

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

di Roberto Di Maria\*

SOMMARIO: 1. Breve premessa: la “travagliata vicenda” degli Enti locali nell’ordinamento costituzionale italiano. – 2. Coinvolgimento procedurale e responsabilità funzionale degli Enti locali nel d.d.l. c.d. “Calderoli”: quattro criticità. – 3. Considerazioni conclusive.

### 1. Breve premessa: la “travagliata vicenda” degli Enti locali in Italia

Non può negarsi – a parere di chi scrive – che gli Enti locali (di seguito “EE. LL.”) siano stati oggetto di alterne vicende e fortune istituzionali, occorse lungo lo sviluppo normativo del sistema di governo multilivello repubblicano.

Per limitare il campo di indagine agli ultimi trent’anni, basti rammentare – *in primis* – la successione fra la legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. “Bassanini”), il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. “TUEL”) e la legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (c.d. “riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione”); successione originata dall’impulso centrifugo delle disposizioni in materia di autonomia e decentramento delle funzioni amministrative, raccolto e convogliato poi nel Testo Unico – in particolare, nella distribuzione delle funzioni a livello comunale, provinciale e metropolitano – e rivisitato infine nella Costituzione, alla luce del nuovo assetto delineato soprattutto negli artt. 114 e 118<sup>1</sup>.

Un vero e proprio “inseguimento” consumatosi nell’arco di due Legislature – indi apparentemente condiviso, già in epoca di “democrazia dell’alternanza”, tanto dal Centrodestra quanto dal Centrosinistra – la cui univoca *ratio* pareva risiedere nella valorizzazione delle autonomie locali ed, in specie, della loro peculiare capacità amministrativa, apparentemente meglio rispondente alle esigenze sistematiche di efficienza ed efficacia nonché espressione più autentica del principio di sovranità popolare: la maggiore approssimazione dell’apparato

---

\* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

<sup>1</sup> Per ragioni di spazio non può approfondirsi il tema che, peraltro, è stato ampiamente arato in dottrina nonché ugualmente approfondito dalla giurisprudenza, sia costituzionale sia amministrativa. *Ex multis* – ed a titolo meramente riepilogativo – si rinvia a T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001; nonché A. PIOGGIA e L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007.

amministrativo pubblico all'utente-cittadino – appunto in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – avrebbe dovuto infatti conferire alla relativa azione il crisma della “democraticità”, in un contesto istituzionale “simil-federale”<sup>2</sup>.

*In secundis*, deve rammentarsi la approvazione ed entrata in vigore – a distanza di circa tredici anni – della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. “Delrio”), e la elaborazione ed approvazione parlamentare del d.d.l. di revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” (cfr. A.S. 1429-b, 13 ottobre 2015) poi bocciato, però, in sede di *referendum* costituzionale.

Anche in tal caso un “inseguimento”, stavolta fra Legislatore ordinario e costituzionale, funzionale a ridisegnare l'ordinamento degli EE.LL. in ossequio – almeno secondo le proclamate intenzioni politiche – al contenimento della spesa pubblica (c.d. “spending review”) attraverso il ridimensionamento dell'apparato politico-amministrativo locale: con la “legge Delrio” si era infatti provveduto a svuotare le Province delle loro competenze – mediante la devoluzione delle stesse a livello o comunale-metropolitano o regionale – nonché a sopprimerne gli organi istituzionali di rappresentanza politico-elettorale; sicché la successiva riforma “Renzi-Boschi” avrebbe avuto la finalità di conferire “copertura costituzionale” alla legge riscrivendo, in particolare, il combinato disposto dai succitati artt. 114 e 118 Cost. Iniziativa naufragata – come anticipato – all'esito del referendum del 4 dicembre 2016<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Anche in argomento la riflessione dottrinale è più che abbondante. Qui ci si limita soltanto a richiamare la (alquanto schizofrenica) vicenda politica sottostante alla rassegnata sequenza di provvedimenti: dalla elaborazione ed approvazione della c.d. “riforma Bassanini” – non casualmente definita “federalismo a Costituzione invariata” – e del TUEL, prima, alla elaborazione del d.d.l. di revisione costituzionale, poi, promossi dall'allora Governo di Centrosinistra (cfr. XIII Legislatura); dalla approvazione del predetto d.d.l. ed entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione alla (pressoché istantanea) elaborazione e presentazione di un ulteriore e nuovo d.d.l. di revisione costituzionale – la c.d. “Devolution” (cfr. A.S. 2544, 25 marzo 2004) – infine bocciato in sede referendaria, ex art. 138 Cost., invece promossi dal successivo Governo di Centrodestra (cfr. XIV Legislatura). Tanto basta – si ritiene – a descrivere la irrazionalità politica che ha caratterizzato, a cavallo del secondo millennio, la regolamentazione italiana del *multilevel system of government*; irrazionalità politica altresì ridondata, poi, anche sul piano istituzionale e vieppiù normativo.

