

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E ASSETTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE¹

Claudia Tubertini

1. Il percorso accidentato del principio di sussidiarietà verticale. – 2. L'impatto della legge 56/2014 sulla distribuzione delle funzioni amministrative secondo sussidiarietà. – 3. La situazione attuale. Quali nuovi spiragli per l'attuazione del principio di sussidiarietà?

I. IL PERCORSO ACCIDENTATO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ VERTICALE

Ricostruire il percorso di attuazione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale, ossia in relazione alla sua incidenza sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, significa disegnare un tracciato irto di difficoltà, rallentamenti e veri e propri ripensamenti. Difficoltà perché, sin dalla sua prima entrata in vigore, l'intera riforma costituzionale del 2001 è stata oggetto di resistenze e dubbi; rallentamenti perché molti dei provvedimenti attuativi che avrebbero dovuto portarla a compimento non sono stati adottati; ripensamenti perché, nel decennio di più acuta crisi economico-finanziaria, altri principi si sono sovrapposti, se non imposti, sul principio di sussidiarietà².

È vero che, con la riscrittura dell'art. 118, il legislatore costituzionale si proponeva, più che di stravolgere l'impianto delle competenze, piuttosto di consolidare e portare a compimento il disegno di riforma già avviato dal legislatore ordinario con la legge 59/1997 e i relativi decreti attuativi. Attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, insieme a quelli di differenziazione e adeguatezza, infatti, si sarebbero dovute spostare ulteriormente le

¹ Il testo della relazione è stato rivisto e attualizzato, in vista della pubblicazione, al 31 luglio 2022.

² G. Gardini, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in «Ist. fed.», 2011, pp. 457 ss.; M. Carrer, S. Rossi, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in «Quad. cost.», 2012, pp. 259 ss.

funzioni di prossimità in capo ai Comuni, tenendo conto della loro dimensione ed effettiva capacità; individuare le funzioni di area vasta delle Province e delle Città metropolitane, ideando soluzioni differenziate per le aree a intensa conurbazione; attenuare il peso delle competenze di amministrazione delle Regioni, valorizzandone il ruolo di enti di legislazione, programmazione e di governo dell'equilibrata distribuzione delle funzioni sul territorio³.

Come è apparso evidente ai più, al contrario, il baricentro della legislazione successiva si è spostato dall'attuazione del principio di sussidiarietà a quelli di equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico e osservanza degli impegni economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, elevati a rango costituzionale con la modifica degli articoli 98 e 119 operata dalla legge costituzionale 1/2012⁴. È in attuazione di questi principi che è stata progettata anche una semplificazione dei livelli istituzionali di governo, mediante la riduzione della rappresentatività politica degli organi provinciali progettata sin dalla fine del 2011 e poi definitivamente attuata dalla legge 56/2014, e, in prospettiva, la soppressione delle Province⁵.

Sulla riforma delle Province molto è stato detto e scritto, e a buona ragione, considerato che si è trattato della riforma che più si è allontanata dalla prospettiva del primo federalismo, e anche dal progetto insito nella revisione costituzionale del 2001⁶. Molto meno, in realtà, si è stigmatizzato il modesto impatto che la riforma dell'art. 118 Cost. ha avuto sul livello comunale, vero baricentro del sistema amministrativo in base allo stesso principio di sussidiarietà, come

³ F. Bassanini, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in «Astrid Rassegna», 28 aprile 2010.

⁴ A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in «Quad. cost.», 2012, pp. 108 ss.; M. Passalacqua, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in «Amm. cammino», 12 maggio 2012.

⁵ Nell'amplessissima letteratura sulla c.d. legislazione della crisi, e in particolare sul suo impatto sull'assetto amministrativo, L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in «Le Regioni», 2012, pp. 845 ss.; M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza e evoluzioni legislative dopo la revisione del titolo v*, Milano, Giuffrè, 2014; L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

⁶ Così G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in «Ist. fed.», 2014, pp. 29 ss.

declinato in questa previsione costituzionale. È infatti, anzitutto, la scarsa valorizzazione del livello comunale ad apparire in netto contrasto con il principio di sussidiarietà inteso come preferenza per il Comune, primo e fondamentale livello di amministrazione ai sensi del comma 1 della citata previsione costituzionale e dell'articolazione territoriale dello Stato dettata dall'art. 114.

