile 2024.

²⁹ ANCI, La Città metropolitane, *Dossier*, gennaio 2023, p. 6.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

Regione e quello relativo all'elezione diretta del Consiglio e del Sindaco metropolitano.

Tali questioni, tuttavia, una volta superate le criticità relative alle risorse e al personale, saranno ineludibili e la loro definizione centrale per l'implementazione del ruolo dell'ente. In prospettiva, allora, auspicando che la Città metropolitana possa essere messa in condizione di operare³², il tema delle materie riveste un'importanza decisiva, (come lo è quello della forma di governo). Perciò risulta interessante valutare l'impatto della legge Calderoli sulle funzioni che tale ente sarà chiamato ad esercitare, con particolare riferimento a quelle amministrative che verranno trasferite dallo Stato alla Regione. Analogo interesse rivestono le disposizioni della legge impattanti sulle risorse dell'ente metropolitano e sull'eventuale condizionamento, da parte della Regione, dei modelli organizzativi delle funzioni amministrative sul territorio regionale.

Considerato, dunque, il potenziale plurimo effetto della differenziazione sulla Città metropolitana, una valutazione in termini di adeguatezza ed opportunità della legge Calderoli, per gli aspetti che qui interessano, non può non prendere le mosse da un'analisi del livello di coinvolgi-

³² Lamentano la mancanza di un'autonomia tributaria da parte delle Città metropolitane F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. Pub.*, 1, 2014; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *le Regioni*, 1-2, 2014; G. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 1-2, 2012; F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., p. 130. Sul punto, v. V. TEGONICO, *Spunti critici*, cit., p. 377 ss., che sottolinea la necessità di accompagnare al riconoscimento alla Città metropolitana di un ruolo «anche da un punto di vista tributario e redistributivo», un «ben più alto livello di consenso popolare». G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, cit., p. 87: «Anche in vista dell'autonomia differenziata regionale, dovranno essere assicurate alle Province e, più in generale, agli enti locali le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, attraverso l'individuazione di tributi propri o attraverso il ricorso a compartecipazioni a tributi regionali, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (...) In questo quadro, appare ancora più urgente dare piena attuazione al federalismo fiscale di cui alla l. n. 42 del 2009, in particolare, per quanto qui più interessa, relativamente ai fondi perequativi degli enti locali (art. 13)». In tal senso, anche l'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2024 e l'Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale resa da Elena D'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 8 maggio 2024.

mento previsto per gli enti locali nel procedimento che essa si propone di disciplinare, in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e, perciò, nel rispetto dell'art. 119 Cost. e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, *in primis*, il principio di sussidiarietà.

4. *La legge Calderoli e le Città metropolitane*

Il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, concernente tanto funzioni di tipo legislativo che funzioni amministrative³³, con i conseguenti trasferimenti di risorse, incide direttamente o indirettamente sul ruolo che gli enti locali sono chiamati a svolgere, in base al disegno costituzionale dell'autonomia che nel Titolo V trova la sua *ratio*³⁴.

Tale considerazione basta per ritenere non solo opportuno ma legittimo, nel rispetto del principio di leale collaborazione³⁵, che tali soggetti, tanto parte della Regione che si differenzia, quanto appartenenti alle altre Regioni, siano coinvolti nel processo di differenziazione affidato all'iniziativa regionale e che tale coinvolgimento, non soltanto nella fase dell'iniziativa, ma anche in quella della negoziazione dell'intesa, come nei processi di determinazione delle risorse da trasferire unitamente alle funzioni, sia sostanziale.

Il trasferimento di competenze legislative statali alla Regione ricade, in generale, sugli enti locali operanti nel territorio di riferimento della normativa prodotta e, in modo particolare, sul ruolo, ancora in via di

³³ Sulla natura amministrativa oltre che legislativa delle competenze oggetto di trasferimenti in base all'art. 116, comma 3, Cost., v. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2018, p. 13. Analogamente A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018, p. 3 ss.

³⁴ Sul rischio che l'attuazione dell'autonomia differenziata impatti sulle autonomie locali alimentando fenomeni di "centralismo regionale" o nuove conflittualità tra gli enti territoriali, G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 118.

³⁵ R. BIFULGO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati, Le forme della cooperazione*, I, p. 395 ss. e II, p. 473 ss., Giappichelli, Torino, 2012; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2007; R. TONIATTI, *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell'autonomia speciale e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2023.

definizione³⁶, dell'ente metropolitano³⁷, in larga parte disponibile proprio al Legislatore regionale. La legge n. 56/2014, all'art. 1, comma 89, alle Regioni affida, tra gli altri, il compito di trasferire le funzioni non fondamentali delle sopresse Province, secondo il principio di sussidiarietà, in base all'art. 118 Cost., espressamente richiamato.

Le Regioni, come si è visto, non sempre hanno esercitato tale compito allo scopo di valorizzare il ruolo della Città metropolitana, peculiare rispetto a quello degli altri enti locali nell'intenzione del Legislatore del 2014, in ragione della natura concorrente che rinvengono in essa³⁸.

In tale contesto, considerata la tendenza ad una legislazione regionale di dettaglio, tenuto conto delle materie trasferibili in virtù dell'art. 116, comma 3, Cost., con l'autonomia differenziata, si potrebbero ulteriormente ridurre le potenzialità dell'ente metropolitano, rendendolo un mero organo di coordinamento dei Comuni in esso ricompresi e negandone, per l'appunto, il ruolo suo proprio³⁹. Con l'attivazione dell'autonomia differenziata, in sostanza, il trasferimento di determinate competenze legislative dallo Stato alle Regioni, anche relative all'attribuzione di funzioni amministrative alle Città metropolitane, potrebbe limitarne l'autonomia, innescando un processo di uniformità dannoso per la collettività di riferimento, che potrebbe risultare penalizzata da un neocentralismo regionale basato sul processo di differenziazione⁴⁰.