<sup>3</sup> Alquanto significativa – ed altrettanto sintomatica – è la parallela vicenda occorsa in Sicilia ed avente ad oggetto la istituzione dei liberi Consorzi di Comuni; vicenda articolatasi lungo due Legislature regionali, la XV e la XVI, e che ha prodotto ben quattro provvedimenti: le leggi regionali siciliane 8 marzo 2012, n. 14; 27 marzo 2013, n. 7; 24 marzo 2014, n. 8; e 4 agosto 2015, n. 15. Nessuna delle quali – tuttavia – ha confermato ed asseverato l'intento politico dell'allora Presidente della Giunta regionale, On.le Rosario Crocetta, di “abolizione” delle Province; e che hanno semmai proiettato la Regione siciliana in una dimensione di assoluta – e, ad oggi, irrisolta – ambiguità politico-amministrativa, invero non differente da quella nazionale. In argomento sia consentito rinviare a R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana di istituzione dei “liberi Consorzi comunali”: brevi note critiche sul processo di riforma dell'ordinamento degli Enti locali (e di governo territoriale) della Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2014.

Un *excursus* che ha infine condotto alla attuale “terra di mezzo”, popolata da una pletera di proposte di ritorno al passato ovverosia – in particolare – alla (ri) elezione degli organi istituzionali delle Province (i.e. Presidente e Consiglio) nonché, quindi, alla ricostituzione funzionale e politica del c.d. “Ente intermedio” (o di “area vasta”)<sup>4</sup>; e nell’ambito della quale si iscrive, appunto, la presentazione del d.d.l. c.d. “Calderoli” (A.S. 615, 23 marzo 2023), intanto approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

Le criticità che si evidenzieranno *infra*, dunque, sembrano poter essere fisiologicamente ricondotte alla perplessa collocazione degli EE.LL. nel quadro costituzionale italiano ed in specie, sul piano funzionale, nel sistema di governo multilivello: è infatti nella “cultura costituzionale” – per come si è politicamente evoluta nella storia repubblicana e così come paradigmaticamente rappresentata dalle rassegnate vicende dell’ultimo trentennio – che si annidano i germi della svalutazione, o sottovalutazione, degli EE.LL. ovverosia del loro ruolo istituzionale e delle loro (inespresse) potenzialità politico-amministrative.

## 2. *Coinvolgimento procedurale e responsabilità funzionale degli Enti locali nel d.d.l. c.d. “Calderoli”: quattro criticità*

Limitando l’ambito di analisi del d.d.l. di attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” alle sole modalità di coinvolgimento, diretto ed indiretto, degli EE.LL. nell’ambito della suddetta procedura, possono rilevarsi – si ritiene – quattro significative criticità.

La prima attiene alle formule «sentiti gli Enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell’ambito della propria autonomia statutaria» – di cui all’art. 2, co. 1, del d.d.l. – ed «assicurando la consultazione degli Enti locali» – di cui al

---

<sup>4</sup> Il riferimento è alla “Delega al Governo per la revisione delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali”, c.d. “TUOEL”, del 4 agosto 2023, nonché alla “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane”, dell’1 giugno 2023; testi univocamente caratterizzati dal richiamo ai principi derivanti dal diritto dell’Unione europea e dalla Carta europea delle autonomie locali in merito alla centralità della figura dell’organo monocratico di Comuni, Province e Città metropolitane ed alla (conseguente) elezione a suffragio universale e diretto – ad esempio – del Presidente della Provincia. Analogamente, in Sicilia, è stata presentata la “Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane”, il cui art. 1 prevede: «[i]n attuazione degli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e degli articoli 14, lettera o) e 15 dello Statuto regionale la presente legge detta disposizioni in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane istituiti, quali enti di area vasta, dall’articolo 1 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e sue successive modifiche ed integrazioni»; ed il cui art. 6 stabilisce, altresì: «[i]l Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al consiglio del libero consorzio».

