



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

Il percorso di (in)attuazione dell'art.
118, comma I Cost. Proposte per una
ripartenza

di Claudia Tubertini

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna



Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*

di **Claudia Tubertini**

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Le difficoltà riscontratesi nel percorso di adeguamento del sistema locale al nuovo articolo 118, comma 1 della Costituzione hanno significativamente inciso sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra Regioni, Province e Comuni, determinando la mancata attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. Il saggio propone di partire da un'analisi degli effetti concreti prodotti dall'attuale ripartizione operata dalle leggi regionali per individuare in quali materie sia necessaria una modificazione dell'assetto delle competenze, continuando in parallelo la politica di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni comunali per incidere con maggiore efficacia sul problema dell'inadeguatezza del livello comunale.

Title: The path of (in)implementation of Article 118, Paragraph I of the Constitution. Proposals for a new start

Abstract [En]: The difficulties of implementation of the new Article 118, paragraph 1 of the Constitution have significantly affected the distribution of administrative functions between Regions, Provinces and Municipalities and have caused the failure of the principles of subsidiarity and adequacy. The essay proposes to start from an analysis of the concrete effects produced by the current distribution made by regional laws in order to identify in which areas a modification of the competences is necessary, and to continue the policy of encouraging the associated exercise of municipal functions to tackle more effectively the problem of the inadequacy of the municipal level.

Parole chiave: Costituzione; Sussidiarietà; differenziazione; adeguatezza; funzioni amministrative

Keywords: Constitution; subsidiarity; differentiation; adequacy; administrative functions

Sommario: 1. Le difficoltà del percorso di attuazione del nuovo art. 118, comma 1 Cost. 2. La distribuzione attuale delle funzioni amministrative: quanta sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza? 3. Come far ripartire il percorso: qualche proposta di revisione della legislazione ordinaria. 4. Osservazioni conclusive.

1. Le difficoltà del percorso di attuazione del nuovo articolo 118, comma 1 Cost.

Attraverso la riscrittura dell'art. 118, comma 1 della Costituzione il legislatore si proponeva di consolidare e portare a compimento il disegno di riforma già avviato dal legislatore ordinario con la legge 59/1997 ed i relativi decreti attuativi, e, con essi, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ma con un più accentuato *favor* per l'amministrazione comunale (secondo l'*incipit* dell'articolo secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni)¹. Si intendeva così rompere definitivamente

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio costituisce l'ampliamento e l'aggiornamento del contributo presentato al Convegno "Ripensare il Titolo V a Vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, CNR, 13-14 ottobre 2021.

¹ Evidenziano questa finalità, nella vasta letteratura sull'art. 118 della Costituzione, G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Luiss, Roma, 2002; A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, p. 108; G. FALCON, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. Pubbl.*, 2005, p. 975 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005; G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le*

L'uniformità amministrativa, consentendo un'articolazione differenziata delle funzioni amministrative in base alla capacità effettiva degli enti; attenuare il profilo della Regione come ente di amministrazione, valorizzandone il ruolo di ente di legislazione e programmazione, spostando ulteriormente le funzioni di prossimità in capo ai comuni e arricchendo il panorama degli enti intermedi con l'istituzione delle Città metropolitane; ridurre ulteriormente l'impatto e la consistenza delle funzioni ancora esercitate dallo Stato e dalle sue amministrazioni periferiche.

È noto che la realizzazione di questo disegno è stata rallentata e condizionata da numerosi fattori. Dopo le prime incertezze interpretative sulla portata di alcune disposizioni del Titolo V, ed in particolare sulla nuova definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, che hanno causato l'inutile scadenza della delega all'adeguamento delle disposizioni sugli enti locali al nuovo Titolo V (art. 21. 131/2003), il riassetto del sistema locale è stato indirizzato alla cd. razionalizzazione, intesa anzitutto come sinonimo di ridimensionamento dei costi e degli apparati delle amministrazioni, con misure apparentemente congiunturali ma che hanno apportato modificazioni strutturali, e non solo transitorie, in tutti gli aspetti essenziali del loro ordinamento². In questo contesto, l'idea del conferimento di ulteriori funzioni al livello locale è stata accantonata in nome di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento, o piuttosto ancora di nuovi obiettivi, come l'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, assurti nel frattempo al rango di principi costituzionali con la l. cost. 1/2012, che hanno imposto una vera e propria rilettura del principio costituzionale di autonomia³. È questo stesso contesto ad aver portato il legislatore statale a percorrere la strada dello svuotamento del livello intermedio provinciale, sino a lambirne l'idea della definitiva soppressione mediante la riscrittura del testo costituzionale con la proposta di riforma bocciata dal referendum del dicembre 2016. In questa stessa prospettiva si è operata anche la riduzione della rappresentatività politica degli organi provinciali, disposta sin dal d.l. 201/2011 e poi definitivamente attuata dalla legge 56/2014, ispirata a principi ed obiettivi diversi a quelli enucleati dall'art. 118, come la semplificazione dell'amministrazione mediante la riduzione dei livelli istituzionali, l'eliminazione di duplicazioni e di sovrapposizioni, il miglior coordinamento tra amministrazione di area vasta e comunale, ed infine, ma non certo per ultimo, il risparmio di spesa. Appare evidente in questa traiettoria lo scollamento dal principio di sussidiarietà, inteso sia nella sua primaria accezione di preferenza

Regioni, 2007, p. 663 ss.; S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano, 2012; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Giuffrè, Milano, 2012; L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012; G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'Amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 169.