³⁶ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., p. 24, critica l'indefinitzza del quadro competenziale delle Città metropolitane scaturente dalla legge Delrio che, evidentemente, non può non tradursi in un'indefinitezza del ruolo dalle stesse svolto.

³⁷ A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni e di enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 25 giugno 2014, p. 3 ss.

³⁸ Si consideri come le Regioni, oltre a non riallocare al livello metropolitano, per trattenerle a sé, funzioni non fondamentali delle Province hanno inciso sulle stesse funzioni fondamentali assegnate dalla legge Delrio alle Città metropolitane sovrapponendosi ad esse nell'esercizio di funzioni provinciali ora passate alla loro competenza. Sul punto G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 410 ss. Così M.G. NACCI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 57 ss. Nello stesso senso, v. F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., pp. 125-126, che mette in luce anche come alla riallocazione formale a favore delle Regioni ha spesso corrisposto la sostanziale assegnazione delle funzioni alle Città metropolitane attraverso l'istituto delle deleghe o dell'avvalimento di uffici.

³⁹ E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni*, cit., pp. 4-5, ritiene il ruolo della Città metropolitana connotato dalle funzioni di cui all'art. 1, comma 44, lett. b) e d) non certo da quelle di coordinamento.

⁴⁰ F. ZAMMARTINO, *La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 20, 2, 2023, p. 127. L'A. considera che, ad esempio, la regionalizzazione della sanità potrebbe deter-

Invero, la decisione della Regione relativa al trasferimento delle funzioni amministrative impatta, in modo diretto, sull'intero sistema degli enti locali, rappresentando dette funzioni il fulcro della loro attività.

Al riguardo, con specifico riferimento al rapporto con la Città metropolitana, sin dall'avvio del processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., a partire dal 2017⁴¹, si era colta la necessità di riflettere non soltanto sulla qualità e quantità di poteri da trasferire dallo Stato alle Regioni senza che fosse messa a rischio la solidarietà nazionale ma anche su quanti poteri, soprattutto gestionali, «le Regioni debbono cedere al territorio e in particolare a quelle Città metropolitane che restano ad oggi le vere grandi incompiute istituzionali»⁴².

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dunque, potrebbe essere colta anche come occasione per la riforma del sistema delle autonomie locali, superando, altresì, taluni profili di incoerenza del sistema delineato dalla legge Delrio con la Costituzione vigente. È noto, infatti, che la prima ne prevedeva, in modo decisamente discutibile, la revisione, poi, di fatto, non intervenuta.

In tale prospettiva, la richiesta regionale di nuove competenze da parte dello Stato non può che svolgersi nel rispetto dell'art. 118, comma 1 Cost. e, segnatamente del principio di sussidiarietà, privilegiandone, in coerenza con la *ratio* del Titolo V⁴³, l'applicazione nella direzione “dal basso verso l'alto” e scongiurando, così, il rischio di neocentralismo regionale. In sostanza, la deroga al riparto delle competenze legislative tra Stato e singola Regione, consentito dall'art. 116, comma 3 Cost., non può portare alla deroga di un principio fondamentale quale quello di sussidiarietà, dal momento che tale principio non è assoggettabile

minare un'esclusione della funzione metropolitana di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio (p. 127). All'A., pp. 129-130, si rinvia per ulteriori esempi di sovrapposizioni fra competenze delle Regioni differenziate e competenze metropolitane e sui conseguenti condizionamenti del ruolo dell'ente metropolitano.

⁴¹ Il riferimento è ai referendum consultivi di Lombardia e Veneto del 2017, precedenti le richieste di differenziazione avviate dalle due Regioni, sulla base dell'art. 116, comma 3, Cost.

⁴² W. SCHIAVELLA, *La scomparsa della Città metropolitana*, in *La Repubblica*, Napoli, 7 febbraio 2019.

⁴³ È di tale auspicio G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 88.

neppure a revisione cosituzionale⁴⁴. Con particolare riferimento a detto principio, consideratane la *ratio*, un'eventuale deroga implicherebbe l'esercizio della funzione da parte di un soggetto che non si presume il più adeguato a garantirne efficacia ed efficienza e, quindi, potenzialmente un minore soddisfacimento del valore personalista⁴⁵, fine ultimo del nostro sistema costituzionale⁴⁶.

In sede di intesa, che l'art. 116, comma 3, Cost. prevede sia stipulata fra lo Stato che cede e la Regione che richiede nuovi margini di autonomia, andrebbe individuato il livello istituzionale cui affidare le funzioni amministrative devolute dallo Stato, evitandone il rischio di trattenimento generalizzato in capo alla Regione. In tal senso, la modifica apportata all'art. 6 della legge Calderoli, intitolato «Ulteriori attribuzioni di funzioni amministrative a enti locali», in sede di Commissione Affari Costituzionali al Senato, ha notevolmente migliorato il testo del ddl governativo,

⁴⁴ In tal senso, la Corte costituzionale, con una giurisprudenza cristallina, sembra dirimere ogni dubbio. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza 29 dicembre 1988, n.1146, ove il Giudice costituzionale ha affermato che: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 della Costituzione), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»; ma si vedano anche le sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 183 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982, 170 del 1984; 238 del 2014, 115 del 2018, ord. n. 24 del 2017. Tali pronunce sono richiamate nel ricorso alla Corte costituzionale avverso l'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», pubbl. in G.U. 28 giugno 2024, n. 150, nonché, in subordine, avverso gli artt. 1; 2; 3; 4; 5; 7; 8, commi 1 e 2; 9; 10; 11, comma 1, della medesima legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in ulteriore subordine, avverso l'art. 116, comma 3, Cost., Deliberazione della Giunta regionale Puglia, 5 agosto 2024, n. 1121, (motivo 2.7).