co. 5 del medesimo art. – entrambe descrittive del coinvolgimento degli EE.LL. nella procedura di determinazione, sia iniziale sia finale, della intesa ma in termini – invero – alquanto ambigui.

Tanto nella fase introduttiva, in cui la Regione interessata assume l’iniziativa mediante la predisposizione della bozza di intesa da sottoporre allo Stato (i.e. al Governo) ed in cui formula, dunque, una ipotesi devolutiva (i.e. individua le materie da trasferire) non ancora condizionata – e quindi, eventualmente, modificata – dall’intervento statale; quanto poi nella fase conclusiva – in cui perviene alla Regione lo schema definitivo della intesa, sì come prodotto della interazione dei diversi soggetti coinvolti, a livello sia statale sia regionale – sarebbe stato infatti opportuno un coinvolgimento sostanziale degli EE.LL., anche (ma non soltanto) perché poi titolari delle relative funzioni amministrative, ovvero dei servizi, connessi alle materie infine devolute.

Le indicazioni ricavabili dal testo normativo sono invece alquanto “spicce”: si rinvia infatti *de plano* alle forme di concertazione fra Regioni ed EE.LL. disciplinate a livello statutario, nonché alla audizione degli Enti medesimi, ma senza alcuna ulteriore specificazione procedurale; il che potrebbe effettivamente comportare una – anche significativa – asimmetria interregionale, formale e sostanziale, rispetto alle modalità di compartecipazione degli EE.LL. alla materiale determinazione del contenuto della bozza: in tal senso sarebbe stato più opportuno, per ragioni sia di omogeneità sia di effettività, che il d.d.l. avesse dunque previsto *espressamente e specificamente* tali modalità di consultazione<sup>5</sup>.

A ciò si aggiunga che – mentre in Senato è stato approvato un emendamento (cfr. n. 2.40 del 23 gennaio 2024) ai sensi del quale «prima dell’avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell’atto di iniziativa» – paradossalmente (o forse no, rispetto alle premesse) è stato invece respinto l’emendamento 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.

La seconda perplessità riguarda il ruolo della Conferenza unificata e dunque, indirettamente e nel suo ambito, quello degli EE.LL.: invero, nelle intenzioni del

---

<sup>5</sup> A fronte della laconicità degli Statuti regionali in materia, è quindi possibile ipotizzare che le forme di consultazione degli EE.LL. comporteranno il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, istituito con legge regionale – *ex art. 123, co. 4, Cost.* – in tutte le Regioni ordinarie e speciali (tranne che nella Regione siciliana, nella quale è invece presente la “Conferenza permanente Regione-Autonomie locali” – istituita con decreto del Presidente della Giunta regionale, quale strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli EE.LL. – ed in cui è ancora pendente il d.d.l. 1227/2022: “Istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie Locali”).

Governo, la competenza attribuitale per la formulazione di un «parere» sembra essere l'indice della compartecipazione (anche) delle Autonomie locali alla procedura di determinazione dei contenuti dell'intesa Stato-Regione; né a caso, nel co. 4 dell'art. 2 del d.d.l. è espressamente menzionato l'art. 8 del d.lgs. 281/1997, il quale implicitamente rievoca le materie ed i compiti di «interesse comune» delle Province e dei Comuni con quelle dello Stato e delle Regioni. Eppure, tale coinvolgimento pare essere stato sostanzialmente sterilizzato dalla ulteriore previsione della natura né obbligatoria né vincolante del medesimo: infatti, «decorso il [...] termine» di trenta giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema di intesa preliminare è comunque mandato alle Camere per l'esame parlamentare (cfr. art. 2, co. 4).