² Secondo l'equazione riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia: così G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituz. Federalismo*, 2011, p. 461 ss., e C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituz. Federalismo*, 2012, p. 724. Di "rivoluzione progettata per decreto" parla G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *Ibidem*, p. 511.

³ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, p. 845 ss.

per il livello comunale (giacché i comuni, pur senza perdere competenze, hanno subito fortissime limitazioni alla propria autonomia amministrativa), sia, con specifico riferimento alla vicenda di spoliazione delle Province, nella sua accezione di valorizzazione del distinto e specifico ruolo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, secondo quella costruzione “a gradi” del sistema delle funzioni amministrative suggerita dal nuovo art. 114, comma 1 (per cui vi è prima il Comune, e successivamente, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato)⁴.

Nella ricostruzione delle circostanze che hanno determinato questo risultato occorre tuttavia tener conto degli antefatti. Negli anni 1997-2000 l’attuazione del principio di sussidiarietà, così come declinato dal legislatore ordinario, aveva portato ad un notevole incremento delle funzioni amministrative delle Province in quasi tutti i campi e settori oggetto di decentramento; ciò è avvenuto sicuramente anche a causa della perdurante frammentazione del tessuto comunale, che ha condotto a collocare a livello intermedio numerose funzioni che, in un sistema municipale meno parcellizzato, avrebbero potuto essere adeguatamente svolte dai comuni. Questa valorizzazione del livello provinciale, tuttavia, non ha operato ovunque allo stesso grado di intensità, in quanto in alcuni contesti la tendenza all’irrobustimento delle funzioni amministrative regionali è emersa già in questa fase. Si è così assistito ad un paradosso: se, in una parte d’Italia, si è generata una sensazione di inutilità del livello provinciale, o comunque di sproporzione tra la sua elevazione ad ente politico ad elezione diretta (non solo del Consiglio, ma persino del Presidente) e le funzioni svolte, in altri contesti l’aumento delle competenze provinciali ha spesso messo in luce la difficoltà dell’amministrazione provinciale, sia dal punto di vista amministrativo che di quello politico-rappresentativo, di soddisfare le aspettative di un sistema che richiedeva, invece, sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni, gestione oculata delle risorse⁵.

Queste circostanze hanno certamente avuto un ruolo nella successiva scelta del legislatore statale di intervenire con decisione sulle Province e di trasformarle da enti a fini generali (secondo la definizione operata dall’art. 3, comma 3 TUEL⁶) a enti con un elenco tassativo di funzioni fondamentali: questo,

⁴ In questa prospettiva M. CARRER, S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quad. Costituzionali*, 2012, p. 259 ss.; G. C., DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituz. Federalismo*, 2014, spec. p. 24 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma degli enti di area vasta tra eterogenesi dei fini ed aspettative autonomistiche*, e A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, in *Questa Rivista*, n. 1/2014; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, p. 145 ss.

⁵ Sul peso delle vicende terzo decentramento sulle politiche di riordino dell’area vasta rinvio a C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI et al. (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 69 ss.

⁶ A sua volta introdotta dalla l. 265/1999, art. 2, comma 1, che ha attribuito esplicitamente anche alla Provincia, così come fin dal 1990 era riconosciuto al comune, il compito di “rappresentare la propria comunità”, sia pure connotandola in senso differenziale mediante il riferimento alla funzione di coordinamento, tipica funzione sovracomunale (così L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 69).

almeno, era l'esplicito intento sia dell'art. 23 del d.l. 201/2011, sia dell'art. 17 del 95/2012, entrambi caduti sotto la scure della Corte Costituzionale, ma anche della l. 56/2014, le cui disposizioni hanno richiesto l'interpretazione adeguatrice della Corte Costituzionale per superare il vizio di violazione dell'art. 118 Cost. È stata infatti la Corte, con la tanto discussa sentenza n. 50/2015, a precisare che in attuazione della legge 56/2014 Stato e Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da “ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, al livello di governo ritenuto adeguato”.

I fatti successivi sono ben noti. La l. 190/2014, con le sue disposizioni sul dimezzamento forzato degli organici provinciali, ha avuto il preciso intento – come confermato dalla stessa Corte Costituzionale - di evitare che le leggi regionali di attuazione della l. 56/2014 conservassero in capo agli enti provinciali gran parte, o comunque una porzione notevole, delle funzioni preesistenti, scelta che sarebbe stata contraddittoria rispetto alla prospettiva della loro soppressione o quantomeno del loro ridimensionamento⁷. Il medesimo svuotamento è avvenuto per le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali, significativamente erose, già a partire dal 2010, per effetto delle manovre di finanza pubblica che hanno inasprito il concorso delle Province al risanamento dei conti pubblici in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica; contestualmente e progressivamente ridotto è stato anche il fondo di riequilibrio provinciale, destinato a compensare la diversa capacità fiscale delle Province. Anche queste misure sono state sottoposte all'attenzione della Corte Costituzionale, che le ha in gran parte ritenute coerenti con l'obiettivo di riforma degli enti di area vasta oltre che con il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, secondo il principio per cui al legislatore statale è concesso imprimere una spinta acceleratoria al programma di razionalizzazione della spesa anche con misure restrittive di carattere finanziario che, in luogo di un eventuale intervento sostitutivo, spingano gli enti locali ad aderire spontaneamente alla realizzazione degli obiettivi previsti a livello nazionale⁸. Solo negli ultimi tre anni la crescente *insostenibilità* dell'esercizio delle funzioni locali, anzitutto provinciali, e le ripetute invocazioni delle istituzioni e degli organismi di controllo hanno spinto il legislatore ad interrompere questa sequenza, con misure di ripristino della capacità di spesa locale, di compensazione

⁷ Sui contenuti di questa legge e sul suo disallineamento rispetto alla l. 56/2014, E. N. FRAGALE, *Gli organici nel riassetto delle Province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *Questa Rivista*, 5/2016.