⁴⁵ D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 66 ss.

⁴⁶ In tal senso, *mutatis mutandis*, sembra applicabile, a quanto sostenuto nel testo, l'argomentazione sviluppata nel richiamato ricorso della Regione Puglia, motivo 2.3. In particolare, si legge al Motivo 2.1, lett. c: «Una regione può avere accesso all'autonomia particolare concernente una specifica materia solo ove il contesto sociale della comunità locale lo richieda (...) La formula «condizioni di autonomia», dunque, con ogni evidenza presuppone che l'autonomia particolare sia attuata sulla base di una diagnosi, legata alle «condizioni» in cui versa il contesto territoriale di riferimento, e di una prognosi, riferita all'utilità dell'autonomia particolare non solo nella prospettiva dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma in termini più generali per l'attuazione del *percorso personalista voluto dalla Costituzione repubblicana*.(Corsivo mio).

riproducendo l'art. 118 Cost. In precedenza, era previsto che «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione (...) possono essere attribuite dalla Regione (...)» anziché «sono», in contrasto con il disposto costituzionale. Tale previsione, tuttavia, non può ritenersi sufficiente ad evitare una fase di neocentralismo regionale attraverso il meccanismo del doppio trasferimento di materie, prima alle Regioni e poi, eventualmente, agli enti locali⁴⁷. Come si è detto, l'analogo richiamo all'art. 118 Cost., non è bastato a conformare l'attuazione della legge Delrio alla *ratio* del Titolo V⁴⁸. Una corretta applicazione del principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni sarebbe certamente favorita ove gli enti locali e, nella fattispecie le Città metropolitane, fossero coinvolti in senso sostanziale nella formazione, negoziazione ed approvazione dell'intesa fra Stato e Regione. Nel corso del procedimento finalizzato alla stipula della stessa, infatti, si potrebbe valutare se determinate materie vadano collocate ad un livello infraregionale, a partire da quello dimensionalmente più piccolo, con l'apporto attivo degli enti locali. Solo in via sussidiaria, per ragioni di inadeguatezza, le stesse potrebbero essere eventualmente attratte ad un livello dimensionale più ampio, in un secondo momento, nel solco del disegno autonomistico di cui al Titolo V.

In tale prospettiva, si rivela fondamentale, altresì, l'eventuale orientamento delle Regioni differenziate ad avvalersi delle nuove competenze legislative, anche al fine di revisionare i modelli organizzativi per l'esercizio delle nuove funzioni trasferite dallo Stato. Una simile scelta, del resto, sarebbe logica per una Regione che intraprende la strada della differenziazione, essendo funzionale all'efficacia del sistema che ne deriva, come lo è, d'altra parte, per lo Stato che cede le corrispondenti competenze⁴⁹.

⁴⁷ M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Fed.*, 2, 2018, p. 488, incisivamente evidenziano che nelle bozze del 2018 di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, si prevedeva un «riassetto complessivo delle funzioni che tenga conto di tutti gli enti territoriali, a cominciare dal livello di governo più prossimo al cittadino» eventualmente in grado di fugare «almeno in astratto, il rischio di un appesantimento burocratico e amministrativo del solo livello regionale».

⁴⁸ V. nota 15.

⁴⁹ Per A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 4, il traferimento va effettuato con una contestuale rivisitazione delle funzioni espletate dai Ministeri e quindi dalle Regioni che, a loro volta, dovranno trasferire agli enti locali, pena la duplicazione dei costi e la dispersione di com-

Sebbene la materia ordinamento degli enti locali non sia oggetto dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵⁰, né è contemplata dall'art. 117, Cost., per la Regione è possibile rivendicare competenze ad essa riconducibili; nel rispetto della riserva di legge statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), competenza legislativa esclusiva statale non suscettibile di devoluzione. Come non considerare, ad esempio, che attraverso la competenza del coordinamento della finanza pubblica, oggi devolvibile ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., lo Stato in fase di crisi ha avvocato a sé la disciplina delle Unioni e fusioni di Comuni, con l'avallo della Corte costituzionale⁵¹? In senso inverso, le Regioni differenziate, richiedendone il trasferimento, potrebbero guadagnare spazio di competenza legislativa in tale ambito. Indubbiamente, ne deriverebbe un impatto sugli assetti organizzativi locali infraregionali e la possibilità di un eventuale ripensamento del sistema regionale, in linea con le nuove funzioni che la Regione differenziata è chiamata a svolgere.

Un tale orientamento sarebbe auspicabile anche nella prospettiva di scongiurare un'ulteriore amministrativizzazione della Regione e, dunque, una fase di centralismo regionale, recuperandone la dimensione politica, programmatica e legislativa delineata in Costituzione⁵².

penze al livello in cui in precedenza erano esplicitate le funzioni trasferite (p. 4). In tal senso G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 84.

⁵⁰Invero, nella Costituzione vigente, dopo la riforma del Titolo V, la materia ordinamento degli enti locali è stata scomposta fra Stato e Regioni: allo Stato l'art. 117, comma 2, lett. *p*) assegna competenza esclusiva sulla legislazione elettorale, sugli organi di governo, sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; spetta allo stesso la competenza sull'istituzione e variazione di circoscrizioni delle Province (art. 133, comma 1, Cost.); alle Regioni una competenza residuale (v. M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 476).

⁵¹Come avvenuto, in senso contrario, in questi anni a favore dello Stato (*Ibidem*, pp. 477-478). In particolare, è con il ricorso alla materia del coordinamento della finanza pubblica che la Corte ha ricondotto allo Stato la competenza fino ad allora residuale della materia Unioni e fusioni di Comuni. Sin dal 2014 questo *revirement* della Corte costituzionale, che poi ha fatto salva l'attribuzione di tali competenze allo Stato nella l. Delrio, laddove in precedenza, la materia Comunità montane e Unioni di Comuni era stata sempre ricondotta a "altri enti locali", ricompresi nella competenza residuale regionale. Così la Corte ha giustificato anche poteri statali incidenti su quelli regionali di riordino di funzioni fondamentali (*Ibidem*, p. 479).