In pochi hanno ravvisato, come invece sarebbe stato opportuno, un collegamento tra questa limitata incidenza del principio di sussidiarietà (almeno se inteso in senso discendente) e l'assetto delle funzioni amministrative che si era prodotto per effetto degli interventi legislativi precedenti. Già nella stagione del c.d. federalismo amministrativo era infatti evidente che la perdurante frammentazione del tessuto comunale aveva spinto sia il legislatore statale sia quello regionale a collocare a un livello superiore numerose funzioni che, in un sistema municipale meno parcellizzato, avrebbero potuto essere adeguatamente svolte dai Comuni: a dimostrazione di ciò, basti ricordare che tra i contenuti della legge c.d. "La Loggia", la n. 131/2003, era prevista una delega per l'attuazione dell'art. 118 Cost. Già in quella stagione di decentramento si sono create le basi per una divaricazione delle sorti delle Province, avendosi territori a funzioni amministrative provinciali ridotte, e altri con un'amministrazione provinciale formalmente robusta, ma in realtà spesso inefficiente nella gestione delle funzioni assegnate, o altre volte in palese conflitto politico con i livelli sopra e sotto-ordinati. In questo contesto, la stessa costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà non ha potuto impedire la tendenza alla c.d. "amministrativizzazione" delle Regioni⁷.

Queste circostanze hanno certamente avuto un ruolo nella scelta successiva del legislatore statale, nella fase di più acuta crisi economica, di intervenire in maniera più incisiva proprio sulle Province; e hanno pesato, probabilmente, anche sulla decisione operata dalla l. n. 56/2014 (peraltro, come si è già detto, nella prospettiva di una loro radicale abolizione) di disegnare un più ridotto spazio amministrativo per le stesse, sia pur diversamente modulabile da parte del legislatore regionale⁸.

⁷ Sulla deriva amministrativa delle Regioni, le sue origini e cause, G. Gardini, C. Tubertini, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 494 ss.

⁸ Sulle vicende che hanno condotto all'intervento di riforma delle Province mi sia con-

2. L'IMPATTO DELLA LEGGE 56/2014 SULLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE SECONDO SUSSIDIARIETÀ

Anche il percorso di attuazione della legge 56/2014 è stato un percorso altrettanto accidentato e caratterizzato da clamorosi ripensamenti. La legge 190/2014, di qualche mese successiva, ha impresso infatti al riassetto delle funzioni provinciali una diversa direzione, sovvertendone lo scopo: dalla riarticolazione delle funzioni di area vasta secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, come previsto dall'art. 1, comma 89 della citata legge, al drastico svuotamento degli enti provinciali, mediante il dimezzamento della loro risorsa fondamentale, quella del personale⁹. In tal modo il legislatore statale ha inteso evitare che le Regioni conservassero in capo agli enti provinciali gran parte delle funzioni non fondamentali, scelta che, secondo la ricostruzione della Corte costituzionale¹⁰, sarebbe stata contraddittoria rispetto alla prospettiva della loro soppressione o quantomeno del loro ridimensionamento. Quella stessa Corte – si noti bene – che ha continuato a respingere, anche dopo il fallimento del progetto di abolizione delle Province, le obiezioni di legittimità costituzionale sollevate contro le draconiane misure di riduzione dell'autonomia finanziaria e della capacità di spesa provinciale, 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 pubblica¹¹.

È bene dunque tener conto del contesto in cui le Regioni sono state chiamate a compiere le scelte di riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 56/2014, prima di parlare – come è stato fatto, spesso senza fare alcuna distinzione – di “nuovo centralismo regionale”. In un contesto fortemente condizionato dal drammatico ridimensionamento delle risorse umane e finanziarie delle Province e della parimenti insufficiente dotazione delle neo-

sentito rinviare a C. Tubertini, *Le politiche di riordino territoriale locale: province e città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le regioni*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e Autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 69 ss.

⁹ Per la ricostruzione di questa disciplina E.N. Fragale, *Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 5, 2016.

¹⁰ Si vedano, in particolare, le sentenze nn. 159/2016 e 176/2016.

¹¹ Sent. n. 205/2016.

nate Città metropolitane; in un sistema che non consentiva più, di fatto, alle Province di garantire la continuità delle funzioni amministrative; in un quadro complessivo di contrazione delle risorse a disposizione degli enti locali, il decentramento non poteva che essere limitato, o quantomeno rinviato al raggiungimento effettivo, da parte dei Comuni, della giusta soglia di adeguatezza¹². La soluzione “ascendente”, a favore delle Regioni, certo, in alcuni casi si è spinta anche oltre lo stretto necessario, lambendo funzioni riconducibili nell’alveo delle funzioni fondamentali delle Province¹³. L’indubbia, progressiva amministrativizzazione delle Regioni è dunque stata in gran parte frutto delle politiche nazionali, più che di quelle regionali, forzate al raggiungimento di determinati obiettivi dallo stesso legislatore statale.

Una riprova di quanto detto si può ricavare dalla circostanza che, laddove le Province hanno conservato un nucleo consistente di competenze, determinante è stato l’apporto finanziario che le Regioni hanno garantito, sopperendo alla politica statale di riduzione delle risorse provinciali, proseguita, come si è detto, anche dopo la bocciatura del progetto di revisione costituzionale e il conseguente consolidamento delle Province come enti costitutivi della Repubblica. Tramite accordi o convenzioni quadro con le Province, le Regioni hanno garantito copertura delle spese e risolto la drammatica situazione del personale provinciale in esubero, spesso mantenuto nella stessa precedente sede di servizio attraverso meccanismi di comando del personale ex provinciale, divenuto regionale, alle Province.

3. LA SITUAZIONE ATTUALE. QUALI NUOVI SPIRAGLI PER L’ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ?

Il quadro attuale della distribuzione delle funzioni amministrative risulta, quindi, di difficile lettura. Sarebbe necessaria un’attenta verifica, funzione per funzione, sugli effetti, in termini di efficacia ed economicità, dei mutamenti nella titolarità delle funzioni ammini-

¹² Come ho già rilevato in C. Tubertini, *L’attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in «Le Regioni», 2016, pp. 99 ss.

¹³ Come emerge in F. Fabrizzi, *L’attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 2017, pp. 953 ss.

strative avvenuti per effetto dell'attuazione delle ultime riforme. Da queste verifiche potrebbe anche emergere che, per alcune funzioni, lo spostamento verso l'alto della loro titolarità ed esercizio abbia apportato miglioramenti nel grado di efficacia raggiunto, considerate le scarse performance registrate in molti contesti territoriali e in molti ambiti di azione dalle Province pre-Delrio. In mancanza di dati concreti, l'invocazione di un aumento delle funzioni provinciali non viene circostanziato, ma semplicemente fatto discendere dalla volontà di restituire alle Province "dignità" di enti costitutivi della Repubblica. Si tratta di un obiettivo che è senz'altro degno di essere perseguito, ma che occorrerebbe attuare in ossequio agli stessi principi costituzionali – sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza – da cui si pretende di farlo discendere¹⁴.

L'azzeramento della capacità finanziaria delle Province negli ultimi anni è stato parzialmente attenuato attraverso assegnazioni di contributi a riduzione dei tagli, in un'ottica di ripristino della sostenibilità immediata del sistema e di un minimo esercizio delle funzioni fondamentali. In questi interventi, il calcolo delle riduzioni e il calcolo delle contribuzioni per singoli enti, tuttavia, è stato concepito in base a criteri, parametri e meccanismi episodici, diversi, mai coerenti con i principi del federalismo fiscale né con un oggettivo riferimento all'effettiva sostenibilità dei tagli posti a carico di ogni singola Provincia, con un aggravamento della sperequazione tra i singoli enti.

Se un cambio di rotta può scorgersi nella più recente legislazione, approvata o *in itinere*, certamente occorre guardare alle significative disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2021 e per il 2022, e al disegno di legge, predisposto dal ministero dell'Interno, contenente la delega alla revisione di alcune parti del TUEL e disposizioni, di immediata applicazione, per la funzionalità degli enti locali; un testo, quest'ultimo, che nelle intenzioni del governo doveva essere presentato al Parlamento come collegato all'ultima legge di bilancio, ma che ha subito – come si dirà oltre – una diversa sorte. Il legislatore, in buona sostanza, ha deciso di indirizzare i suoi sforzi da un lato sulle condizioni essenziali per l'esercizio dell'au-

¹⁴ Sul tema si vedano anche le osservazioni di E. Di Carpegna Brivio, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in «Le Regioni», 2018, pp. 877 ss.

tonomia locale – le risorse – e, dall’altro, su circoscritti interventi sull’ordinamento locale, alla luce della ben nota difficoltà riscontrata da tutti i progetti di revisione del TUEL tentati in passato.

In attuazione dell’art. 1, comma 783 della legge di bilancio 2021, sono stati anzitutto costituiti due specifici fondi in cui far confluire, a partire dall’anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti a Province e Città metropolitane; si è poi operata l’individuazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, elementi cardine del federalismo fiscale, arrivando finalmente a esprimere, numeri alla mano, una quantificazione sia della capacità fiscale (1.943 milioni di euro), sia dei fabbisogni standard per l’esercizio delle funzioni fondamentali delle Province (1.849 milioni di euro). Si sono così create le basi per la ripartizione delle risorse aggiuntive previste dall’art. 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021 (pari a 80 milioni per il 2022, 100 per il 2023, 130 per il 2024, fino ad arrivare a 600 milioni in via strutturale a decorrere dal 2031), «tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali».

Sono disposizioni che possono essere lette in parziale connessione con quanto previsto dal disegno di legge di riforma del TUEL, che proponeva di estendere alle Province gran parte delle funzioni che la legge 56/2014 attualmente assegna alle sole Città metropolitane (con l’unica esclusione della pianificazione territoriale generale) e di incrementare l’attuale elenco delle funzioni fondamentali delle Province (e di conseguenza anche delle Città metropolitane), specificamente nella tutela e valorizzazione dell’ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca nelle acque interne, protezione della flora e della fauna, organizzazione della polizia provinciale nel rispetto della legge dello Stato, pianificazione di protezione civile.

Traspariva in sostanza, da queste disposizioni, la volontà di incrementare le funzioni provinciali, invertendo la rotta che era stata tracciata con la legge Delrio, in apparente ossequio al principio di sussidiarietà. Sul punto occorre però ricordare che tale principio è, nell’art. 118, enunciato insieme ai principi di adeguatezza e differenziazione. Ci si chiede, in altre parole, su quale base fosse stata operata la selezione delle funzioni fondamentali da riattribuire alle Province; l’impressione è che non si fosse tenuto conto dell’impatto che l’ennesima riorganizzazione di queste funzioni avrebbe avuto sull’efficacia dell’azione amministrativa, e l’importanza di non fa-

re ulteriori errori. Per questa selezione si dovrebbe utilizzare un percorso totalmente diverso, che parta dalla ricognizione dell'attuale riparto delle competenze, dalla verifica di eventuali criticità derivanti dal loro esercizio a livello regionale o comunale e del loro spostamento a livello provinciale in base a quanto emerso da una verifica di effettività: un percorso, in sostanza, che sposterebbe la responsabilità sulle Regioni, e quindi più complesso da realizzare, ma più in linea con il dettato costituzionale.

Sempre nell'ottica di un potenziamento del ruolo degli enti di area vasta, nella proposta di legge delega era contenuta la previsione della giunta metropolitana e provinciale e il riconoscimento di un'indennità di funzione per i suoi componenti. L'introduzione dell'organo esecutivo è senz'altro apprezzabile, così come il superamento del criterio della gratuità delle cariche di secondo grado, perché l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni degli enti locali si persegue anche attraverso un congruo riconoscimento economico a coloro che assumono su di sé rilevanti responsabilità. Tutt'altro che simbolica appare, del resto, anche la previsione operata dalla legge di bilancio del forte incremento delle indennità dei sindaci, paramtrate al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni.

L'inaspettata conclusione della legislatura ha posto, sul finire del mese di luglio 2022, nuovamente in attesa il progetto di revisione del TUEL, così come – almeno sembra – l'adozione di disposizioni di immediata modifica della l. 56/2014. Non è detto che questa forzata pausa di riflessione sia solamente negativa. Essa potrebbe, infatti, essere utilizzata per aprire finalmente un serio dibattito, aperto ai territori e basato sulle loro specifiche esperienze ed esigenze, volto a individuare la migliore distribuzione delle funzioni amministrative, secondo sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁵. Un dibattito che – si auspica – sia finalmente scevro dalle contingenze del momento e si ponga in una prospettiva di lungo periodo, garantendo alle autonomie locali quella stabilità che in questi lunghi anni di crisi è mancata¹⁶. Sarà in tal modo possibile anche affrontare i

¹⁵ Sulle opportunità, ma anche sui limiti di un intervento di mero adeguamento della l. 56/2014, G. Meloni, *Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali*, in «Amm. cammino», 10 dicembre 2016.

¹⁶ Sulla frantumazione dell'ordinamento degli enti locali per effetto dei numerosi inter-

perduranti nodi dei meccanismi che presiedono al finanziamento delle funzioni fondamentali, sia dei Comuni sia delle Province e delle Città metropolitane, individuando forme e modalità attraverso le quali risolvere in via strutturale lo squilibrio di parte corrente che l'approvazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali ha reso palese, garantendo in tal modo non solo l'esercizio delle funzioni fondamentali, ma anche la realizzazione degli investimenti di cui tali enti sono destinatari, in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

venti legislativi, interni ed esterni al TUEL, e l'urgenza di un'opera di revisione e coordinamento, G. Bottino, *L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi*, in «Ist. fed.», 2022, pp. 187 ss.