⁸ Il riferimento è anzitutto alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 143 e 159/2016, su cui si v. F. FABRIZZI, *La Corte e le province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Questa Rivista*, n. 15/2016; indirizzo poi ribadito nelle sentenze nn. 205/2016 (su cui si vedano le osservazioni critiche di G. D'Auria, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, p. 3717) e nn. 84/2018 e 83/2019, su cui rinvio a C. TUBERTINI, *I diritti dei cittadini di fronte alle misure nazionali ed europee di razionalizzazione e sostenibilità finanziaria degli enti locali: uno sguardo all'Italia*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *La riforma del governo locale in Italia e in Spagna*, Ed. Scientifica, Napoli, 2019, p. 140 ss.

delle mancate entrate e con stanziamenti pluriennali che hanno conferito al dibattito sulla riforma locale, finalmente, una prospettiva di concreta realizzabilità.

Se la complessiva attuazione del principio di sussidiarietà ha riscontrato le difficoltà sopradette, non certo più agevole è risultato raggiungere l'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa dei comuni in attuazione del principio di adeguatezza. In questo ambito, le misure di razionalizzazione della spesa e di riduzione degli apparati hanno avuto un indubbio effetto moltiplicatore delle difficoltà insite nei processi di riorganizzazione dei modi di esercizio delle funzioni amministrative comunali, legate alla tradizionale frammentazione del nostro tessuto comunale ed alla garanzia costituzionale rinforzata dei confini municipali. La ricaduta sulla distribuzione delle funzioni amministrative è stata evidente, giacché sono venute a mancare totalmente le condizioni per l'ulteriore decentramento a favore dei comuni di funzioni amministrative.

Sul punto, occorre ricordare che a partire dal d.l. 78/2010 il legislatore statale ha imposto ai comuni di piccole dimensioni l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, con una disciplina anch'essa fortemente condizionata dalle esigenze di risparmio di spesa: come dichiarato espressamente dall'art. 14, comma 25 del citato decreto, le disposizioni sull'esercizio associato erano "dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni". Questa ricerca di una dimensione associativa ottimale è giunta alla sua massima valorizzazione nella legge 56/2014, non a caso indicante già nel titolo le Unioni di Comuni quali enti costitutivi della nuova architettura locale fondata su forti Comuni in altrettanto forti Regioni, e, in particolare, sulle Unioni come forma di coordinamento orizzontale, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative.

Le Unioni di comuni sono, oggi, largamente diffuse, tanto da costituire ormai un ente associativo tipico, deputato alla realizzazione del principio di adeguatezza nello svolgimento delle funzioni amministrative comunali⁹. Il processo di associazione è tuttavia andato a rilento e con risultati molto disomogenei sul territorio, circostanza che ha spinto il legislatore a rinviare più volte l'entrata in vigore dell'obbligo, anche al fine di evitare l'intervento sostitutivo statale prefigurato dalla legge. Proprio questa difficoltà di imporre soluzioni aggregative forzate alle autonomie locali sembra essere alla base del ripensamento più volte annunciato dal Governo, sebbene molti abbiano scorto anche da parte della Corte Costituzionale un orientamento favorevole in tal senso. Quest'ultima, in effetti, ha richiamato il legislatore statale ad una applicazione proporzionata e ragionevole dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali, in ossequio all'autonomia comunale, ma al contempo ha confermato al legislatore statale il potere sia di

⁹ Questa è la definizione di I. PIAZZA, *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 56.

stabilire oggetto, condizioni, limiti e soglie all'obbligo¹⁰, sia di dettare la disciplina ordinamentale delle Unioni, considerata ricompresa in quella dei Comuni¹¹.

Certamente anche l'incerto confine tra competenza statale e regionale in materia ha pesato sul diverso (o, più spesso, mancato) ruolo interpretato dalle Regioni nel sostenere questo disegno¹², ma l'insuccesso della previsione è derivato soprattutto dalla prospettiva in cui lo strumento dell'associazionismo intercomunale è stato collocato, non certo promozionale, ma di razionalizzazione economica. Nessun mutamento di questo indirizzo è del resto disceso dalla l. 56/2014, che anzi ha confermato l'esigenza prioritaria del conseguimento del risparmio di spesa per le Unioni di comuni, addirittura imponendo la gratuità degli incarichi tecnici apicali, come quello del segretario dell'Unione, e non solo di quelli politici all'interno dell'ente e ponendo forti limiti alla spesa di personale. In questo contesto, sono quindi rimaste inattuato anche quelle disposizioni di legge regionale che avevano previsto di affidare nuove competenze ai comuni, una volta completato il processo di irrobustimento del livello locale mediante i processi di associazione e fusione a cui il legislatore statale aveva inteso dare impulso; solo in alcuni particolari contesti, già caratterizzati in precedenza dalla presenza di una pratica di cooperazione intercomunale, le Unioni di comuni sono state riconosciute come componente essenziale della nuova architettura locale. L'esito di queste circostanze è stato senz'altro quello di una differenziazione nell'articolazione delle funzioni e delle competenze comunali, ma in senso negativo, ovvero, di un divario di capacità nel livello municipale che lo stesso legislatore statale ha provato in qualche modo a colmare anche con il ricorso combinato ad altre politiche, come quella rivolta alle Aree interne, che a loro volta hanno portato esiti differenziati sul territorio¹³.