⁵²*Ibidem*, p. 488. In tale direzione l'UPI, nel suo Documento di proposte istituzionali delle Province: «Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori» del 27 giugno 2018, p. 19, auspica che il processo di differenziazione consenta «ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto

Non va trascurato, tuttavia, che un simile sviluppo presuppone enti locali dotati di capacità istituzionale e finanziaria adeguata, ciò che, soprattutto per le Città metropolitane, non è.

Si deve, pertanto, concludere che un'attuazione costituzionalmente conforme dell'art. 116, comma 3, Cost., anche sotto il profilo del rispetto del sistema costituzionale delle autonomie locali che potrebbe averne occasione di attuazione e sviluppo, richiede la previa attuazione di determinate disposizioni costituzionali, segnatamente dell'art. 118⁵³ e 119 Cost. Se l'attuazione dell'art. 119 Cost. è presupposto per una corretta implementazione dell'autonomia differenziata, questa, a sua volta, impatta sull'autonomia finanziaria degli enti locali. Come per le Regioni ordinarie che non accedono alla differenziazione, il meccanismo previsto dalla legge Calderoli, per il trasferimento di funzioni e relative risorse, comporta rischi in termini di effettiva disponibilità di risorse, appunto, per l'esercizio di funzioni da parte degli enti locali e, quindi, anche delle Città metropolitane⁵⁴. Numerosi studi ed analisi di organismi indi-

di responsabilità diretta tra cittadini e governanti». Analogamente, ANCI e UPI, Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., del 5 luglio 2018, p.3, auspicano che «i processi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., [dovranno avvenire] avvengano nel rispetto, da parte delle Regioni, del principio di sussidiarietà, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale. Se così non fosse, il regionalismo differenziato finirebbe col tradursi in un potenziato accentramento regionale, con una ipertrofia amministrativa che porta alla crescita dell'amministrazione regionale diretta o di quella indiretta caratterizzata da enti/agenzie strumentali, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali». In tal senso L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2017, p. 11, scrive: «(...) se utilizzate (e, magari, combinate) adeguatamente, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono dare un positivo e rilevante contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo. Al di là di ogni chiusura e solipsismo territoriale». Così G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, cit., p. 83.

⁵³ È stato altresì evidenziato che la stessa attuazione dell'art. 118 Cost., che consentirebbe un'attuazione coerente a Costituzione dell'art. 116, comma 3, Cost., necessita, quale presupposto, di un adeguamento delle amministrazioni di area vasta e dei Comuni, sia dal punto di vista della dotazione finanziaria che di organico affinché siano in grado di fronteggiare gli eventuali nuovi compiti, per cui un ulteriore passaggio opportuno allo scopo di un'efficiente ed efficace implementazione dell'art. 118 Cost. sarebbe la semplificazione e digitalizzazione delle amministrazioni interessate (A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9).

⁵⁴ Sia consentito rinviare a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove Autono-*

pendenti⁵⁵ hanno segnalato che, nonostante la prevista subordinazione del trasferimento di funzioni alla determinazione e copertura dei livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP⁵⁶), nelle materie indicate dalla legge Calderoli, si può, comunque, determinare una riduzione delle risorse disponibili alle altre autonomie: da un lato, infatti, i LEP vengono calcolati con riferimento ad esigenze sottostimate rispetto a quelle da soddisfare, evidentemente presenti anche in territori di Regioni non differenziate e secondo una metodologia che ne riconduce la quantificazione alla spesa storica, in violazione della loro *ratio*⁵⁷; dall'altro, il meccanismo per il loro finanziamento è obbligatoriamente rappresentato dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio che, sostanziale trasferimento statale mascherato⁵⁸, porterà ad un trattenimento di risorse sul territorio in misura superiore ai costi di gestione delle funzioni trasferite⁵⁹. Il ricorso a tale sistema, non l'unico possibile ai sensi dell'art.

mie, N. speciale, 1, 2024, p. 101 ss., nonché *Eadem, La prospettiva antistorica ed antieconomica dell'autonomia differenziata di Calderoli: le regioni come piccole patrie*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online*, 1, 2024, p. 634 ss. ed alla bibliografia *ivi* indicata.

⁵⁵ Da ultimo, nell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., p. 41, si legge che un eventuale ritardo nella determinazione dei LEP, non rilevanti per l'autonomia differenziata, costituirebbe un ostacolo al completamento del federalismo regionale simmetrico perché, come illustrato in precedenza, essi sono necessari per la costruzione del fondo perequativo. Stessa negativa conseguenza sul fondo deriverebbe dalla gestione delle compartecipazioni soprattutto relativamente alle spese di copertura delle materie non LEP affidata esclusivamente a contrattazioni bilaterali in seno alle Commissioni paritetiche prive di qualsivoglia coordinamento (p. 42). Tanto, naturalmente, vale anche per la disponibilità di risorse a favore degli enti locali.

⁵⁶ Sul processo di determinazione dei LEP da parte del CLEP «in senso atomistico e avulso dalle ragioni proprie dello Stato sociale e regionale», (p. 218) V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15- 26, 06, 2024, *passim*.

⁵⁷ Si rinvia, in argomento, alla sentenza della Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220 ed alle considerazioni di G. ARACHI, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1 febbraio 2024, in particolare p. 21 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 17 ss., soprattutto pp. 30-32.

⁵⁸ Sul punto v. F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 94.

