

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
24 FEBBRAIO 2016

Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati

di **Alberto Lucarelli**
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Napoli "Federico II"



Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*

di Alberto Lucrelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Napoli “Federico II”

L'effetto maggiormente evidente della riforma costituzionale in corso nella materia delle autonomie locali è senz'altro la *decostituzionalizzazione* delle province di cui al riformato art. 114 Cost. Operazione che si è realizzata espungendo dalle disposizioni costituzionali che oggi la prevedono la parola Provincia.

Detta *decostituzionalizzazione*, in effetti, “costituzionalizza”, secondo un procedimento anomalo, le previsioni di cui alla legge n. 56 del 2014 che, com'è noto, laddove hanno istituito la Città metropolitana, hanno di fatto “soppresso” le corrispondenti Province, nel testo tuttora vigente della Costituzione enti necessari.

Del resto, la stessa legge Delrio fa riferimento ad una futura eventuale riforma costituzionale: “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”.

Le Province, a seguito di tale intervento riformatore, dunque, continuano ad essere presenti all'interno del nostro ordinamento giuridico. Continuano a svolgere funzioni e quindi ad essere presenti in tutti quei territori nei quali non sono state istituite le città metropolitane. Occorrerà una legge statale che ne determini la loro soppressione.

La situazione è differente, appunto, per i territori in cui, essendo stata istituita la Città metropolitana, è già ora soppressa la Provincia.

In effetti, in tale ipotesi, gli effetti immediati che scaturiscono dalla riforma ed in particolare dalla soppressione della Provincia, appaiono quelli messi in evidenza dalla dottrina nel quadro della Costituzione vigente, dal momento che la riforma Renzi-Boschi, eccetto che per la soppressione delle Province, non apporta innovazioni sostanziali al sistema delle autonomie locali in

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.



particolare per quanto attiene il rapporto fra gli enti locali come pure sarebbe stato presumibile considerata la natura di riforma di sistema della Legge Delrio¹.

In effetti, le modifiche rispetto al testo precedente appaiono ridurre il ruolo delle autonomie locali più che valorizzarlo².

Al fine di delineare il ruolo costituzionale della Città metropolitana, dunque, restano rilevanti gli articoli 114, 117, comma 2, lett. p e comma 6, 118, 119 e 120.

Come nel testo vigente, la Città metropolitana, ai sensi del nuovo art. 114 Cost. è ente costitutivo della Repubblica, ente autonomo con proprio statuto, potere e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione. Ciò non vale più per le Province.

Ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p., lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; a fronte della previsione attuale: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

All'art. 117, comma 6, è ribadita l'attribuzione di potestà regolamentare a Comuni e Città metropolitane, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ma con l'aggiunta, significativa ancora nella prospettiva dell'accentramento, dell'inciso “ nel rispetto della legge statale o regionale”³.

Evidentemente l'inserimento tra le materie di quella nuova “ordinamento” è dovuta alla necessità di riconoscere in capo allo Stato anche il potere legislativo di istituire *ex novo* un ente locale, considerata la questione problematica sorta in occasione dell'istituzione delle Città metropolitane circa la riconducibilità allo Stato di tale potere.

Molti Autori l'avevano rinvenuta, indirettamente, dalla previsione della titolarità in capo allo Stato della competenza esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di tali enti da cui sarebbe derivato anche il potere istitutivo.

L'inserimento delle disposizioni di principio sulle forme associative di Comuni tra le competenze esclusive dello Stato denota un accentramento in una materia che è tradizionalmente devoluta alla

¹ Sia consentito A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata* in www.federalismi.it, 25 giugno 2014.

² In tale prospettiva si V. D. MONE, *Servizi pubblici locali tra Regioni e Città metropolitane* (di prossima pubblicazione).

³ In direzione opposta rispetto a chi, al fine di differenziare la posizione delle Città metropolitane rispetto agli altri enti locali, riflette sulla possibilità ed opportunità di una riserva di regolamento a favore delle stesse. Si V. D. MONE, *Servizi pubblici locali tra Regioni e Città metropolitane*, cit.



competenza legislativa regionale e che riveste un ruolo centrale altresì all'interno della Città metropolitana⁴.

Ai sensi dell'art. 118 Cost. riformato, come nel testo attualmente vigente, sono affermati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza quali principi alla luce dei quali conferire le funzioni amministrative in via di principio attribuite ai Comuni, a Città metropolitane, Regioni e Stato. E' evidente, che in tali ipotesi, la Città metropolitana sarà chiamata a svolgere il ruolo in precedenza assegnato alla Provincia rispetto ai Comuni che ne sono parte⁵.

Il secondo comma dell'art. 118 riformato, conferma, come quello vigente, quanto previsto dalla legge Delrio rispetto alle Città metropolitane e cioè che, (come i Comuni) sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Infine l'art. 118 Cost., comma 4, riconferma, eliminando soltanto la parola "Provincia", il principio di sussidiarietà orizzontale: "Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Infine, l'art. 119 Cost. è oggetto delle seguenti modifiche:

il primo comma è riconfermato. Enti locali e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il secondo comma eccetto che nella esposizione formale riconferma il secondo comma del vigente art. 119. "I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". La sostituzione dell'espressione "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" con "secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" sembra determinare, invece, modifiche sostanziali dal momento che, ai sensi del nuovo art. 117 Cost. lo Stato è titolare di competenza esclusiva in materia (comma 2, lett. e) laddove nel vigente testo dell'art. 117, tale

⁴ Si v. la centralità riconosciuta alle Unioni di Comuni negli Statuti metropolitani approvati come evidenziato in A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti metropolitani*, (in corso di pubblicazione).

⁵ A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali* in *Osservatorio Città metropolitane*, 17 novembre 2014, www.federalismi.it



materia è di competenza concorrente tra Stato e Regione e, dunque, lo Stato è chiamato a dettarvi soltanto i principi fondamentali. Anche in tale ipotesi la riforma costituzionale determina effetti di accentramento nel sistema che di certo non favoriscono l'autonomia della Città metropolitana⁶ ma neppure dei Comuni e delle Regioni.

Il comma successivo, il terzo, lascia invariato anche formalmente quello attuale, mentre il quarto comma introduce, in aggiunta al principio già presente secondo cui le risorse previste dalla disposizione devono consentire a Regioni ed enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche di cui sono titolari, la previsione secondo cui “con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell’esercizio delle medesime funzioni” recependo a livello costituzionale le nozioni di costi e fabbisogni standard di cui alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

Gli ultimi due commi dell’art. 119 sono rimasti invariati eccetto che per l’espunzione della parola Provincia.

⁶ Tanto è rilevato da D. MONE, *Servizi pubblici locali tra Regioni e Città metropolitane, cit.*, che evidenzia come la legge Delrio che pure avrebbe una forte capacità di innovare il sistema autonomistico non viene concretamente implementata soprattutto per quanto riguarda l’effettivo ruolo che andrebbe riconosciuto alle neoistituite Città metropolitane: né dalle leggi regionali in materia di spl né dalla riforma costituzionale, né a causa della riduzione di fondi a disposizione del nuovo ente.