2. La distribuzione attuale delle funzioni amministrative: quanta sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza?

Dalla sintetica ricostruzione appena compiuta sorge spontaneo chiedersi in che misura il nostro attuale sistema amministrativo risponda ai principi costituzionali in ordine alla distribuzione delle funzioni

¹⁰ Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 33/2019, su cui S. MATARAZZO, *Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?*, in *Piemonte Auton.*, n. 2/2019; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2019, p. 523 ss.

¹¹ E' nella sentenza 50/2015 che si legge che «le Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».

¹² Individua nella conflittualità tra Stato e Regioni e nella mancanza di adeguato coordinamento tra di essi uno dei principali motivi di fallimento delle politiche nazionali di riforma A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Istituz. Federalismo*, 2021, pp. 92-93.

¹³ Come si può leggere nello studio Ifel-Formez PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Collana Quaderni del Formez, n. 40, 2019.

amministrative; domanda fondamentale, a cui è altrettanto fondamentale rispondere sulla base di dati concreti.

Gli studi sinora svolti sulla legislazione regionale di attuazione della l. 56/2014 e, più in generale, sull'impatto di quest'ultima sul sistema locale hanno evidenziato una decisa tendenza allo spostamento a favore delle Regioni delle funzioni già provinciali; il principio di sussidiarietà, in altre parole, o non è stato praticato, o è stato fatto un ricorso giudicato da più parti eccessivo alla cd. sussidiarietà in senso ascendente¹⁴. Questo giudizio ha riguardato soprattutto la prima tornata di legislazione attuativa, perché alcune Regioni sono successivamente intervenute a modificare la distribuzione delle funzioni amministrative operata nella prima legge di riordino, in alcuni casi per esigenze di riforma di singoli settori, in altri, in osservanza di interventi della Corte Costituzionale volti a riequilibrare le funzioni a favore degli enti locali¹⁵. Nessuna Regione, tuttavia, ha sinora operato una revisione complessiva dell'impianto definito in attuazione della l. 56/2014, non foss'altro perché la sua perdurante vigenza, anche in mancanza della riforma costituzionale, è stata confermata anche dalla Corte Costituzionale e perché non è assolutamente chiara la traiettoria che intende percorrere il legislatore statale, più volte apparso in procinto di riformare la legge 56/2014, ma per ora senza alcun successo¹⁶.

Soprattutto sul versante comunale, il conferimento di nuove competenze è stato dunque generalmente limitato o rinviato al raggiungimento effettivo da parte dei comuni della soglia di adeguatezza attraverso

¹⁴ Cfr. Legautonomie, *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Luglio 2015 (www.legautonomie.it); Senato, Ufficio valutazione impatto, *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, luglio 2017; R. CHELI, *L'attuazione della Legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni Federalismo*, n. 2/2016, p. 495 ss.; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, p. 99 ss. e *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rimini, p. 225 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, p. 953 ss.; Issirfa-Cnr, *Gli Enti Locali dopo la 'Legge Delrio' e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Questa Rivista*, n. 7/2019.

¹⁵ Si veda ad es. Corte Cost., sent. 129/2019, a proposito del riparto operato dalla Regione Toscana in danno delle Province delle funzioni amministrative in materia di ambiente, e Corte Cost., sent. 179/2019, in merito alla legittimità della legislazione urbanistica della Regione Lombardia rispetto alla garanzia dell'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

¹⁶ Al riguardo si può menzionare anzitutto la disposizione, rimasta senza esito concreto, dettata dall'art. 1, commi 2, 2 bis e 2 ter, del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, così come convertito dalla L. n. 108/2018, che aveva affidato ad un Tavolo tecnico-politico, istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la redazione di «linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni». Senza esito sono rimasti anche i lavori del Gruppo di studio per l'elaborazione di un progetto di riforma dell'ordinamento degli enti locali istituito con Decreto Ministro dell'Interno il 20 luglio 2020 (cd. Commissione Pajno, dal nome del suo Coordinatore); non ancora trasmesso ufficialmente alla Conferenza Unificata, né approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri (al momento in cui si scrive), il disegno di legge di iniziativa governativa intitolato «Delega al governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali», circolato in due versioni differenti nell'ottobre del 2021 e nel marzo 2022.