⁵⁹ V.M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *osservatoriocipi.unicatt.it*, 14 marzo 2023, che esprime

119 Cost.⁶⁰, infatti, non consentirà di pareggiare l'ammontare di risorse trasferite all'effettivo costo di esercizio delle funzioni trasferite⁶¹, né in una fase di attribuzione iniziale né presumibilmente nel tempo, nonostante la previsione di cui all'art. 8, comma 2 della legge⁶². Oltre a non rendersi disponibili risorse per il finanziamento di prestazioni collegate al soddisfacimento di diritti da parte di altre Regioni ed enti locali, si sottrarranno così risorse alla funzione perequativa statale, con lo stesso esito. Effetti analoghi conseguiranno al trasferimento di funzioni e risorse non collegate ai LEP⁶³.

Infine, di forte impatto sugli enti locali, in virtù del citato collegamento fra trasferimento di funzioni e risorse da un lato e determinazione LEP e quantificazione di spese di copertura delle funzioni trasferite dall'altro, è, ovviamente, il procedimento attraverso cui si determinano, rispettivamente, tali grandezze. Da un lato, quindi, è essenziale valutare il grado di coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di determinazione dei LEP, presupposto per il trasferimento di funzioni ad essi riconducibili, atteso che nella stessa legge, all'art. 1, comma 2, i LEP sono finalizzati, tra l'altro, ad «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e [per] a favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari

no perplessità per un sistema di finanziamento sostanzialmente costruito sul modello di quello delle Regioni a statuto speciale.

⁶⁰ Sottolineano le conseguenze che ne derivano in termini di mancata occasione per una responsabilizzazione dell'ente F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, cit., p. 94; A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 231 ss.

⁶¹ Sulle difficoltà tecniche del calcolo delle risorse da trasferire che, in prima battuta, determineranno l'attribuzione alle Regioni differenziate di un ammontare di risorse superiori al costo di gestione sostenuto, v. M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Ma come si finanziano i Lep?*, in *lavoce.info*, 10 febbraio 2023 che, anche alla luce del caso del processo di definizione di fabbisogni standard per i Comuni, ritengono difficile poter «liquidare la definizione dei Lep nello spazio di pochi mesi con un d.P.C.m., come proposto dal disegno di legge e dalla legge di bilancio per il 2023».

⁶² Sul punto, critico G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Dir. Pub.*, 2, 2023, p. 576 ss. Sia consentito rinviare a D. MONE, *La prospettiva antistorica ed antieconomica*, cit., p. 19 ss.

⁶³ Sia consentito rinviare a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli*, cit., p. 101 ss.

territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali». Altrettanto essenziale è, poi, il ruolo degli enti locali, nell'ambito della Commissione paritetica chiamata a proporre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie», oltre che a svolgere il monitoraggio di cui all'art. 3, comma 4, sull'erogazione dei LEP⁶⁴ o il relativo monitoraggio ai sensi dell'art. 8, comma 1⁶⁵ o, infine, la ricognizione di cui all'art. 8, comma 2, sulla cui base, eventualmente, la stessa propone «necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese»⁶⁶.

L'impatto sugli enti locali del contenuto dell'intesa stipulata fra Stato e Regione, nonché della determinazione delle risorse spettanti alle Regioni differenziate, a partire da quello di determinazione dei LEP, appare, in sostanza, di tutta evidenza. A fronte di esso, è stato riconosciuto agli stessi un ruolo adeguato nella legge Calderoli?

La risposta, come si dimostrerà analiticamente nel paragrafo che segue, non può che essere negativa, nonostante rispetto al testo governativo

⁶⁴ La Commissione paritetica svolge l'attività di monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse», nonché della «congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione».

⁶⁵ «La Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

⁶⁶ «La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

siano stati registrati miglioramenti, nel passaggio alla Commissione Affari costituzionali al Senato e poi in Aula⁶⁷.

5. Il coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di differenziazione delineato dalla legge Calderoli

Il coinvolgimento delle Città metropolitane, come degli altri enti locali, nel procedimento di differenziazione da parte della Regione, è genericamente previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

La disposizione costituzionale non individua, infatti, la fase del procedimento in cui gli enti locali devono essere coinvolti né l'efficacia del loro coinvolgimento, richiedendo semplicemente che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, (...), possono essere attribuite (...), su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali (...)». Tale ambiguità, unitamente alle altre che caratterizzano l'articolo in parola, com'è noto, ha convinto una parte della dottrina e del mondo politico dell'opportunità di una legge attuativa che definisca i punti oscuri della

⁶⁷ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali*, cit., pp. 8-9, nel valutare il riferimento dell'art. 116, comma 3, Cost., semplicemente all'iniziativa regionale, individua un'alternativa di fondo nel darvi attuazione «tra una considerazione della Regione quale istituzione o quale comunità, espressione dell'intero sistema delle autonomie, dei corpi intermedi e delle forme associative presenti sul territorio. La questione riguarda particolarmente i Comuni, le Province e le Città metropolitane che si configurano come componente essenziale del sistema regionale; il cui coinvolgimento, dunque, si presenta imprescindibile, anche e ben oltre quanto espressamente previsto dalla lettera della disposizione costituzionale. In questo senso, la previsione di un vincolo di "sentire gli enti locali" deve, a mio avviso, essere intesa come una soglia minima, evidentemente insufficiente rispetto alla posizione istituzionale e costituzionale di questi enti, ma anche rispetto all'opportunità sostanziale di un coinvolgimento più profondo di istituzioni su cui, in base al principio di sussidiarietà, in larga misura verrà a riverberarsi l'esercizio delle funzioni incluse nel progetto. D'altronde, questo coinvolgimento non riguarda la sola fase dell'iniziativa, dovendo accompagnare estendersi a tutto il procedimento, comprendendo la fase decisionale e attuativa delle nuove forme particolari di autonomia». Così ANCI-UPI, Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato, cit., p. 3, ove si sottolinea che «nel processo di attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione la Regione deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali». Si richiama, quindi, l'esigenza del rispetto del principio di sussidiarietà, al fine di evitare un accentramento regionale, «con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale». Tali auspici sono stati disattesi dalla legge Calderoli.

disciplina costituzionale, assicurandone un'applicazione tendenzialmente uniforme in tutte le Regioni e nel tempo⁶⁸.