Sicché è difficile immaginare – soprattutto alla luce della pregressa (ed invero alquanto infelice) esperienza italiana in materia di cooperazione interistituzionale e di negoziazione multilivello<sup>6</sup> – sia *se* sia *quanto* gli EE.LL. possano effettivamente difendere i propri interessi e quindi, tramite la Conferenza, incidere davvero sulla configurazione finale della intesa.

La terza perplessità riguarda l'*exitus* dei suddetti passaggi procedurali: ai sensi del co. 5 dell'art. 2, infatti, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario»; pertanto, sia il parere della Conferenza sia gli atti parlamentari di indirizzo devono essere valutati dal Governo al fine della predisposizione dello schema definitivo di intesa, salvo che non sia «necessario» un «ulteriore negoziato». Rispetto a tale previsione – già di per sé assolutamente evanescente – sorgono perlomeno due interrogativi: se tale negoziato sia speculare a quello inizialmente previsto nei co. 1-3 dell'art. 2 e se, quindi, l'eventuale ricorso al medesimo determini la “retrocessione” dell'intera procedura al suo *incipit* – ovvero sia il suo integrale riavvio – oppure se si tratti soltanto di una “parentesi”, che consente allo Stato ed alla Regione di manipolare lo schema di intesa – ulteriormente e successivamente – rispetto ai rilievi già formulati dalla Conferenza unificata e dalle Camere<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> In argomento si rinvia a A. BARBERA e T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, ed in specie – ivi – al contributo critico di R. Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*.

<sup>7</sup> Né, peraltro, si comprende chiaramente a chi spetti stabilire se il previsto negoziato sia «necessario» e, vieppiù, sulla base della valutazione di quali parametri o esigenze obiettive dovrebbe fondarsi il relativo giudizio. Sul punto deve però registrarsi un dato positivo – conseguente alla approvazione, in Senato, del d.d.l. – ovvero sia l'inserimento dell'emendamento ai sensi del quale «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata»; sicché tale previsione dovrebbe rendere quantomeno

Quale che sia, infine, la interpretazione autentica del suddetto disposto, gli EE.LL. sono stati estromessi – o comunque, significativamente emarginati – anche dalla relativa procedura di rinegoziazione.

Tanto premesso, sotto il profilo procedurale è allora possibile formulare una prima – generale ed interlocutoria – osservazione: in sede di *drafting* il Governo sembra aver voluto sacrificare il dibattito assembleare per valorizzare invece – almeno parzialmente – il metodo della concertazione e quindi – soprattutto – il ruolo degli Esecutivi, sia statale sia regionale: anche dal ruolo attribuito alla Conferenza unificata – che, insieme al Parlamento, è chiamata ad esprimere un parere tecnico – può infatti ricavarsi la prevalenza del percorso concertativo su quello parlamentare (eventualmente conflittuale); e nonostante tale ruolo appaia *ictu oculi* non particolarmente incisivo, deve rilevarsi che il suo contributo è – o sarebbe – comunque il prodotto di un organo i cui membri sono principalmente espressione degli Esecutivi, statale e regionale, e nel quale la rappresentatività degli EE.LL. è invero alquanto limitata<sup>8</sup>.

La quarta ed ultima perplessità riguardava, infine, le modalità di attribuzione delle funzioni trasferite: nell'art. 6, co. 1, era infatti prevista una mera facoltà di successivo trasferimento delle funzioni, ottenute dalla Regione, al livello territorialmente più vicino ai cittadini: «le funzioni amministrative trasferite alla Regione [...] *possono* essere attribuite [...] a Comuni»; sicché tale formulazione – ed, in specie, il «possono» – si poneva in palese violazione dell'art. 118 Cost.<sup>9</sup>.

Il Senato ha tuttavia approvato un emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 6, co. 1, che – eliminando tale impropria facoltà – ha riprodotto il testo della disposizione costituzionale altrimenti violata: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione *sono attribuite*, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitana e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (cfr. emendamento n. 6.4).

A ciò deve aggiungersi che – sempre in Senato – è stato inserito un nuovo co. 1 all'art. 5 del d.d.l., ai sensi del quale «l'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i

---

trasparenti le ragioni, per parte del Governo, dell'eventuale abiura dei predetti atti di indirizzo.

<sup>8</sup> Infatti, sensi dell'art. 8, co. 2, d.lgs. 281/1997, della «Conferenza Stato-città-autonomie locali [...] fanno parte [...] il presidente dell'Unione province d'Italia – UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani – UNCEM [ed] inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI». La Conferenza unificata – evocata nel d.d.l. – è l'organo in cui convergono appunto le Conferenze (art. 8, co. 1, d.lgs. 281/1997) e quindi la sua composizione è marcatamente di matrice “governativa”.

<sup>9</sup> Elemento peraltro già evidenziato, in dottrina, da E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023, pp. 833-834.

criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, *su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali* [corsivo aggiunto, ndr.]» di cui fanno parte, per queste ultime, «un rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)»; sicché, rispetto al testo originario, è stato aggiunto un esplicito riconoscimento della rappresentanza procedurale a favore degli EE.LL.

Eppure – stante il tenore del testo, in cui ci si limita a richiamare il «rispetto del principio di leale collaborazione» nonché la «conformità all'articolo 118 della Costituzione» – non si fugge ancora alla sensazione che gli EE.LL. assumano il 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.

### 3. *Considerazioni conclusive*

Alla luce delle premesse osservazioni si comprende perché molti fra i primi commenti elaborati in dottrina, aventi ad oggetto la bozza originaria del d.d.l., fossero stati fortemente critici.

Tuttavia, al fine di discernere fra polemica politica e critica tecnico-scientifica, deve innanzitutto darsi atto che – sia dopo la approvazione della legge di bilancio per il 2023, sia dopo la recente approvazione in Senato – il testo del d.d.l. è stato sostanzialmente modificato e, per alcuni aspetti, adeguato ad alcune delle prime (rilevate) criticità: con riferimento, ad esempio, al coinvolgimento del Parlamento; al coordinamento fra gli artt. 116, co. 3, e 119 Cost., in ordine alla (preventiva) determinazione dei l.e.p.; nonché – come rilevato *supra*, §2 – alla attribuzione delle funzioni agli EE.LL., nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazioni e adeguatezza.

Ugualmente, però, si ritiene che le novità procedurali non abbiano eliso completamente tutte le perplessità *illo tempore* condivise ed espresse in dottrina<sup>10</sup>.

In tal senso si condivide il convincimento che «le norme inserite nella legge di bilancio 2023 [nonché, quindi, nella nuova bozza di d.d.l.] possono essere lette come la prima emersione di una *strategia* in cui si intende sommare la rapidità

---

<sup>10</sup> A sintesi dei molti commenti critici, si rinvia ad A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, Editoriale in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023, p. 705 e ss.

d'azione del Governo con la diretta interlocuzione – non solo collegialmente, ma anche singolarmente – con i Presidenti delle Regioni [riaprendo così], dopo l'alternarsi delle tante fasi di *stop and go* che si sono succedute negli anni scorsi[,] il cantiere dell'attuazione dell'autonomia differenziata»<sup>11</sup>; una strategia che, da un lato, pare ispirata alla volontà (o esigenza?) di garantire in qualunque modo l'esito positivo della procedura negoziale – isolando, al centro della medesima, gli Esecutivi statale e regionali – ma che, d'altro lato, estromette quasi completamente il contributo costruttivo degli EE.LL.<sup>12</sup>

Ed invero, identiche ragioni sembrano altresì sottostare all'ambiguo – e comunque marginale – coinvolgimento procedurale degli stessi EE.LL.: essi sono infatti chiamati in causa soltanto con le modalità e nelle forme previste dalla autonomia statutaria regionale; e sono rappresentati, in Conferenza e negli organi tecnici, soltanto (e parzialmente) dai vertici dei rispettivi Esecutivi. Sicché può inferirsi che le modalità di interlocuzione fra gli EE.LL. sia con lo Stato sia con la rispettiva Regione – risultando giuridicamente indefinite – saranno materialmente condizionate, più che da regole procedurali certe, dalle effettive e circostanziali condizioni politiche che o contrapporranno o giustapporranno i Governi statale e regionali a quelli degli EE.LL., indi sfavorendo o favorendo – in ipotesi – l'accoglimento delle relative istanze programmatico-progettuali.

Quanto sopra, sebbene siano gli stessi Enti ad essere *in pectore* titolari delle funzioni attribuite alle Regioni e dunque, giuste intese, ugualmente protagonisti – almeno potenzialmente – del processo costituzionale di differenziazione territoriale.

Una situazione che dovrebbe rammentarci di un risalente – ma ricorrente e quantomai attuale – ammonimento dottrinale: e cioè che in Italia «le rivendicazioni di autonomia territoriale assumono [spesso] un valore soprattutto simbolico, spendibile esclusivamente all'interno dell'universo della comunicazione giuridico-politica», aldilà della loro effettiva “sostanza politica” e del rispetto delle “forme costituzionali”<sup>13</sup>. Nonché – vieppiù – sollecitare una riflessione sui

<sup>11</sup> Così G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, Editoriale in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2023, p. IV e ss. (corsivo aggiunto).

<sup>12</sup> Ed a proposito di “strategia”, sul punto è utile rinviare a F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1998, per una approfondita ricostruzione delle vicende politico-giuridiche antecedenti alla riforma costituzionale del 2001; nonché per una lungimirante analisi di tali premesse, rispetto all'esito della riforma medesima (in specie, cfr. *ivi*, p. 252 e ss.).

<sup>13</sup> Cfr. P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 56. Non può essere un caso, sotto questo profilo, che la bozza di d.d.l. in esame sia stata approvata, in Conferenza unificata, dalle Regioni la cui maggioranza corrisponde – politicamente – a quella nazionale e non anche, invece, da quelle governate dai partiti della opposizione (i.e. Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana). Ammonimento che riecheggia in una recente

rilievi espressi dalla vice-Presidente della Corte costituzionale, Daria De Pretis, in occasione dell'ultima "lectio degasperiana", nel corso della quale è stato citato l'intervento di De Gasperi in Assemblea costituente del 29 gennaio 1948: «Io che sono pure autonomista convinto e che ho patrocinato la tendenza autonomista, permettete che vi dica che le autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno, solo ad una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale [...] in questi corpi essenzialmente amministrativi, anche se vi sarà il libero giuoco della maggioranza e della minoranza politica, non entri troppo la politica [...] *bisognerà che si arrivi al concreto, che si educino gli uomini nell'ambiente regionale ad essere maturi e capaci per far difendere una politica nel Parlamento, ma che negli ambienti regionali soprattutto si faccia della buona amministrazione*»<sup>14</sup>.

In ultima analisi, l'impressione è che – anche in questo caso – le potenzialità connesse alla valorizzazione degli EE.LL. quali "corpi amministrativi" prossimi ai cittadini – e dunque caratterizzati, quantomeno in potenza, dalla massima efficienza ed efficacia operativa – siano state sacrificate per ragioni di ordine politico (nazionale).

---

riflessione di un altro costituzionalista sardo, autorevole autonomista, in ordine ai rapporti fra Stato e Regioni, si come filtrati dal sistema di giustizia costituzionale: sistema in cui – si sostiene – il contenzioso è inteso quale espressione della «esigenza di un contro-bilanciamento della politica statale verso una diversa rappresentazione degli interessi regionali»; ed il cui "valore politico" è stato invece svalutato, a favore della sua "procedimentalizzazione amministrativa" (cfr. M. DEMURO, *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, Editoriale in [www.federalimi.it](http://www.federalimi.it), n. 1/2024, p. IV e ss. Il riferimento è alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023, che affronta il tema del carico del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le regioni mediante il ricorso ad una decisione di alta amministrazione, finalizzata a realizzare la risistemazione interna dei rapporti tra i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri).

<sup>14</sup> Cfr. D. DE PRETIS, "Una Autonomia oltre i confini". *De Gasperi e il primato del bene comune, Lectio degasperiana 2023*, 18 agosto 2023 (corsivo aggiunto). Anche in argomento si richiama F. TERESI, cit., p. 255, laddove infatti si preconizzava – in relazione all'intrapreso percorso di riforma dell'ordinamento territoriale repubblicano – il «risultato di "eliminare, o quantomeno ... limitare la valenza politica e di governo delle autonomie locali"» (cfr. anche A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale in Italia*, in *Le Regioni*, n. 6/1997, p. 1077 e ss.).