processi di aggregazione sovracomunale, che la Regione si impegnava a sostenere e incoraggiare, ma che poi spesso non sono avvenuti; in molti casi le Province hanno perduto a favore del livello regionale anche funzioni riconducibili nell'alveo di quelle fondamentali e, comunque, fortemente caratterizzanti sino a quel momento il loro profilo, come quelle in materia di difesa del suolo, caccia e pesca, mercato del lavoro, agricoltura. Ne è derivato un generale irrobustimento dell'amministrazione regionale, con modelli organizzativi differenziati: alcune Regioni hanno affidato alla propria amministrazione regionale diretta le nuove funzioni amministrative; altre, hanno costituito o potenziato la rete delle Agenzie e degli enti strumentali; in altri casi, si è ricostituita una rete di uffici periferici regionali su base provinciale, anche per venire incontro alle esigenze di ricollocamento del personale ex-provinciale¹⁷. Di queste trasformazioni dell'amministrazione regionale – così come di quelle delle amministrazioni provinciali – mancano, peraltro, dati complessivi di sintesi che permettano uno sguardo d'assieme dell'assetto attuale dell'amministrazione ai diversi livelli di governo nelle diverse realtà regionali.

Un aspetto generalmente poco noto e sottolineato è quanto determinante sia stato, in questi anni, l'apporto finanziario che le Regioni hanno garantito al proprio sistema locale, sopperendo alla mancanza di risorse proprie o derivate sufficienti anche solo a coprire le spese per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Il meccanismo più frequentemente utilizzato è stato quello della conclusione di accordi o convenzioni quadro per la regolazione dei citati flussi finanziari. Molto utilizzato è stato, nei confronti delle Province, l'istituto del comando di personale ex provinciale, divenuto regionale, alle stesse Province, meccanismo che ha permesso la continuità delle funzioni amministrative, il mantenimento del personale nelle proprie sedi di lavoro ed anche la copertura dei costi degli spazi e delle attrezzature necessarie alle Province per lo svolgimento delle loro funzioni. Su queste convenzioni ed accordi, peraltro, mancano dati di insieme, ma è plausibile ritenere che il sostegno finanziario sia stato maggiore laddove le Regioni hanno riconfermato in capo alle Province un maggior numero di funzioni, perché nelle spese per le funzioni conferite sono state considerate anche le spese per le funzioni di amministrazione generale, ed altre spese contingenti; ma certamente il livello di impegno finanziario è stato assai diverso sul territorio, come dimostra anche il contenzioso costituzionale formatosi in ordine a leggi regionali poco rispettose del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse¹⁸.

¹⁷ È ad esempio il caso della Regione Emilia-Romagna, che nella l.r. 13/2015 ha ampliato le funzioni dell'Agenzia per l'ambiente, trasformata in Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia, dell'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile e dell'Agenzia regionale per le erogazioni in Agricoltura. Di nuova istituzione è invece l'Agenzia regionale per il lavoro, che ha assunto le competenze dei Centri per l'impiego e le ha organizzate con un modello a rete di servizi, a presidio territoriale delle politiche attive e passive del lavoro.

¹⁸ Si veda ad es. Corte Cost., sent. 10/2016, a proposito della legislazione del Piemonte, e la nota di G. BOGGERO, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Piemonte Auton.*, 1/2016.

In questo variegato quadro di trasformazioni è assai difficile, con i dati attualmente noti, dare un giudizio obiettivo sulla complessiva adeguatezza delle scelte di riordino delle funzioni amministrative operate dalle diverse Regioni; giudizio reso ancor più difficile dalla circostanza che tutti gli enti coinvolti hanno dovuto operare in un contesto di risorse umane e finanziarie decisamente insufficiente a garantire qualità ed efficienza dei servizi resi ai cittadini¹⁹. Solo alcune Regioni, peraltro, hanno effettuato, in attuazione di clausole valutative contenute nelle proprie leggi, un bilancio dello stato di attuazione delle leggi medesime²⁰; qualche dato è rilevante è pervenuto dai controlli annuali della Corte dei Conti e dagli studi degli uffici parlamentari. Da queste analisi sembra che per alcune funzioni amministrative lo spostamento verso l'alto della loro titolarità ed esercizio abbia apportato sensibili miglioramenti nel grado di efficacia: così per esempio è avvenuto per le funzioni in materia di agricoltura, legate all'utilizzazione dei fondi strutturali europei, o per i servizi per l'impiego, nelle Regioni in cui questa funzione è stata attribuita alla Regione stessa; più controversi i risultati derivanti dall'accentramento delle funzioni in materia di ambiente, laddove avvenuta. In ogni caso, deve considerarsi che il periodo appena conclusosi è stato caratterizzato da una generale contrazione delle risorse, che certamente non ha favorito lo svolgimento ottimale delle funzioni amministrative da parte di nessun livello di amministrazione.

3. Come far ripartire il percorso: qualche proposta di revisione della legislazione ordinaria

Dalla ricostruzione appena operata dei passaggi salienti che hanno caratterizzato la attuazione (o mancata attuazione) dell'art. 118 Cost. si evince che è stata soprattutto la legislazione ordinaria (statale e regionale) ad aver determinato uno scostamento rispetto ai principi in esso enucleati. Il principio di sussidiarietà è pienamente coerente con il modello istituzionale policentrico delineato dall'art 114 Cost., così come essenziali sono i principi di adeguatezza e differenziazione, corollari del primo, che pertanto conservano tutta la loro validità.

È chiaro, da quanto sin qui detto, che un intervento sulla legislazione ordinaria in attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. va necessariamente coordinato con eventuali interventi sul piano della normazione – sia costituzionale che amministrativa – sui livelli di governo che compongono la Repubblica, e quindi anche sulla configurazione che si deciderà di imprimere alla forma di governo delle Province e delle Città metropolitane.