La legge Calderoli ha previsto un coinvolgimento degli enti locali, nella fase dell'iniziativa, il cui atto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, deve essere «deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; non ne ha previsto un ruolo, invece, nella fase della negoziazione fra Presidente del Consiglio (o Ministro per gli Affari regionali e le autonomie) e Regione; è disposto solo che questi, prima dell'avvio del negoziato informino, oltre che le Camere, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano⁶⁹ (art. 2, comma 1). Una volta approvato dal Consiglio dei Ministri, lo schema di intesa preliminare «è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata (...) per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione» ma soprattutto, ai sensi dell'art. 2, comma 5, «Il Presi-

⁶⁸ Sulla necessità o opportunità di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. si registrano diverse posizioni in dottrina. In tale sede, si esclude la necessità di una legge che si reputa, invece, opportuna. La differente posizione è significativa, considerata l'impossibilità di sottoporre, eventualmente, a referendum, una legge costituzionalmente necessaria e, dunque, la legge Calderoli ove qualificata tale. Sul punto sia consentito rinviare, anche per le ulteriori ragioni di esclusione della legge al referendum, a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata*, cit., p. 108, nota 45. Tra i primi a sostenere l'opportunità di una legge attuativa, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 153 ss., che oggi, condivisibilmente, tuttavia, non considerando la legge Calderoli una legge contenente norme generali, la reputa anche inidonea a vincolare le future leggi approvative dell'intesa, leggi rinforzate (A. MORRONE, *Differenziare le regioni*, cit., pp. 226-227). Per E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, p. 47, la legge attuativa non è necessaria; per O. CHESSA, *In tema di «autonomia differenziata»: sui profili procedurali del DDL Calderoli come “legge generale di attuazione”*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023, p.10, si tratterebbe di legge incostituzionale o inutile; G.M. SALERNO, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, pp. 983-985, reputa la legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. riconducibile alla competenza statale (nota 2, p. 983) e «non soltanto costituzionalmente opportuna ma anche costituzionalmente necessaria» (p. 983).

⁶⁹ Sul punto, interessante, come fa notare R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 152, che mentre in Senato è stato approvato l'emendamento 2.40 del 23 gennaio 2024 introduttivo di tale disposizione, «è stato respinto quello che avrebbe previsto: «sentito il Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, quarto comma, della Costituzione»; pertanto gli EE.LL. non sono, formalmente o ufficialmente, nemmeno destinatari di tale comunicazione».

dente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata (...) e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario». Infine, «lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali». Dalle disposizioni riportate, appare, in tutta la sua evidenza, la sostanziale irrilevanza del coinvolgimento della Conferenza, il cui parere può mancare o essere disatteso dal Governo; anche la partecipazione degli enti locali alla formulazione della proposta è rimessa alla disciplina di ciascuna Regione. Non si possono, pertanto, che condividere le riserve espresse sull'inefficacia della partecipazione, tanto degli enti locali parte della Regione differenzianda, quanto appartenenti alle altre Regioni, alla fase di formazione ed approvazione dell'intesa fra Stato e Regione, *ex art. 116, comma 3, Cost.*

Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale, relativa al principio di sussidiarietà e al principio di leale collaborazione, ha ritenuto che il riconoscimento di un ruolo effettivo delle autonomie locali, quando esse devono essere coinvolte in una decisione, sia garantito attraverso l'intesa⁷⁰, quale strumento di concertazione e coordinamento. Nella fat-

⁷⁰ La sentenza della Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303, (punto 2.2, *Cons. in dir.*), in proposito, sancisce: «Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. (...)». Con riferimento, poi, ad una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza, ancora si legge che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Nel più volte richiamato ricorso della Regione Puglia, in tale prospettiva, si reputa che «il concreto coinvolgimento della Conferenza unificata stabilito dal legislatore e basato sul mero rilascio di pareri non è sufficiente a garantire meccanismi di reale partecipazione, sicché è violata la leale collaborazione (che invece dovrebbe essere massima in considerazione degli effetti che l'autonomia particolare ha anche sulle altre regioni)». Come è stato osservato, «il parere obbligatorio è infatti meramente consultivo, mentre l'intesa, anche solo nella (pur qui insufficiente) declinazione "debole", ha pur sempre funzione di co-decisione paritaria, ancorché dotata di un dispositivo che la rende superabile in caso di esito negativo delle trattative» (motivo 2.3). Infine, non si manca di richiamare diversi passaggi della sentenza del Giudice costituzionale, 25 novembre 2016, n. 251, che sottolineano l'idonei-

tispecie, a prescindere da una singola ipotesi, non è fatto ricorso a tale istituto, come si vedrà nel dettaglio⁷¹. Innanzitutto, non si consente un intervento degli enti locali sul contenuto dell'intesa fra Stato e Regione, prevedendone una partecipazione in fase di avvio della procedura quando ancora non sono noti gli orientamenti del Governo nazionale e, poi, in fase finale, «in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche», laddove sarebbe «importante che la consultazione degli enti locali avvenisse anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere attivata solo nel caso di modifiche sostanziali al testo»⁷².

D'altro canto, sono, altresì, condivisibili i rilievi circa l'indefinitezza del coinvolgimento degli enti locali «nella procedura di determinazione, sia iniziale sia finale, della intesa»⁷³. Rinviandosi alle forme di concertazione previste dai rispettivi Statuti, si potrebbe esitare «una – anche signifi-

tà dell'intesa e non del parere a realizzare la leale collaborazione, anche in base alla giurisprudenza pregressa della Corte (motivo 8.3).