¹⁹ Cr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, *Le Regioni*, 2018, p. 877 ss.

²⁰ Si veda ad esempio la Relazione valutativa presentata dalla Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna il 26 novembre 2020 all'Assemblea legislativa regionale ai sensi dell'art. 74 della legge regionale n. 13 del 2015, concernente il grado di attuazione della stessa legge regionale. In questa relazione si dà conto «del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13 del 2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale».

In merito al nuovo modello di elezione di secondo grado di queste ultime, è importante notare che gli amministratori locali hanno giudicato generalmente positiva, alla prova dei fatti, la scelta di affidare agli stessi amministratori comunali la rappresentanza degli interessi di area vasta. In altre parole, la collaborazione tra amministratori comunali, facilitata dalla presenza delle nuove sedi di secondo grado, ha permesso nella maggior parte dei casi di risolvere, nonostante le gravi difficoltà organizzative e finanziarie di questi anni, i problemi dei territori assumendo decisioni senza contrapposizioni, ma, al contrario, con un attento bilanciamento tra interessi di prossimità e di area vasta; complessivamente positivo è stato anche il ruolo propositivo e consultivo svolto dalle Assemblee dei Sindaci. Da questa esperienza, pertanto, sembrerebbe confermato che la forma di governo di secondo grado sia potenzialmente idonea a realizzare una coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comuni e Provincia. Ciò che certamente non ha funzionato è stato, invece, secondo l'unanime giudizio, il dimensionamento degli organi (troppo ristretta la composizione dei consigli provinciali) e la loro rappresentatività (il collegio elettorale uniprovinciale, unito al sistema di voto ponderato, non è tale da garantire la rappresentanza di tutte le parti del territorio provinciale); la mancanza di un esecutivo; la totale gratuità degli incarichi provinciali, solo recentemente attenuata dalla previsione di una maggiorazione per l'indennità del Presidente della Provincia²¹. Si tratta di disposizioni in cui evidente era l'influenza predominante, quasi accecante dell'obiettivo del contenimento della spesa: orientamento che va ora attenuato, al fine di restituire dignità e ruolo a chi ricopre cariche presso la Provincia e la Città metropolitana, enti costituzionalmente necessari.

Sulle funzioni provinciali, invece, non si può non constatare, in primo luogo, che l'elenco delle funzioni fondamentali delineato dal legislatore del 2014 è stato stilato secondo una logica di cui è difficile ricostruire il filo conduttore. Nell'elenco compaiono, infatti, tipici compiti di amministrazione e gestione di servizi, di assistenza e supporto ai comuni, ma anche funzioni di controllo o programmatiche che – se interpretate in ottica gerarchica – poco si adattano alla natura di secondo livello della Provincia. L'adozione delle leggi regionali di riordino ha poi determinato la conservazione in capo alle Province di un nutrito quanto variegato elenco di ulteriori funzioni amministrative, che, come si è detto, le stesse Province – strette nella morsa dei tagli finanziari e degli obblighi di riduzione del personale imposti dal

²¹ In tal senso è stato modificato l'art. 1, comma 59 della l. 56/2014 che ora prevede il Presidente della Provincia percepisce un'indennità determinata in misura pari a quella del sindaco del comune capoluogo, in ogni caso non cumulabile con quella percepita in qualità di sindaco (d.l. 124/2019). A ciò si aggiunga che l'art. 1, comma 583, della legge finanziaria per il 2022 (l. 234/2021) ha previsto un notevole incremento delle indennità degli amministratori comunali in proporzione alla popolazione del rispettivo comune, in evidente considerazione anche del ruolo da essi ricoperto negli enti di area vasta.



legislatore statale – hanno faticato a esercitare, o meglio, hanno potuto continuare ad esercitare spesso solo grazie all’ingente sostegno finanziario regionale.

Appare dunque fondamentale rivedere l’elenco delle funzioni fondamentali delle Province in un’ottica che tenga conto certamente della natura delle funzioni, ma anche del loro grado di complessità, delle difficoltà riscontrate nel loro concreto esercizio, della necessità di evitare conflitti di interessi; operazione che va compiuta necessariamente tenendo conto delle scelte operate dalla legislazione regionale, e che deve essere ancora una volta ispirata ai principi di adeguatezza e di effettività. Occorre, in altre parole, individuare quali funzioni ex-provinciali hanno avuto generalmente beneficio laddove sono state allocate a livello regionale, e quali altre funzioni, rimaste in capo alle Province in quanto “fondamentali”, ben potrebbero anch’esse essere più efficacemente svolte ad un superiore livello di governo, con un approccio pragmatico che tenga conto che la distribuzione delle funzioni, piuttosto che l’esito di una classificazione astratta, è sempre stata frutto di una scelta storica, legata alla concretezza delle esigenze delle singole società e dei singoli territori²². In questa rivalutazione delle funzioni provinciali, molta importanza riveste anche la considerazione delle funzioni attualmente intestate ai comuni e che potrebbero, invece, essere attribuite alle Province, quali enti di secondo grado capaci di assicurare il giusto temperamento tra interessi di prossimità e di area vasta. Sul punto, si potrebbe ipotizzare, in luogo di una soluzione unificata a livello nazionale, la formulazione, in un’ottica di auto-coordinamento, da parte di ciascuna Provincia di proposte relative alle funzioni comunali che è preferibile siano organizzate in ambito provinciale e di quelle che possono essere invece svolte tramite forme associative intercomunali, in coerenza con le scelte compiute in sede di partecipazione all’elaborazione del programma regionale di riordino territoriale e di definizione degli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio associato delle funzioni comunali. La forte differenziazione nell’assetto delle funzioni amministrative provinciali che ormai caratterizza il nostro Paese a seguito della legge 56/2014, ed anche della differenziazione sussistente tra enti provinciali, sia nelle dimensioni che nelle risorse organizzative, suggerisce la necessità di soluzioni differenziate, aperte alle proposte ed attente alle esigenze dei singoli territori.

Sul punto, tuttavia, va avvertito che la direzione di marcia che sembra essere stata intrapresa dal Governo appare diversa. L’elenco delle nuove funzioni fondamentali delle Province contenuto nelle proposte di riforma in discussione è concepito per essere applicato indistintamente a tutte le Province italiane, a prescindere dagli attuali differenti assetti amministrativi e della loro rispettiva efficacia. Se a ciò si aggiunge l’estensione della maggior parte delle funzioni metropolitane alle Province (tutte, con la sola eccezione della pianificazione urbanistica generale), la direzione di marcia sembra quella di una maggiore uniformità;

²² In questo senso, a confutazione dell’esistenza di funzioni di area vasta *in rerum natura*, anche alla luce delle esperienze comparate, L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Istituz. Federalismo*, 2014, p. 127.

esito che può essere anche giustificato alla luce dell'art. 118 Cost., ma che dovrebbe essere frutto di una preventiva istruttoria e di una adeguata ponderazione preventiva dei suoi effetti, con particolare riferimento all'uniformazione delle Province alle Città metropolitane. Su questo specifico punto, peraltro, le perplessità non possono che essere maggiori, visto che una piena attuazione del disegno costituzionale richiederebbe piuttosto una più precisa distinzione funzionale tra i due enti di area vasta²³.

Venendo al tema delle funzioni comunali, occorre partire da un dato di partenza: la centralità, nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 118 Cost., del *comune* quale cellula di base dell'intero sistema amministrativo italiano; al quale deve essere riconosciuta e garantita un'ampia gamma di poteri e competenze secondo il principio di sussidiarietà, nonché la capacità di intervenire nella promozione e sviluppo della propria comunità, secondo un disegno incrementale che esclude una definizione tassativa (secondo un elenco chiuso) delle competenze comunali ed impedisce (attraverso la definizione delle funzioni fondamentali) l'eventuale loro svuotamento ad opera della legislazione di settore²⁴.

Le funzioni amministrative comunali, tuttavia, vanno garantite non solo in astratto; di esse deve essere garantito l'esercizio in concreto, secondo un *principio di effettività* che non può non tener conto dell'*adeguatezza* delle amministrazioni comunali, ovvero della loro capacità effettiva di far fronte alle competenze assegnate ed alle complessive esigenze del proprio territorio; capacità che, purtroppo, manca ancora a molte amministrazioni locali.

Lo strumento principale per assicurare l'effettività e l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative comunali è e resta la ricerca di una *dimensione* adeguata; dimensione che dovrebbe essere, anzitutto, *territoriale*; ma può essere anche *funzionale*, ovvero, perseguita attraverso forme associative - di dimensione a loro volta adeguata - che permettano, attraverso la condivisione di risorse e personale, di assicurare l'esercizio effettivo delle funzioni che richiedono maggiore capacità amministrativa, risorse organizzative e finanziarie, celerità di risposta ai cittadini. Va ribadita pertanto l'opportunità, per i comuni che, per ridotte dimensioni o per altri elementi di criticità, non siano in grado di garantire l'esercizio effettivo ed efficace delle proprie competenze, del raggiungimento di una *dimensione funzionale adeguata* attraverso la *cooperazione intercomunale*. Essa è, non può che restare, la scelta preferenziale, come mostrano anche i risultati raggiunti dai Paesi che più hanno puntato sull'intercomunalità; in questa prospettiva anche la fusione, più che costituire un'alternativa, dovrebbe rappresentare l'esito di un processo di progressiva unificazione del personale e delle strutture realizzato attraverso una fase preventiva di cooperazione.

²³ Sull'esigenza di recuperare l'ispirazione della legge n. 142/1990, che non sovrapponeva Città metropolitana e Provincia e, anzi, marcava la missione del nuovo ente, chiaramente orientato a governare la conurbazione, A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V*, cit., p. 82.

²⁴ Cfr. F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituto Federalismo*, 2021, p. 16.

Anche in questo versante, come in quello della riarticolazione delle funzioni provinciali, essenziale è il ruolo sia del legislatore statale, sia di quello regionale, come dimostra l'esperienza concreta: le Unioni si sono sviluppate, e, soprattutto, hanno dato buona prova di sé nelle Regioni dotate di un adeguato quadro normativo e impegnate seriamente nel sostegno tecnico e finanziario alle gestioni associate; le differenziazioni esistenti, a livello nazionale, nella diffusione della cooperazione intercomunale si devono in gran parte a questo elemento.