⁷¹ In tal senso, si legge nel ricorso della Regione Puglia più volte richiamato, che «l'intesa è la soluzione che meglio realizza la leale collaborazione e, pertanto, in questa sede le norme indicate nell'epigrafe del motivo [articoli 2, commi 4, 5, 6, 7 e 8; 7, commi 1, 2 e 4; 8, commi 1 e 2 della legge 26 giugno 2024, n.86] sono censurate per violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in via principale nella parte in cui non prevedono il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata» (motivo 8.1.1). Invero, nel ricorso, si eccepisce anche che «la Conferenza unificata non è in alcun modo coinvolta nell'ipotesi di modifica, in sede parlamentare, del disegno di legge governativo», chiarendosi al riguardo che non «(...) si potrebbe obiettare che il principio di leale collaborazione non trova piana applicazione nell'esercizio della funzione legislativa, perché il procedimento del quale qui si discute mescola elementi tipici del procedimento legislativo ed elementi tipici del procedimento amministrativo o politico-amministrativo» (motivo 8.1.1). Sul punto significativo anche il seguente passaggio: «Infine, codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che «questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ma ha aggiunto che «Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione»» (motivo 8.3)

⁷² G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale*, cit., p. 118. In proposito, R. DI MARIA, *Ruolo*, cit., p. 153, critica la previsione della possibilità di rinegoziare il contenuto dell'intesa, dopo la partecipazione della Conferenza unificata e delle Camere al procedimento, senza ricoinvolgere gli enti locali.

⁷³ *Ibidem*, p. 152.

cativa – asimmetria interregionale, formale e sostanziale, rispetto alle modalità di compartecipazione degli EE.LL alla materiale determinazione del contenuto della bozza⁷⁴, oltre che una loro totale estromissione.

Infine, è altrettanto condivisibile il giudizio sul ridotto grado di coinvolgimento degli enti locali attraverso la Conferenza unificata, dove sono rappresentati, com'è noto, per il tramite dei rappresentanti eletti dalle rispettive associazioni⁷⁵.

Al di là del coinvolgimento degli enti locali nella fase di predisposizione dell'intesa, a tutela delle loro prerogative, la legge merita attenzione, per le ragioni sopra esposte, riguardo il loro coinvolgimento nella procedura di determinazione dei LEP. Essendo la stessa disciplinata dalla legge di bilancio per il 2023⁷⁶, (art. 3, comma 9, legge Calderoli), sino all'approvazione dei decreti legislativi previsti per la loro determinazione, entro 24 mesi dall'approvazione della legge Calderoli (art. 3), è a queste due fonti che occorre fare riferimento.

In particolare, la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 792 della legge di bilancio, ha il compito di predisporre, entro il 31 dicembre 2024, «uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 1, comma 795). Della Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, fanno parte, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani,

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 154.

⁷⁶ L. 29 dicembre 2022, n. 197, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

o loro delegati (art. 1, comma 792, legge n. 197/2022). Appare del tutto superflua la valutazione negativa circa il ruolo delle autonomie all'interno di tale organo, affidato ai Presidenti delle corrispondenti associazioni⁷⁷. La componente rappresentativa degli enti locali è altrettanto ridotta, sebbene più significativa che nel caso precedente, nell'ambito della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, altro organismo centrale nel procedimento di determinazione dei LEP che formula, infatti, le ipotesi tecniche sulla cui base gli stessi sono determinati dalla Cabina di regia. Essa, istituita con Dpcm 23 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), «è formata da undici componenti, di cui uno, con funzioni di presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, tre designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dal Ministro dell'interno, uno designato dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, uno designato dall'Istituto nazionale di statistica, tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste, e uno designato dalle regioni».

Gli enti locali, infine, vengono coinvolti, ai sensi dell'art. 1, comma 796, della legge di stabilità, attraverso la Conferenza unificata, chiamata a partecipare all'intesa sullo schema di decreto con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost., che il Presidente del Consiglio dei Ministri adotterà, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Invero, considerato il ricorso all'intesa, sembrerebbe che il ruolo degli enti locali rispetto all'adozione definitiva del DPCM sia sostanziale⁷⁸.

Il successivo comma 797, tuttavia, sembra introdurre la possibilità di aggiramento di tale significativo ed apprezzabile coinvolgimento degli enti locali, disciplinando un'ipotesi non peregrina: «qualora le attività

⁷⁷ V. sul punto l'interessante saggio di R. MEDDA, *La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying?*, in *Ist. Fed.*, 3-4, 2008, p. 651 ss.

⁷⁸ Sul punto si rinvia alla nota 72. Sulla nozione di intesa nei rapporti tra Stato e Regioni, *ex multis*, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

della Cabina di regia non si concludano nel termine stabilito dal comma 795 [vale a dire entro il 31 dicembre 2024], il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nominano un Commissario entro i trenta giorni successivi alla scadenza del suddetto termine, per il completamento delle attività non perfezionate (...). Entro il 31 gennaio 2025, il suddetto Commissario dovrebbe subentrare all'inadempiente Cabina di regia, effettuare un'istruttoria e presentare proposte al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, a sua volta, «propone l'adozione di uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la procedura di cui al comma 795 (...)». Il dubbio che, una volta fatto ricorso al procedimento che vede il Commissario subentrare alla Cabina di regia si bypassi l'intesa di cui all'art. 1, comma 796, non richiamato espressamente, non può non affiorare.

Va, tuttavia, notato che evidentemente gli schemi di decreto proposti dovranno poi essere adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri anche se l'adozione non è prevista dal comma 795 richiamato, ma proprio dal 796, che prevede anche l'acquisizione dell'intesa, da stipulare, dunque, allo stesso modo.

L'importanza della risoluzione di tali nodi interpretativi è notevole, da un lato, considerata la ristrettezza dei tempi per lo svolgimento delle attività della Cabina di regia che, quasi sicuramente, porterà all'applicazione del comma 797 e, più in generale, la previsione di cui all'art. 3, comma 9, della legge. In base ad esso, «Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo [che presumibilmente non saranno approvati entro 24 mesi dall'approvazione della legge], ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801 – *bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». A questo va aggiunto che, ai sensi dell'art. 1, comma 10, si fa «salva la determinazione dei lep e dei relativi costi e fabbisogni standard» secondo la procedura di cui alla legge di bilancio, «alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Della determinazione dei LEP “a regime”, come anticipato, si occupa anche la legge Calderoli, che, all'art. 3, comma 2, prevede che i decreti legislativi con cui saranno determinati i LEP, sono «adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari

regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata (...). Com'è evidente, rispetto alla disciplina di cui alla legge di bilancio, il ruolo degli enti locali attraverso la Conferenza unificata risulta ridimensionato, essendo previsto un parere anziché l'intesa. Inoltre, nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi, a differenza di quanto ivi previsto in caso non intenda conformarsi al parere della Commissioni parlamentari, stesso comma, non è tenuto a ritrasmettere i testi alla Conferenza, con osservazioni o eventuali modificazioni, corredate da elementi integrativi di informazione e motivazione.

Anche rispetto alla procedura di determinazione dei LEP, in sostanza, sembra di poter condividere il giudizio espresso sul ruolo degli enti locali, nell'intero processo *de qua*: un «ruolo di meri “spettatori” o, tutt'al più, di “attori non-protagonisti” della procedura di determinazione ed implementazione della intesa Stato-Regione e quindi, più ampiamente, del complessivo processo politico-giuridico di differenziazione territoriale»⁷⁹. Stessa valutazione può farsi della partecipazione prevista per gli enti locali alla Commissione paritetica di cui all'art. 5 della legge, le cui decisioni sono di grande impatto sugli enti locali.

Detta Commissione è definita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali. La sua disciplina è demandata all'intesa, ai sensi dell'art. 5, comma 2, ma la legge ne definisce la composizione. Ai rappresentanti, per lo Stato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Ministro dell'economia e delle finanze, e di ciascuna delle amministrazioni competenti e ai corrispondenti rappresentanti regionali, per la Regione, si affiancano un rappresentante dell'ANCI ed un rappresentante dell'UPI. Al di là del miglioramento del testo che non prevedeva, prima del passaggio in Senato, alcun coinvolgimento delle autonomie in tale sede, anche in tal caso, va rilevato lo scarso peso della rappresentanza loro riconosciuto rispetto alla componente regionale e statale⁸⁰.

Numerose, sotto il profilo del coinvolgimento degli enti locali, dunque, sono le criticità della legge Calderoli. Invero, la partecipazione degli enti

⁷⁹ R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali*, cit., p. 155.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 155.

locali alla procedura di differenziazione è finalizzata all'attribuzione ad essi di parte delle funzioni trasferite dallo Stato. Alla luce delle caratteristiche che dovrebbero connotare gli enti locali in termini di capacità istituzionale e finanziaria, perché siano adeguati a svolgere le funzioni eventualmente trasferite, tuttavia, sembra potersi concludere che l'attuazione coerente a Costituzione dell'autonomia differenziata, da cui risulti ampliata la dimensione politica e ridotta (e non certamente ampliata) quella amministrativa delle Regioni, passi, per la previa attuazione dell'art. 118 Cost., condizionata, a sua volta, dall'attuazione dell'art. 119 Cost. e, perciò, dell'art. 117, comma 2, lett. *m*)⁸¹.

The risk of neo-centralism of the differentiated Regions and of definitive distortion of the Metropolitan City

Daniela Mone

Abstract: Il riconoscimento di forme di autonomia differenziata, da parte dello Stato, alle Regioni ordinarie richiedenti, produce effetti, altresì, sull'esercizio delle funzioni delle Regioni che non si differenziano e degli enti locali, tanto parte della Regione differenzianda che appartenenti alle altre Regioni. Il contributo analizza le disposizioni della legge n. 86 del 2024, cd. Calderoli, in ordine al ruolo che riconosce agli enti locali nel procedimento di differenziazione, rilevandone una natura formale e non sostanziale in contrasto, secondo la prospettiva sostenuta, con il principio di sussidiarietà.

Abstract: The recognition of differentiated forms of autonomy, by the State, to the requesting ordinary Regions, also affects the exercise of the

⁸¹ Sul nesso tra art. 117, comma 2, lett. *m*) ed art. 119 Cost., v. Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220. Per un'analisi delle posizioni che sostengono o, al contrario, negano tale nesso, v. D. MONE, *La prospettiva antistorica*, cit., p. 14. In particolare, si rinvia a L. CHIEFFI, I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante «disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione» (atto Camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024), Testo dell'audizione svolta il 4 marzo 2024 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», disponibile in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2024, p. 310.

functions of the Regions that do not differentiate themselves and of the local authorities, both those belonging to the requesting Region and those belonging to the other Regions. The contribution analyses the provisions of Law No. 86 of 2024, the so-called Calderoli Law, with respect to the role it recognises to local authorities in the differentiation process, noting its formal and non-substantial nature in contrast, according to the argued perspective, with the principle of subsidiarity.

Parole chiave: differenziazione, principio di sussidiarietà, diritti fondamentali, neocentralismo regionale, Città metropolitane.

Keywords: Differentiation, Principle of Subsidiarity, Fundamental Rights, Regional Neo-centralism, Metropolitan Cities.