Sul punto, si è consapevoli che la rigidità delle soglie dimensionali fissate dal legislatore nazionale e dell'elencazione delle funzioni soggette ad obbligo di esercizio associato – del resto, figlie della stagione della cd. *spending review* - è stata all'origine di molte difficoltà attuative. Tale rigidità potrebbe essere superata mediante la previsione di una disciplina nazionale che fissi un elenco “essenziale” di funzioni fondamentali ad esercizio associato obbligatorio - più ridotto dell'attuale, ma comunque significativo, coincidente con le funzioni di più complessa gestione per i piccoli comuni – da esercitarsi nel rispetto degli ambiti ottimali individuati da ciascuna Regione, suscettibile di incremento da parte della Regione stessa, d'intesa con il proprio sistema locale. Troppo spesso è avvenuto, infatti, che la definizione degli ambiti ottimali sia stata fatta senza coinvolgere adeguatamente gli enti locali, o abbia portato alla mera definizione di “aree” all'interno delle quali costituire le forme associative sulla base dei criteri di obbligatorietà sanciti dal legislatore nazionale; troppo spesso le forme associative sono state costituite escludendo i comuni medi, quelli dotati delle maggiori capacità e risorse, e spesso per svolgere funzioni poco significative. Anche in tal caso, il coinvolgimento dei territori, attraverso le Conferenze dei Sindaci, assicurerebbe che la definizione degli ambiti per l'esercizio associato sia effettivamente corrispondente alle esigenze ed alle specificità locali, evitando ambiti troppo ampi o, al contrario, troppo frammentati. Si potrebbe in tal modo puntare altresì sul coinvolgimento dei comuni medio-grandi nell'esercizio associato delle funzioni, senza limitare l'obbligo ai soli comuni piccoli (evitando, così, la cd. “unione delle debolezze”), secondo un criterio di *solidarietà tra territori*; garantire su tutto il territorio nazionale un nocciolo duro di funzioni ad esercizio associato obbligatorio, suscettibile di ampliamento laddove le realtà già presenti permettano una collaborazione più stretta; garantire un percorso di progressiva estensione a tutto il territorio nazionale della cooperazione intercomunale; fissare un termine per il completamento della programmazione e per la costituzione delle forme associative, a cui condizionare l'accesso ai contributi nazionali e regionali. A tal fine, specifici contributi potrebbero essere destinati anche ad incoraggiare i comuni ad ampliare volontariamente l'elenco delle funzioni associate, sostenendoli in un processo incrementale che li porti a rafforzare progressivamente la cooperazione.

Anche rispetto a queste proposte, l'orientamento del legislatore statale sembra però essere differente; con l'ulteriore aggravante che le soluzioni appaiono ancora lontane da una piena definizione. Se, infatti, in un

primo momento la proposta governativa sembrava andare nella direzione di un superamento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, a favore di una piena autonomia comunale nella scelta delle forme e dei contenuti della cooperazione (secondo un modello che, rispetto al passato, passava comunque per l'auto-coordinamento dei territori), le ultime elaborazioni risultano di segno totalmente opposto: conferma dell'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni, ma possibilità di sottrarsi a tale obbligo mediante il rispetto di una serie di parametri, definiti in modo uniforme a livello nazionale, da garantire per assicurarsi il diritto all'esonero dall'obbligo. Finché non sarà superata questa incertezza, appare difficile immaginare che il disegno di legge governativo possa trovare il consenso dei diretti interessati – Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni – e trovare definitiva luce.

4. Osservazioni conclusive

Come si è potuto constatare, l'ordinamento locale italiano è stato attraversato da interventi che ne hanno trasformato profondamente i tratti caratteristici e reso non più rinviabile un riassetto complessivo volto a superare quello scollamento tra testo costituzionale e pratica legislativa ed amministrativa da più parti ormai evidenziato²⁵. Tra i fattori di trasformazione basta citare le numerose disposizioni adottate durante la fase acuta della crisi economica, e, poi, in attesa della revisione del titolo V della Costituzione, con la legge 56/2014; la legislazione regionale che ne è conseguita; le innovazioni che hanno investito aspetti essenziali dell'organizzazione di tutte le amministrazioni, ivi comprese quelle statali (sistema dei controlli, contabilità, legislazione anticorruzione); gli incisivi interventi della Corte Costituzionale; l'articolata congerie di norme introdotte per far fronte all'emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19; ed infine, l'imponente progetto di trasformazione contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, che richiama anche le autonomie locali ad un eccezionale sforzo di progettualità ed impegno.

Si tratta quindi, ora, di mettere a sistema queste innovazioni, coordinandole ed inserendole armonicamente nell'intelaiatura delle disposizioni tuttora vigenti del TUEL; ma non solo. Proprio l'incisività delle trasformazioni intervenute rende necessaria una particolare attenzione agli aspetti più problematici e contraddittori delle riforme operate, in modo da elaborare, alla luce dei risultati emersi dalla loro concreta attuazione, anche interventi di tipo correttivo; distinguendo, se possibile, quelli che possono costituire oggetto di disposizioni di immediata applicazione e quelli che necessitano, invece, di una più accurata istruttoria e debbono, quindi, essere rinviati ad interventi attuativi successivi, previa

²⁵ E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituz. Federalismo*, 2021, p. 140.



formulazione di principi e criteri direttivi. L'auspicio è che nell'esercizio di questo fondamentale compito, il legislatore non trascuri di far ripartire anche l'attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost.