

## ENTI LOCALI DI AREA VASTA E PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI ECONOMICITÀ\*.

di Vincenzo Sciascia\*\*

**Sommario.** 1. Profili generali ed evolutivi. – 1.1. (*Segue*) Legislazione statale. – 1.2. (*Segue*) Legislazione delle Regioni a Statuto speciale. – 1.3. (*Segue*) Il disegno di riordino fallito per le Regioni a Statuto ordinario. – 1.4. (*Segue*) Città metropolitane: una storia recente. – 2. Il principio di economicità come parametro costituzionale per determinare i confini e le dimensioni demografiche degli Enti locali di area vasta. – 3. Il principio di economicità come parametro costituzionale per l'attribuzione delle funzioni amministrative. – 4. Il principio di economicità come limite costituzionale all'istituzione di Enti locali di area vasta, funzionalmente autonomi, attributari di funzioni amministrative. – 5. Il principio di responsabilità politica come sostegno all'economicità nell'amministrazione. – 5.1. (*Segue*) Il principio di sussidiarietà verticale come parametro per la nomina degli organi di vertice di Enti locali di area vasta funzionalmente autonomi. – 5.2. (*Segue*) Elezione di secondo grado degli organi di vertice negli Enti locali di area vasta. – 5.2.1. (*Segue*) Parametri di diritto interno. – 5.2.2. (*Segue*) Parametri di diritto internazionale. – 5.3. (*Segue*) Designazione del Sindaco metropolitano. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. Profili generali ed evolutivi.

#### 1.1. (*Segue*) Legislazione statale.

Ai sensi dell'art. 1, co. 2 e 3, della l. n. 56/2014 le Città metropolitane e le Province sono «enti territoriali di area vasta»<sup>1</sup>.

Le Province italiane furono istituite con la l. n. 2248 del 20 marzo 1865<sup>2</sup> che recepiva la legge preunitaria del Regno di Sardegna n. 3702 del 23 ottobre 1859.

Al momento dell'unità d'Italia, nel 1861, le Province italiane già appartenute al Regno di Sardegna erano 15<sup>3</sup>, provenienti a loro volta (almeno in parte) dalle *divisioni* in cui, nel 1838, erano stati ripartiti i domini sabaudi<sup>4</sup>.

\* *Sottoposto a referendum*.

\*\* Magistrato – Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Per un'analisi di tipo sociologico circa l'impatto sulle popolazioni e sui territori e riguardo alle conseguenze del nuovo impianto normativo (l. 56/2014) in termini di rappresentazione, organizzazione e gestione del potere a livello locale, si confronti F. Fanizza, *L'abolizione delle Province in Italia. Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Roma-Bari, 2014.

<sup>2</sup> A norma dell'art. 1 dell'allegato A alla Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, «*Il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni*», mentre, ai sensi dell'art. 2 «*In ogni Provincia vi è un Prefetto ed un Consiglio di prefettura*». Il successivo art. 152, confermando la previsione dell'art. 145 della legge c.d. Rattazzi, prevedeva che «*La Provincia è corpo morale, ha facoltà di possedere ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi*».

<sup>3</sup> Torino, Novara, Cuneo, Alessandria, Porto Maurizio, Genova, Milano, Como, Sondrio, Bergamo, Brescia, Cremona, Pavia, Cagliari e Sassari.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione storica più dettagliata, si confronti G. Palombelli, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in [www.provincia.torino.gov.it](http://www.provincia.torino.gov.it).

Nel realizzare la costruzione del nuovo Stato unitario, la monarchia piemontese esportò il modello organizzativo territoriale già adottato e si conformò alle suddivisioni territoriali degli Stati preunitari.

In particolare, nel Mezzogiorno, rimasero ferme le suddivisioni che si erano affermate nel corso di una storia secolare. Le *province napoletane* in cui era suddiviso il Regno delle due Sicilie al momento dell'unificazione derivavano, infatti, dalla ripartizione territoriale definita in epoca normanno-sveva con l'istituzione dei *Giustizierati*<sup>5</sup>.

Tali articolazioni territoriali del regno meridionale subirono alcune variazioni, sicché, al momento della conquista garibaldina, il Regno delle due Sicilie era suddiviso in 22 Province, delle quali 15 continentali<sup>6</sup> e 7 insulari<sup>7</sup>.

Vi erano inoltre le 21 Province derivate dall'annessione dei Ducati dell'Italia centro-settentrionale e di parte dello Stato pontificio<sup>8</sup> e la Provincia di Benevento<sup>9</sup>.

Al momento dell'unità d'Italia, nel 1861, quindi, il Regno era suddiviso in 59 Province. Successivamente, nella fase del completamento dell'unità nazionale (1866-1870), furono istituite altre 9 Province, derivanti dall'annessione dei territori del Nord Est già sotto il dominio austroungarico<sup>10</sup>, e la Provincia di Roma.

Nel periodo tra le due guerre mondiali furono istituite 21 nuove Province<sup>11</sup>, mentre in epoca repubblicana sono state istituite 12 Province durante la c.d. prima repubblica<sup>12</sup> e 8 (4 delle quali sopresse) nel corso della c.d. seconda repubblica<sup>13</sup>.

Le Province italiane costituiscono un esempio di ente territoriale intermedio, comprendente nel suo territorio diversi Comuni, i quali, tuttavia, non possono essere ritenuti elementi costitutivi dell'ente, tali essendo (al pari che nei Comuni) soltanto la comunità locale, il

<sup>5</sup> Nelle Costituzioni di Melfi del 1231, risultavano istituite da Federico II le seguenti province: Sicilia, Calabria, Terra Giordana, Val di Crati, Basilicata, Capitanata, Puglia, Principato, Terra di Lavoro, Molise, Abruzzo.

<sup>6</sup> Teramo, Aquila, Chieti, Campobasso, Napoli, Caserta, Salerno, Avellino, Foggia, Bari, Lecce, Potenza, Cosenza, Catanzaro e Reggio.

<sup>7</sup> Palermo, Messina, Catania, Girgenti, Trapani, Noto e Caltanissetta.

<sup>8</sup> Bologna, Forlì, Ferrara, Ravenna, Piacenza, Parma, Modena, Reggio Emilia, Firenze, Massa-Carrara, Livorno, Pisa, Lucca, Arezzo, Siena, Grosseto, Perugia, Ancona, Pesaro-Urbino, Macerata, Ascoli Piceno.

<sup>9</sup> Cfr. [www.provincia.benevento.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20&Itemid=110](http://www.provincia.benevento.it/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=110).

<sup>10</sup> Venezia, Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza, Udine, Mantova.

<sup>11</sup> Trento (1920); Trieste, La Spezia (1923); Bolzano, Vercelli, Savona, Varese, Gorizia, Pistoia, Terni, Pescara, Frosinone, Rieti, Viterbo, Matera, Brindisi, Enna, Ragusa, Nuoro (1927); Latina (1934); Asti (1935).

<sup>12</sup> Taranto (1951), Pordenone (1968), Isernia (1970), Oristano (1974), Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia (1992).

<sup>13</sup> Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra, Olbia-Tempio (2001; sopresse a seguito di referendum popolare del 06.05.2012), Monza e Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani (2004), Sud Sardegna (2016).

territorio e la personalità giuridica.

Esse sono state concepite originariamente come enti *artificiali* (a differenza dei Comuni, considerati enti “naturali”<sup>14</sup>, rappresentativi della popolazione locale raccolta intorno ad una comune identità municipale): porzioni di territorio delimitate dallo Stato, al fine di controllare le vicende locali attraverso i propri organi periferici (fra i quali, in particolare, il prefetto). Solo successivamente il potere di livello provinciale ha potuto rinvenire la sua fonte nel principio democratico, quando si è affermata l’elettività del relativo consiglio rappresentativo della popolazione locale<sup>15</sup>.

## 1.2. (Segue) Legislazione delle Regioni a Statuto speciale.

In deroga alla norma di cui all’art. 133, co. 1, Cost., alcune Regioni a statuto speciale sono intervenute a modificare l’assetto delle Province determinato dalla legge statale.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, l’art. 4 della l. cost. n. 2/1993 interveniva a modificare la lett. b) dell’art. 3 della l. cost. n. 3/1948 (recante «*Statuto speciale per la Sardegna*»), attribuendo alla Regione potestà legislativa nella materia dell’ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni.

Il rango costituzionale<sup>16</sup> di tale disposizione ha consentito alla Regione Sardegna di istituire, con l’art. 1, co. 1, della l.r. n. 9/2001, quattro nuove Province, successivamente

---

<sup>14</sup> Cfr. L. Vandelli, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2018, p. 6.

<sup>15</sup> Si è evidenziato in dottrina il progressivo affrancamento della Provincia dalla stretta correlazione con l’amministrazione statale decentrata, e in particolare con la Prefettura, in modo tale da evolversi come Ente autarchico rappresentativo della comunità locale. A partire dalla legislazione crispina (poi confermata nel Testo Unico della legge comunale provinciale del 1915) essa fu dotata anche di un presidente elettivo e, salva la parentesi del periodo fascista, si è consolidata come ente democraticamente rappresentativo con il subentro dell’ordinamento repubblicano, che ha costituzionalizzato le Province come Enti autonomi, riconoscendone la mappa territoriale così come delineatasi nel primo secolo della loro esistenza (cfr. così G.C. De Martin, *Un ente strategico ancorché misconosciuto: la Provincia. Audizione davanti alla I commissione della Camera 30.07.2009*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2009).

<sup>16</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 230/2001, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Sardegna del 14 aprile 2000, riapprovata il 6 giugno 2000 (“*Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell’Ogliastra e di Olbia-Tempio*”), sollevata, in riferimento all’art. 3, lettera b), dello Statuto speciale per la Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3), dal Presidente del Consiglio dei ministri. Afferma la Corte: «*L’art. 133, primo comma, della Costituzione stabilisce che “[...] la istituzione di nuove Province nell’ambito d’una Regione” è stabilita “con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione”. Ma l’art. 116 della Costituzione prevede anche che “alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia”, secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. Avendo dunque lo statuto forza*

sopresse a seguito del referendum popolare del 6 maggio 2012, con cui si abrogavano le leggi n. 4/1997 e n. 9/2001. Tale sopravvenienza, unitamente all'approvazione della legge statale n. 56/2014 (recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*»), induceva la Regione Sardegna ad approvare la l. n. 2/2016 (recante «*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*») con cui sono state istituite la Città metropolitana di Cagliari (art. 17) e la Provincia del «Sud Sardegna» (artt. 24 e 25).

Quanto alla Regione Sicilia, l'art. 15, co. 2 e 3, r.d. lgs. n. 455/1946 (recante «*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*»), prevede l'attribuzione alla Regione della legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali (Comuni e liberi Consorzi comunali). Nell'esercizio di tale potere, la Regione dapprima articolava l'amministrazione locale in liberi consorzi di Comuni denominati «Province regionali» (art. 3, l. r. n. 9/1986) e, successivamente, disponeva «al fine di razionalizzare l'erogazione dei servizi al cittadino e di conseguire riduzioni dei costi della Pubblica amministrazione [...] per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta» l'istituzione di nove liberi Consorzi comunali (coincidenti, in sede di prima applicazione, con le Province regionali già esistenti), alcuni dei quali costituiti nelle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina (artt. 1, co. 1, e 7, co. 1, l. r. n. 8/2014).

In Friuli - Venezia Giulia, invece, si è adottata una soluzione difforme dalla precedenti. Sia pure nell'esercizio del potere di cui all'art. 4, co. 1, n. 1*bis*, della l. cost. n. 1/1963, recante lo Statuto della Regione, la l.r. n. 26/2014 ha previsto l'istituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali (U.T.I.), «Enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di Comuni, istituiti [...] per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta [...]» (art. 5, co. 1). Conseguentemente, la l. r. n. 20/2016 ha previsto la soppressione delle Province del Friuli - Venezia Giulia.

Nelle residue Regioni a statuto speciale, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, peraltro, non era concretamente prospettabile un problema di rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali per ragioni intuitive<sup>17</sup> consistenti, nel primo caso, nella stessa

---

*derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione, si tratta di stabilire la portata del citato art. 3, lettera b), dello statuto stesso».*

<sup>17</sup> Anche la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 230/2001, ha ritenuto che il problema della rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali non potesse porsi per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige. Afferma, in particolare, la Consulta: «*È da considerare che, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, in ambedue le regioni ad autonomia differenziata in cui concretamente era*

natura delle Province autonome di Trento e di Bolzano, costitutive della Regione, e, nel secondo caso, nella mancanza, all'interno della Regione Valle d'Aosta, di qualsiasi articolazione territoriale provinciale, in conseguenza del già ridotto numero di abitanti.

### 1.3. (Segue) Il disegno di riordino fallito per le Regioni a Statuto ordinario.

È anche opportuno osservare che l'art. 2, co. 1, del d.l. n. 188/2012 (decaduto perché non tempestivamente convertito) aveva (in attuazione dell'art. 17, d.l. 95/2012) riordinato le Province delle Regioni a statuto ordinario, come indicato nell'elenco ivi contenuto<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 220/2013 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della l. n. 135/2012), pur sanzionando l'illegittimità del quadro complessivo delineato dalla riforma, ha lasciato aperto uno spiraglio alla possibilità che una revisione ordinamentale di carattere generale sia adottata con legge ordinaria, anche senza il procedimento rinforzato di cui al citato art. 133, co. 1, Cost. Il Giudice delle leggi, infatti, pur ritenendo l'illegittimità costituzionale della trasformazione per decreto legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale<sup>19</sup>, non ravvisandosi un caso straordinario di necessità e urgenza, e la necessità dell'iniziativa dei Comuni interessati (incompatibile con lo strumento del decreto legge), non ha respinto esplicitamente l'argomentazione – sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato –

---

*prospettabile un problema di rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali – vale a dire il Friuli-Venezia Giulia e, per l'appunto, la Sardegna (escluse restando, per diverse ed evidenti ragioni, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige) – è stata affrontata la questione sul piano normativo, dando per scontata la portata più pregnante dell'innovazione statutaria derivante dalla previsione della legge costituzionale».*

<sup>18</sup> Il riordino determinava la riduzione del numero delle province, probabilmente in nome della c.d. *antipolitica*, che in esse individuava l'anello più debole della catena delle autonomie. Lo stesso legislatore statale fissava dei parametri di popolazione e superficie, tali da consentire di ridurle ad una settantina, in modo da razionalizzare non tanto la rappresentanza politica locale, quanto il corrispondente numero degli organi di decentramento amministrativo statale, tradizionalmente modellati sui confini provinciali (Tribunali, Prefetture, Questure, Camere di commercio, Direzioni locali di tesoro e uffici finanziari, Uffici INPS e INAIL, e quant'altri enti strumentali), Cfr. P. Carrozza, *Le province della post modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2018, p. 6.

Nello stesso anno il decreto legislativo n. 155/2012 aveva provveduto al riordino della *geografia giudiziaria* (tramite la «Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico ministero»); cfr. M. Carrer, *Il riordino della geografia giudiziaria: appunti per un inquadramento costituzionale delle riforme di circondari e distretti*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2017.

<sup>19</sup> Sulla dimensione costituzionale dell'autonomia delle Province, si confronti A. Sterpa, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2010.

secondo cui il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, co. 1, Cost.<sup>20</sup>.

Tale disposizione limiterebbe la sua portata normativa – secondo quella tesi – soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali, ma non sarebbe applicabile a un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l'estrema difficoltà di coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani. La Consulta ha anzi riconosciuto la necessità che un riordino circoscrizionale globale sia ispirato da criteri determinati, che presiedano alla formazione delle Province<sup>21</sup>.

#### 1.4. (Segue) Città metropolitane: una storia recente.

Il fenomeno della formazione delle metropoli, che tendono a oltrepassare fisicamente i confini del Comune in cui erano sorti gli originari nuclei urbani, determina una situazione in cui, da un lato, l'ente comunale risulta inadeguato ad amministrarle, non potendo esercitare i propri poteri su parti del territorio metropolitano, e, dall'altro, le Province finiscono per avere la parte centrale e più significativa del proprio territorio occupata dalla metropoli ed amministrata, in larga misura, da altro ente – il Comune – dotato di maggiore visibilità e di poteri più incisivi.

Il possibile conflitto tra i due tipi di Ente locale è stato risolto in alcuni Paesi (come la Germania e la Gran Bretagna), nell'ambito di un più complessivo disegno di riordino degli Enti locali, scorporando le maggiori città dal territorio provinciale e affidando agli Enti di

---

<sup>20</sup> In tal senso A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2016, p. 22, secondo cui una riforma di sistema della geografia istituzionale giustificerebbe «la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'articolo 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate».

Sulla possibilità di distinguere tra *riordini puntuali* e *riordini generali* si confronti D. Trabucco, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-Legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2015.

<sup>21</sup> Secondo una parte della dottrina, alla luce dell'interpretazione fornita dalla stessa Corte con la sentenza n. 50/2015, nel caso in cui si decidesse di provvedere al complessivo riordino delle circoscrizioni provinciali con una legge organica, la norma costituzionale di cui all'art. 133, co. 1, sarebbe comunque rispettata prevedendo anche solo dei meccanismi capaci di assicurare un serio coinvolgimento delle popolazioni locali (cfr. F. Grandi, *La Provincia futuribile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2018, p. 39). Critica sulla decisione della Consulta *de qua* M.G. Nacci, *La riforma dell'ente di area vasta fra criticità costituzionali e difficoltà attuative*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 735 ss., pp. 746 ss., e ivi ulteriore bibliografia.



tipo provinciale l'amministrazione di territori prevalentemente rurali, onde evitare la sovrapposizione dei due livelli. In Italia, invece, con la legge di riforma dell'ordinamento locale del 1990, è stato introdotto l'ente *Città metropolitana* che, in corrispondenza dei territori delle maggiori città italiane sostituisce la Provincia.

La norma di cui all'art. 17 l. n. 142/1990 (recante «*Ordinamento delle autonomie locali*») è rimasta sostanzialmente inattuata per circa 24 anni, nonostante l'attribuzione del rango costituzionale alle Città metropolitane, in virtù della riforma dell'art. 114 Cost., fino all'entrata in vigore della l. n. 56/2014 (c.d. *legge Delrio*), che ha imposto l'avvio definitivo di un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale<sup>22</sup>.

Autorevole dottrina ha evidenziato che “dall'unificazione amministrativa in avanti la città metropolitana costituisce l'unica vera innovazione nel panorama italiano, sconosciuta al disegno organizzativo iniziale e, dunque, degna di tutto rispetto come dimostrano le moltissime riflessioni che negli anni si sono accumulate sul tema”<sup>23</sup>.

## **2. Il principio di economicità come parametro costituzionale per determinare i confini e le dimensioni demografiche degli Enti locali di area vasta.**

Posto tale necessario inquadramento dei caratteri generali e dei profili evolutivi degli Enti territoriali di area vasta, occorre affrontare alcune questioni che li riguardano, in relazione ai principi, tra loro connessi, di economicità e di responsabilità politico-democratica<sup>24</sup>.

Il concetto di *economicità* rinviene il principale fondamento normativo nell'art. 1, l. n. 241/1990 e si riferisce al rapporto trilatero fra risorse, obiettivi e risultati (nell'organizzazione pubblica e nell'azione amministrativa), quali elementi tra loro

---

<sup>22</sup> Cfr. M. Zupetta, *L'istituzione della Città Metropolitana in Italia: un punto di arrivo o di (ri)partenza?*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 1003 ss.; M. Brocca, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2017.

<sup>23</sup> A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2018, p. 2.

<sup>24</sup> Si è evidenziato, con particolare riferimento alle Città metropolitane, che la delimitazione del territorio assume un particolare rilievo, dovendo dimostrarsi adeguata al raggiungimento dell'obiettivo perseguito con l'istituzione dell'ente, e confrontarsi con la duplice accezione di *territorio-efficienza* e *territorio-democrazia* (cfr. A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, cit., p. 3).

strettamente collegati<sup>25</sup>.

È ragionevole ritenere che, pur non essendo dotato di un esplicito fondamento costituzionale, il principio di economicità sia assimilabile a quello – costituzionalmente rilevante – di buon andamento, rispetto al quale si pone la questione se il legislatore ordinario, nel determinare i confini territoriali e le conseguenti dimensioni demografiche degli Enti di area vasta, incontri dei vincoli di rango costituzionale ovvero possa esercitare la propria discrezionalità senza alcun limite.

L'individuazione dell'esatto significato del principio di buon andamento risulta alquanto complessa. Se inizialmente, a causa dell'evidente genericità della formula utilizzata nell'art. 97 Cost., si era negata dignità giuridica al buon andamento, ritenendo che esso costituisse un mero auspicio del Costituente, piuttosto che un principio vincolante e giustiziabile, successivamente è stato possibile individuarne un significato più preciso, grazie alle categorie elaborate dalla scienza dell'amministrazione (recepita dal legislatore ordinario nella l. n. 241/1990<sup>26</sup>, pur dedicata all'azione – e non all'organizzazione – degli uffici amministrativi: efficienza, efficacia, economicità).

È stato così attribuito al principio un significato tale da renderlo giustiziabile, ferma restando, tuttavia, l'ampia discrezionalità del legislatore ordinario nell'organizzare gli uffici pubblici: «la violazione del principio di buon andamento della Pubblica amministrazione [...] non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata»<sup>27</sup>, che sarebbero riscontrabili qualora, ad esempio, si istituissero apparati amministrativi senza funzioni e compiti, all'esclusivo scopo di impiegare del personale<sup>28</sup>.

Le (relativamente) recenti tensioni di politica del diritto impongono, tuttavia, di riconsiderare il significato sin qui attribuito al principio di buon andamento.

Da un lato, infatti, si è manifestato nella comunità politica un movimento di riforma delle strutture amministrative teso a razionalizzarle e a renderle idonee al raggiungimento dei fini imposti dall'ordinamento, dall'altro, lo stesso legislatore si è dimostrato particolarmente sensibile alla necessità di garantire il buon andamento organizzativo, sia

---

<sup>25</sup> Cfr. M. Nigro, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. III, p. 35.

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 1 l. n. 241/1990, «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza (...)».

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., n. 243/2005.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., n. 14/1962.



nell'ambito di alcune particolari discipline di settore in cui si è riferito al concetto di «ambito territoriale ottimale»<sup>29</sup>, sia con un provvedimento di carattere generale in materia di servizi pubblici locali<sup>30</sup>.

Tale ultimo riferimento è all'art. 3 bis, co. 1, D.L. n. 138/2011<sup>31</sup> (rubricato «*Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*») secondo cui «[...] le Regioni e le Province autonome [...] organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio [...]. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale».

Si è ritenuto, quindi, che il principio di buon andamento, nella sua concezione sostanziale, implichi l'ingresso della regola economica nella regola giuridica, in modo da restringere la discrezionalità del legislatore. Il buon andamento, pertanto, determinerebbe non soltanto il divieto per il legislatore di compiere scelte organizzative manifestamente *irragionevoli*, ma anche l'obbligo di adottare soluzioni organizzative efficienti, efficaci ed economiche.

Tale diversa interpretazione appare preferibile anche alla luce del criterio ermeneutico sistematico (*ex art. 1363 cod. civ.*), in quanto consente di attribuire al principio di buon andamento (*ex art. 97 Cost.*) autonomia e specificità rispetto al principio di ragionevolezza<sup>32</sup> (*ex art. 3 Cost.*).

---

<sup>29</sup> Il riferimento è, in particolare, al d.lgs. n. 152/2006 (c.d. *Codice dell'ambiente*), che, all'art. 147, co. 1, prevede: «I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni (...); mentre, all'art. 200, co. 1, stabilisce: «La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale (...).».

<sup>30</sup> Il tema della rideterminazione dei confini territoriali degli Enti locali di area vasta è stato sollecitato dalla consapevolezza circa l'inadeguata dimensione territoriale delle istituzioni, rispetto alla cura degli interessi loro affidati, tenuto conto che i servizi c.d. locali (acqua, energia, rifiuti, trasporti, servizi alla persona e assistenziali) costituiscono un momento essenziale dei diritti costituzionali di cittadinanza (cfr. P. Carrozza, *Le province della post modernità*, cit., p. 4). Si è anche evidenziato che il tema del dimensionamento territoriale è biunivocamente collegato a quello delle funzioni attribuite, con la conseguente necessità di «fare corrispondere l'unità amministrativa ad una comunità di persone, legate da comuni interessi anche di rilievo economico e sociale; pur nella consapevolezza che la perimetrazione di enti territoriali è tema da sempre, anche costituzionalmente, assai sensibile e per di più politicamente complicato, toccando profili attinenti all'identità delle popolazioni interessate», A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane*, cit., p. 17.

<sup>31</sup> Convertito, con modificazioni, in legge n. 148/2011.

<sup>32</sup> È utile confrontare, sul tema del principio di proporzionalità inteso come specificazione di quello di ragionevolezza, nonché come esame degli effetti dell'atto legislativo, in chiave di analisi costi-benefici, F. Grandi, *La Provincia futuribile*, cit., nota 58. La propensione a valorizzare le regole dettate dalle scienze economiche nello studio delle discipline giuridiche, del resto, rinviene una propria radice negli studi di "Economic Analysis of Law" [EAL], nell'ambito dei quali si è affermato che «Le scelte legislative sono in

Tanto chiarito, occorre chiedersi, in particolare, se la Corte costituzionale possa dichiarare illegittima la legge (statale o regionale) istituiva di una Provincia (ovvero di una Città metropolitana, assimilata nel concetto di *ente di area vasta*) che ne determini i confini territoriali e le dimensioni demografiche in modo difforme rispetto alle indicazioni fornite dalle scienze economiche.

A tal fine occorre anche domandarsi se – secondo l’ordinamento vigente – il Giudice delle leggi possa estendere la propria cognizione all’accertamento di tali regole tecniche (elaborate in seno alla scienza dell’amministrazione) integrative delle norme giuridiche, avvalendosi, in particolare, dello strumento della consulenza tecnica, quale ausilio alla decisione giudiziaria costituzionale<sup>33</sup>.

Tenuto conto che l’art. 22 l. n. 87/1953 rinvia anche alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ed essendo stato abrogato il r.d. n. 642/1907 (recante «*Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*»)<sup>34</sup>, in sede di approvazione del c.d. *Codice del processo amministrativo*, è ragionevole ritenere che il rinvio operato dalla l. n. 87/1953 si estenda ora alle norme procedurali (in quanto compatibili) vigenti nel processo amministrativo, ed, in particolare, all’art. 19 d.lgs. n. 104/2010, che consente al Giudice di farsi assistere da verificatori e consulenti muniti di specifiche competenze tecniche.

Il potere del Giudice delle leggi di avvalersi di consulenti tecnici, del resto, rinviene fondamento anche nella deliberazione della Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (recante «*Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*») che, all’art. 12,

---

realtà scelte essenzialmente incomplete o indeterminate, che richiedono, per essere amministrate, un’opera di completamento, di ri-determinazione, o di riattivazione da parte del giurista. (...) L’EAL può pertanto essere tanto una critica dei processi ideologici non svelati dal diritto, quanto uno strumento di amministrazione professionale delle “parole” della legge» (così R. Cooter, U. Mattei, P.G. Monateri, R. Pardolesi, T. Ulen, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, Bologna, 2006, pp. 20 s.). L’approccio gius-economico è stato valorizzato anche nel campo del diritto pubblico, oltre che in quello del diritto civile nel quale si rinvengono le sue radici. Si è affermato, in particolare, che “L’applicazione del metodo economico allo studio dei pubblici poteri e alle regole che ne governano l’organizzazione e il funzionamento (...) può servire a evidenziare problemi abitualmente trascurati dall’analisi giuridica. (...) l’analisi economica presuppone quella giuridica e la integra, svelando nuove prospettive, offrendo soluzioni de jure condendo e orientando le prassi applicative e i giudizi interpretativi” (così G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 52).

<sup>33</sup> Si confronti più ampiamente sul punto M. D’Amico, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in Rivista del Gruppo di Pisa (Relazione introduttiva al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, 9-10.06.2017), in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

Sulla necessità di un’adeguata sede tecnica in cui trattare la materia della ridefinizione dei confini delle circoscrizioni territoriali provinciali, si confronti B. Caravita, F. Fabrizio, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2012, pag. 4.

<sup>34</sup> Abrogato dall’articolo 4, co. 1, punto 2), dell’allegato 4 al d.lgs. n. 104/2010.

attribuisce la facoltà di disporre, con ordinanza, i mezzi di prova ritenuti opportuni, stabilendo i termini e i modi per la loro assunzione.

Se ne ricava che, alla luce del principio di buon andamento, nella sua concezione sostanziale, la Corte costituzionale, nel verificare la legittimità della legge istitutiva di un Ente locale di area vasta, può non limitarsi ad accertare che la soluzione legislativa adottata non sia manifestamente irragionevole, spingendosi a scrutinare, applicando le regole elaborate in seno alla scienza dell'amministrazione, se tali soluzioni organizzative siano propriamente razionali e conformi al principio di economicità (inteso, appunto, come declinazione del principio di buon andamento, riferita al rapporto trilatero fra risorse impiegate, risultati prefissati e obiettivi raggiunti).

Per quanto riguarda specificamente il tema del numero di abitanti residenti nel territorio di un Ente locale di area vasta, necessario a garantirne un'organizzazione conforme al suddetto criterio di economicità, merita di essere segnalato lo studio pubblicato dal *Centro di ricerca in economia regionale, trasporti e turismo* dell'Università commerciale *Luigi Bocconi*<sup>35</sup>, nelle cui conclusioni si afferma che l'autonomia finanziaria delle Province cresce con la dimensione demografica e che la dimensione di trecentocinquantamila abitanti può essere assunta come riferimento per un'aggregazione degli attuali confini<sup>36</sup>.

Occorre segnalare la significativa circostanza che, probabilmente, proprio tale dato numerico è stato tenuto in considerazione dal Consiglio dei Ministri presieduto da Mario Monti che, nella riunione del 20 luglio 2012, adottava una delibera al cui art. 1 si stabiliva: «Ai fini dell'attuazione dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 [...], tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario esistenti alla data di adozione della presente

---

<sup>35</sup> A cura di L. Senn, R. Zucchetti, presentato all'Assemblea dell'Unione delle Province Italiane del 06.12.2011 (cfr. [http://www.upinet.it/3734/istituzioni\\_e\\_riforme/certetbocconi](http://www.upinet.it/3734/istituzioni_e_riforme/certetbocconi)).

<sup>36</sup> Così pag. 62. Si afferma anche, tuttavia, che “Le informazioni ricavate dalla analisi della vasta base dati disponibile ha dimostrato in modo certo che non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa. Questo non significa affatto che non vi siano inefficienze da superare, come bene evidenziato con la prima linea propositiva, ma che una migliore efficienza non si ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati mostrati in questa sezione dello studio evidenziano che la maggiore efficienza può essere anche raggiunta con l'accorpamento delle amministrazioni, ma che questo non può essere fatto applicando in maniera automatica un criterio di natura statistica. Occorre invece entrare nell'esame di valutazioni più analitiche e complesse”. La letteratura sull'argomento non appare particolarmente ricca. Si segnalano, comunque, G. Barone, *Sull'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali: il caso delle province italiane*, in <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/38297>; nonché M. Castelnovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma 2013 [in [http://societageografica.net/images/stories/Pubblicazioni/NUOVA\\_EDIZIONE\\_e-book\\_Il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_Stato.pdf](http://societageografica.net/images/stories/Pubblicazioni/NUOVA_EDIZIONE_e-book_Il_riordino_territoriale_dello_Stato.pdf)].

delibera sono oggetto di riordino sulla base dei seguenti requisiti minimi: [...] b) popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti»<sup>37</sup>.

La Corte costituzionale potrebbe, quindi, in presenza di studi economici caratterizzati da sufficiente univocità e ragionevole certezza (eventualmente elaborati per incarico conferito dallo stesso Giudice delle leggi, avvalendosi dei suddetti poteri istruttori), dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi istitutive di Enti locali di area vasta non conformi, nella loro dimensione demografica, ai principi di buon andamento ed economicità<sup>38</sup>.

Una particolare attenzione meriterebbero, per esempio, le norme emanate nel 1992 e nel 2004, istitutive, rispettivamente, delle Province di Biella, Crotone, Lodi, Prato, Verbano-Cusio-Ossola, Vibo Valentia e Fermo, tutte con popolazione residente largamente inferiore al suddetto limite minimo<sup>39</sup>.

### 3. Il principio di economicità come parametro costituzionale per l'attribuzione delle funzioni amministrative.

A seguito della riforma dell'art. 118, co. 1, Cost., la Corte costituzionale ha chiarito che «con l'avvenuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i mutati criteri di

---

<sup>37</sup> Circa un anno prima, invece, il d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 aveva stabilito, all'art. 15, co. 1: «In attesa della complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello di governo provinciale, a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono soppresse le Province diverse da quelle la cui popolazione rilevata al censimento generale della popolazione del 2011 sia superiore a 300.000 abitanti (...)». Tale comma veniva soppresso, in sede di conversione, dall'articolo 1, co. 1, della l. 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>38</sup> Con particolare riferimento all'istituzione delle Città metropolitane (come previste l'art. 1, co. 12, della L. n. 56/2014) ed alla necessità di politiche di governo del territorio che abbiano specificamente ad oggetto le grandi aree urbane, si è criticata la scelta legislativa di far coincidere il territorio delle nuove Città metropolitane esattamente con quello delle province preesistenti. Tale decisione è stata considerata difforme dall'apparente intenzione legislativa di privilegiare la *buona amministrazione* (intesa come *efficacia, efficienza, economicità*), nonché insoddisfacente, *per eccesso* nei casi di Bari e di Torino (considerato l'elevato numero di Comuni montani, anche assai lontani dal Capoluogo) e *per difetto* nei casi di Firenze (per l'esclusione di Prato e Pistoia, con l'inclusione di zone montane anche assai distanti dal Capoluogo, come alcuni Comuni mugellani), Milano (per l'esclusione della Provincia di Monza), Napoli (con riferimento alla Provincia di Caserta) e Venezia (a proposito della quale da tempo si era ipotizzato un *collegamento istituzionale* con Padova e Treviso). Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2018, p. 7, nonché A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, cit., p. 6.

<sup>39</sup> Cfr. P. Carrozza, *Le province della post-modernità*, cit., pp. 2 s., secondo il quale «basta pensare alla proliferazione, dopo l'avvento della L. n. 142/1990, delle “nuove” province, una proliferazione spesso dovuta più alla volontà di dotare il territorio di organismi di decentramento statale (quali tribunali, direzioni “provinciali” di ministeri, questure ecc.) piuttosto che di più adeguate istituzioni rappresentative locali».

riparto delle funzioni amministrative si sono articolati, per un verso, nell'attribuzione generale delle stesse all'ente comunale e, per l'altro, nella flessibilità assicurata al sistema dalla clausola in base alla quale si prevede, al fine di “assicurarne l'esercizio unitario”, il conferimento di funzioni amministrative a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” [...]. Sulla scorta della compenetrazione tra questi due criteri, la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa»<sup>40</sup>.

Ciò premesso, occorre indagare l'esatto significato della norma costituzionale citata, con particolare riguardo ai criteri in base ai quali opera la clausola di flessibilità che consente di attribuire le funzioni amministrative ad Enti diversi dai Comuni: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Quanto al concetto di sussidiarietà (verticale), non si può prescindere dalla definizione normativa di rango ordinario contenuta nell'art. 4, co. 3, l. n. 59/1997: «attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche [...], alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

Il principio di differenziazione è riferito dal legislatore ordinario alla «allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi»<sup>41</sup>, mentre il principio di adeguatezza è riferito alla «idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri Enti, l'esercizio delle funzioni»<sup>42</sup>.

È significativo che le norme citate si riferiscano, nel delineare i criteri generali a cui si deve uniformare l'attribuzione delle funzioni amministrative, (anche) alle dimensioni territoriali

---

<sup>40</sup> Corte cost., n. 172/2004.

<sup>41</sup> Art. 4, co. 3, l. 59/1997.

<sup>42</sup> Art. 4, co. 3, lett. g), l. 59/1997.

e demografiche, tenuto conto dello stretto legame che appare sussistere tra la demografia (afferente al campo delle scienze economiche) e la democrazia (afferente al campo delle scienze giuridiche).

I criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, pur assumendo significati distinti, appaiono riconducibili ad un modello organizzativo unitario: le funzioni amministrative devono essere attribuite all'ente più vicino ai cittadini, purché esso sia idoneo a svolgerle, con la conseguente possibilità che le medesime funzioni siano attribuite anche ad enti di livello superiore.

Tale modello, contenuto nell'inciso finale dell'art. 118, co. 1, Cost., si pone in un rapporto di coerenza con il principio di buon andamento, innanzi esaminato, di cui all'art. 97, co. 2, Cost..

Lo stesso art. 7, co. 1, l. n. 131/2003 evidenzia lo stretto legame di coerenza sussistente tra il modello costituito dalla sintesi dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e il principio di buon andamento, declinato nel senso dell'economicità: «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale [...]».

Si è anche evidenziato che, pur non potendosi fare a meno dell'intervento del legislatore (statale e regionale) per stabilire a quale ente sia specificamente attribuita una determinata funzione, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono comunque dotati di un intrinseco valore operativo che produce conseguenze giuridiche concrete: “mentre non deve giustificarsi l'attribuzione di libertà e diritti ai cittadini, o singoli o associati, oppure di funzioni e poteri ai Comuni (quando solo Enti pubblici possono provvedere ai bisogni della collettività), ogni attribuzione ad Enti superiori va giustificata razionalmente, dimostrando che l'ente inferiore non è in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze ed ai bisogni meritevoli di tutela”<sup>43</sup>.

Ne deriva che il valore concreto di tali principi consiste nel consentire alla Corte

---

<sup>43</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2010, p. 574.

costituzionale di dichiarare, in caso di violazione macroscopica dei medesimi, l'illegittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, contrastanti.

Tuttavia, se si interpreta il principio di buon andamento (e quelli connessi di adeguatezza ed economicità) nel senso sostanziale innanzi illustrato, anziché nel classico senso formale, si può concludere che il Giudice delle leggi, avvalendosi del rinvio alle scienze economiche, può dichiarare incostituzionali non solo le norme di legge manifestamente contrastanti con tale principio, ma anche quelle che non si rivelino propriamente efficienti e razionali.

In tale ottica, dovrebbe essere valorizzato il ruolo degli Enti locali di area vasta, quali primi e principali soggetti ai quali attribuire le funzioni amministrative che i Comuni, titolari originari delle medesime ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost., non siano in grado di esercitare in modo conforme al principio di economicità.

Il citato studio *Una proposta per il riassetto delle Province* ha evidenziato, che il confronto con i livelli di efficienza dei Comuni, mediamente inferiori a quelli delle Province, mette in evidenza i rischi di un trasferimento di funzioni verso il basso: "proprio questo aspetto, invece, indica che la via dell'efficientamento possa essere percorsa in senso inverso, valorizzando la funzione di assistenza che le Province possono attuare nei confronti dei Comuni"<sup>44</sup>.

Qualora si consentisse una considerazione *de jure condendo*, peraltro, si potrebbe aderire ad una delle prospettive di riforma (anche per i suoi caratteri di semplicità e leggerezza dell'impatto normativo) considerate dalla dottrina: "prendere a punto di riferimento, come una sorta di "unità base", l'ente territoriale più omogeneo territorialmente in tutto il paese e [...] costruire su di esso un meccanismo semplificatorio, che riduca per quanto possibile la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali affidata a Enti tecnici o pseudotecnici, dei quali si cerca la legittimazione mediante forme - per lo più del tutto ininfluenti - di partecipazione di rappresentanti degli Enti locali. [...] gli Enti autonomi più omogenei territorialmente nel nostro paese, e non solo, non sono i Comuni (si va da poche decine di abitanti a ben oltre il milione), e neppure le Regioni (si pensi alla distanza di popolazione e di peso economico tra la Lombardia e il Molise o l'Umbria o la Basilicata), ma sono proprio le Province, che pure si volevano, e forse ancora qualcuno vorrebbe abolire, come ente inutile, non riuscendo a percepire la loro

---

<sup>44</sup> L. Senn e R. Zucchetti (a cura di), *op. cit.*, p. 61.



utilità»<sup>45</sup>.

#### **4. Il principio di economicità come limite costituzionale all'istituzione di enti locali di area vasta, funzionalmente autonomi, attributari di funzioni amministrative.**

È anche importante notare che, a norma del citato art. 7, co. 1, l. 131/2003, «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge [...] nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli Enti di autonomia funzionale [...]»<sup>46</sup>, tali potendosi considerare quegli Enti estranei al circuito dell'indirizzo politico.

Sul piano normativo, occorre tenere conto dell'esplicito riferimento al concetto di autonomia funzionale<sup>47</sup> contenuto nell'art. 1, co. 4, l. n. 59/1997, secondo cui «Sono [...] esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2: [...] d) i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi [...]».

Meno esplicito appare il successivo art. 21, co. 1, secondo cui «L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo».

Posto che lo stesso legislatore si riferisce alle Camere di commercio ed alle Università (esplicitamente) nonché alle Istituzioni scolastiche (meno esplicitamente) come ad *Enti di autonomia funzionale*, appare ragionevole ritenere che anche le funzioni amministrative di tipo tecnico esercitate da altri organismi (il cui ambito territoriale di riferimento si colloca in posizione intermedia tra Regioni e Comuni, coincidendo spesso, almeno in parte, con quello di Province e Città metropolitane) siano riferibili più al concetto di autonomia funzionale che a quello di autonomia di indirizzo politico.

---

<sup>45</sup> Così P. Carrozza, *Le province della post modernità*, cit., p. 9.

<sup>46</sup> Al concetto di *autonomie funzionali*, peraltro, il legislatore si era già riferito con l'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 112/1998: «Il presente decreto legislativo disciplina, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali (...)».

<sup>47</sup> Per un approfondimento sul concetto, si confronti A.M. Poggi, *L'autonomia funzionale degli enti*, in [www.altalex.com/documents/news/2008/08/05/1-autonomia-funzionale-degli-enti](http://www.altalex.com/documents/news/2008/08/05/1-autonomia-funzionale-degli-enti).

Sussistono nell'ordinamento, oltre le Camere di commercio (l. n. 580/1993), le Istituzioni scolastiche (art. 117, co. 3, Cost.) e le Università (art. 33, co. 6, Cost.), organismi quali: i Consorzi di bonifica (r.d. n. 215/1933); le Autorità di bacino idrografico (l. 183/1989); gli Enti parco (art. 9 l. n. 394/1991); le Aziende sanitarie locali<sup>48</sup> (d.lgs. n. 502/1992); le Agenzie regionali per l'ambiente (art. 03 d.l. n. 496/1993, convertito nella l. n. 61/1994)<sup>49</sup>; le autorità di sistema portuale (art. 20 l. n. 84/1994); gli Enti per l'edilizia residenziale pubblica<sup>50</sup>; le Autorità d'ambito territoriale ottimale per la gestione del servizio idrico integrato (art. 148 d.lgs. n. 152/2006); le Autorità d'ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani (art. 201 d.lgs. n. 152/2006).

Tenuto conto che tali organismi amministrativi, riconducibili al concetto di autonomia funzionale<sup>51</sup>, non figurano tra quelli a cui – ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost. – sono attribuite le funzioni amministrative, appare ragionevole domandarsi se le norme di legge, statale e regionale, che attribuiscono loro tali funzioni siano compatibili con tale disposizione costituzionale.

Si pone, più precisamente, la questione se le funzioni amministrative che i Comuni non siano in grado di svolgere adeguatamente possano essere legittimamente attribuite ad enti (*funzionalmente autonomi*) diversi dagli Enti territoriali di area vasta il cui ambito territoriale, tuttavia, coincida sostanzialmente con quello di questi ultimi<sup>52</sup>.

La legittimità delle norme attributive di tali funzioni dovrebbe essere scrutinata, in particolare, alla luce dei parametri costituzionali di buon andamento ed economicità. È conforme a tali parametri istituire, in un ambito territoriale coincidente con quello degli

---

<sup>48</sup> Si pensi, per esempio, che, a norma dell'art. 5, co. 1, l.r. Puglia n. 39/2006, «In attuazione dell'articolo 14 della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del Servizio sanitario regionale), le Aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia sono ridotte a una per ciascuna delle province di Bari, Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto».

<sup>49</sup> L'effettiva istituzione di tali organismi è avvenuta, ad esempio, in Basilicata, con la l.r. n. 27/1997, e, in Puglia, con la l.r. n. 6/1999.

<sup>50</sup> Si confrontino, ad esempio, per la Regione Basilicata, la l.r. n. 29/1996, e, per la Regione Puglia, la l.r. n. 22/2014, che, all'art. 6, trasforma i preesistenti *Istituti autonomi case popolari* (IACP) in *Agenzie regionali per la casa e l'abitare*, il cui ambito territoriale di riferimento coincide con quello delle Province pugliesi già istituite.

<sup>51</sup> Cfr. ancora P. Carrozza, *Le province della post-modernità*, cit., p. 8.

<sup>52</sup> La questione non si pone, naturalmente, per le Università e per le Istituzioni scolastiche, sia per il rango costituzionale di cui gode la loro autonomia (si confrontino, rispettivamente, gli artt. 33, co. 6, e 117, co. 3, Cost.), sia per la considerazione di ordine pratico che risulterebbe particolarmente arduo, soprattutto per le università, individuarne un ambito territoriale di riferimento. Sulla questione v. M. Zuppetta, *L'istituzione della Città Metropolitana in Italia: un punto di arrivo o di (ri)partenza?*, cit., pp. 1020 ss.

Enti locali di area vasta<sup>53</sup>, ulteriori organismi amministrativi cui attribuire funzioni e compiti?

Tale dubbio sorge rispetto a talune disposizioni normative che, nell'istituire Enti funzionalmente autonomi, diversi dagli Enti territoriali da cui «la Repubblica è costituita» (ex art. 114, co. 1, Cost.), ai quali attribuire funzioni e compiti, determinano un aumento delle spese della Pubblica amministrazione (complessivamente considerata), difficilmente compatibile con le regole di economicità che costituiscono espressione del principio di buon andamento.

Si pensi, per fare solo un esempio, che, a norma dell'art. 9, co. 2, l. n. 394/1991 (istitutiva dell'*Ente parco*), «Sono organi dell'Ente: a) il Presidente; b) il Consiglio direttivo; c) la Giunta esecutiva; d) il Collegio dei revisori dei conti; (...)», mentre, ai sensi del successivo comma 12 bis, «Ai Presidenti, ai vice presidenti e agli altri componenti dei Consigli direttivi nonché ai componenti dei Collegi dei revisori dei conti degli Enti parco, ivi compresi quelli di cui al comma 1 dell'articolo 35, spetta un'indennità di carica articolata in un compenso annuo fisso e in gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva, nell'ammontare fissato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...]».

Si potrebbe obiettare che l'istituzione di simili Enti può essere resa economicamente opportuna (si da risultare compatibile con il principio costituzionale di buon andamento) dalla necessità di soddisfare (anche alternativamente) due possibili esigenze: 1) istituire un Ente dotato di competenza per un ambito territoriale non coincidente con quello dell'ente locale di area vasta; 2) affidare allo stesso funzioni di tipo tecnico difficilmente compatibili

---

<sup>53</sup> Secondo autorevole dottrina, si avverte pressante la necessità di una semplificazione del quadro istituzionale, tenuto conto che buona parte delle funzioni attribuite a tali organismi amministrativi ben potevano essere concentrate nelle Province. Il riferimento è alla tendenza di Stato e Regioni a complicare ulteriormente un quadro istituzionale già abbastanza complesso, mediante l'introduzione di vari altri soggetti ed enti funzionalmente diretti alla cura di interessi settoriali (spesso configurati in modo da salvare le apparenze di una partecipazione al loro governo degli enti locali e/o della Regione): autorità di bacino per i fiumi, vari ambiti territoriali ottimali, sia per il ciclo delle acque sia per quello dei rifiuti, ASL e zone socio-sanitarie, un certo numero di consorzi di bonifica; il tutto accanto alle autonomie *funzionali tradizionali* (Università, porti, aeroporti, Camere di commercio (cfr. così P. Carrozza, *op. loc. ult. cit.*).

Per l'opportunità di mantenere in vita le Province e di compiere un'opera di razionalizzazione, con una chiara allocazione di funzioni in capo all'ente di area vasta, con la conseguente eliminazione di tutti gli altri enti strumentali che nel corso degli anni ad esso si sono sostituiti e/o sovrapposti, si esprime F. Fabrizzi, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, *www.federalismi.it*, n. 14/2013.

con l'autonomia di indirizzo politico propria degli Enti locali, i cui organi di vertice sono, direttamente o indirettamente, espressione di rappresentanza politica (cfr. art. 4, co. 4. d.lgs. n. 165/2001).

Entrambe tali esigenze, tuttavia, paiono poter essere soddisfatte anche senza ricorrere all'istituzione di ulteriori organismi amministrativi *ad hoc*.

Quanto alla prima esigenza, appare sufficiente riflettere sulla considerazione che, anche qualora la funzione richiedesse, per sua natura, di essere esercitata rispetto ad un ambito territoriale diverso da quello dell'Ente locale di area vasta, sarebbe sufficiente affidarla (in base al principio di sussidiarietà verticale) all'ente territoriale di livello superiore, quale la Regione<sup>54</sup> e, in ultima analisi, lo Stato.

Rispetto alla seconda esigenza, è opportuno considerare che, a norma dell'art. 4 d.lgs. n. 165/2001, gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, mentre ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, sicché non appare necessario, al solo fine di separare l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico da quello delle funzioni tecniche, istituire un ulteriore organismo *ad hoc*, essendo possibile, soprattutto a livello locale, che la distinzione tra tali funzioni operi anche tra organi appartenenti al medesimo ente.

---

<sup>54</sup> Ad esempio, il d.P.R. 10.03.2004 (in G.U. n. 152 del 01.07.2004), attuativo dell'art. 2, co. 5, della l. n. 426/1998, istitutiva del Parco nazionale dell'Alta Murgia, delimita l'ambito territoriale del Parco ponendolo a cavallo tra i territori della Città metropolitana di Bari e della Provincia di Barletta – Andria – Trani. Sicché sarebbe sufficiente affidare alla Regione Puglia, anziché ad un ulteriore Ente appositamente istituito, le funzioni relative alla gestione del Parco.

## 5. Il principio di responsabilità politica come sostegno all'economicità nell'amministrazione.

Un'organizzazione amministrativa conforme al principio di economicità costituisce presupposto indispensabile per l'effettivo esercizio dei diritti, con particolare riguardo a quelli fondamentali.

La stessa giurisprudenza costituzionale, infatti, ha sottolineato che «Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione»<sup>55</sup>.

Il Giudice delle leggi ha anche chiarito che i diritti costituzionali a prestazioni positive (c.d. *diritti sociali*) sono garantiti ad ogni persona come diritti condizionati dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà, attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone<sup>56</sup>.

Tale orientamento giurisprudenziale rinvia conferma nell'art. 2, 1. cost. n. 1/2012 che, nel premettere il nuovo comma 1 all'art. 97 Cost., ha stabilito che le Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Risulta evidente pertanto che – tanto più in un periodo storico in cui si avverte pressante l'esigenza di garantire l'equilibrio della finanza pubblica – il rispetto del principio costituzionale di buon andamento e di economicità nell'organizzazione e nella gestione amministrativa assume un ruolo determinante nel garantire l'effettivo esercizio dei diritti, riconosciuti o attribuiti ai cittadini, anche da disposizioni di rango costituzionale.

---

<sup>55</sup> Corte cost., n. 383/1998.

<sup>56</sup> Fermo restando che le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica non possono, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, avere un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto connesso all'inviolabile dignità della persona umana (cfr. Corte cost., n. 304/1994).

È opportuno osservare che l'art. 97, co. 2 Cost., nell'enunciare il principio di buon andamento, prevede una riserva di legge relativa<sup>57</sup> circa l'organizzazione dei pubblici uffici, nel senso che essi "non hanno bisogno di una normazione legislativa dettagliata: basta che la legge li istituisca, li preveda e li disciplini nelle loro linee fondamentali, lasciando ai regolamenti la normazione di dettaglio"<sup>58</sup>.

Ne consegue che il principio costituzionale di buon andamento, declinato nel senso dell'economicità, deve orientare sia il legislatore, nel tracciare le linee fondamentali dell'organizzazione dei pubblici uffici, sia l'amministrazione, nel porre le norme organizzative di dettaglio e nel gestire le funzioni e i servizi attribuiti<sup>59</sup>.

Al fine di sostenere la capacità pratica del principio di economicità di orientare le decisioni legislative ed amministrative appare essenziale il ruolo del parallelo principio di responsabilità politica, la cui osservanza è necessaria affinché il legislatore e gli amministratori possano rispondere ai cittadini elettori dell'idoneità delle proprie scelte (nell'organizzare la Pubblica amministrazione e nel gestire funzioni e servizi) a soddisfarne e garantirne effettivamente i diritti.

È stato osservato in dottrina, in tema di diritto al lavoro, che la Repubblica è giuridicamente impegnata a promuovere le condizioni perché il fine della piena occupazione venga conseguito, e che, spettando essenzialmente agli organi dell'apparato autoritario dello Stato (ed in particolare agli organi di indirizzo politico) di porre in essere le misure idonee al conseguimento di tale fine, si può configurare l'applicazione a loro carico, qualora il fine non venga conseguito, di una sanzione, avente natura politica e consistente nell'insorgere in capo agli organi di indirizzo politico di una responsabilità politica, da far valere attraverso gli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento, quale, in primo luogo, la mancata rielezione dei parlamentari<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> «La riserva costituzionale prevista dall'art. 97 non è assoluta, in quanto non vieta qualsiasi normazione diversa da quella legislativa, né esclude che la legge consenta al potere esecutivo di emanare norme secondarie di efficacia subordinata» (Corte cost., n. 221/1976).

<sup>58</sup> C. Lavagna, *Diritto pubblico*, Torino, 1979, pp. 772 s.

<sup>59</sup> Conformemente all'idea, affermata dalla corrente riformista dell'analisi economica del diritto, secondo cui spetta ai pubblici poteri assicurare il funzionamento dei beni e servizi necessari alla vita delle società organizzate, in modo da coniugare efficienza ed equità distributiva (cfr. G. Napolitano, *Analisi economica del diritto pubblico*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, p. 306).

<sup>60</sup> Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1995, p. 58.

Negli ultimi anni, tuttavia, alcuni provvedimenti legislativi hanno generato l'effetto di indebolire il principio di responsabilità politica attraverso la compressione del connesso rapporto di rappresentatività democratica fra elettori ed eletti<sup>61</sup>.

Ciò è accaduto, anzitutto, in relazione al Parlamento, competente, ai sensi dell'art. 97, co. 2, Cost., per l'organizzazione dei pubblici uffici nelle loro linee fondamentali. Il riferimento è alla l. n. 270/2005, modificativa del d.P.R. n. 361/1957 (recante norme per l'elezione della Camera dei deputati) e del d.lgs. n. 533/1993 (recante norme per l'elezione del Senato della Repubblica), parzialmente dichiarata incostituzionale per l'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, per la coartazione della libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, e, in definitiva, per la contraddizione con il principio democratico.

Un fenomeno analogo appare profilarsi nella legislazione, di seguito specificamente esaminata (ed, in particolare, nella l. n. 56/2014), relativa agli Enti locali di area vasta, competenti (sempre nel rispetto del principio di buon andamento) per la regolamentazione di dettaglio della propria organizzazione e per la gestione di taluni servizi pubblici e funzioni amministrative.

Sussiste, in particolare, il dubbio della violazione del rapporto di rappresentatività democratica e del principio di sussidiarietà verticale, che, inteso come necessità della massima vicinanza possibile tra l'autorità amministrativa e i cittadini, appare rappresentare una particolare espressione del più generale principio democratico<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Si è affermato in dottrina che le Province, a seguito delle recenti riforme di rango ordinario che hanno preceduto l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, non sono più enti rappresentativi dotati di identità politica, chiamati a definire un indirizzo ed una strategia complessiva per un territorio di *area vasta*; cfr. M. Gorlani, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n. 5/2017, p. 26.

<sup>62</sup> "L'idea di autogoverno democratico che sta al fondamento della nozione costituzionale di autonomia suppone la perfetta corrispondenza tra rappresentanza politica elettiva e dimensione territoriale e personale degli interessi che mediante la rappresentanza sono curati e soddisfatti: suppone insomma, oltre ad un governo e a un corpo elettorale, un confine, un territorio definito, secondo la teoria dell'ordinamento giuridico dovuta a Santi Romano per cui ogni ordinamento giuridico è composto necessariamente da tali tre elementi" (così P. Carrozza, *Le province della post-modernità*, cit., p. 2). Si è anche evidenziata la necessità che la città metropolitana (ma il discorso sembra potersi estendere anche alla Provincia), pur nell'ottica di un modello di governo del territorio volto alla buona amministrazione, non vada esente dai processi democratici di legittimazione ed investitura dal basso, sottolineando che l'amministrazione del territorio, sia pure rifondata in un'ottica più *efficientista*, deve essere espressione, al contempo, sia di dinamiche politiche e democratiche sia di istanze funzionali di buona amministrazione (cfr. A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane*, cit., p. 30).



### 5.1. (Segue) Il principio di sussidiarietà verticale come parametro per la nomina degli organi di vertice di Enti locali di area vasta funzionalmente autonomi.

Quanto al rapporto tra organismi di *autonomia funzionale* (in senso lato) e principio di sussidiarietà verticale (inteso come espressione del più ampio principio democratico), occorre considerare che talune disposizioni normative affidano la nomina dei vertici di tali organismi a livelli di governo diversi da quello più vicino possibile ai cittadini interessati. Per esempio, a norma dell'art. 3 bis, co. 3, d.lgs. n. 502/1992, «La Regione provvede alla nomina dei direttori generali delle aziende e degli Enti del Servizio sanitario regionale», mentre, ai sensi dell'art. 5, co. 1, l.r. Puglia n. 39/2006, «[...] le Aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia sono ridotte a una per ciascuna delle Province di Bari, Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto».

Ciò implica che l'organo di vertice (il direttore generale) dell'ASL della Provincia (ad esempio) di Lecce è nominato da un ente (la Regione) politicamente rappresentativo di cittadini anche diversi da quelli destinatari del servizio sanitario erogato dalla ASL medesima, e quindi, in questo senso, da un ente che non è il più vicino possibile ai cittadini interessati dal servizio.

Analogamente, ai sensi dell'art. 9 l. n. 394/1991, il Presidente e i componenti del Consiglio direttivo dell'Ente Parco sono nominati con decreto del Ministro dell'ambiente. Ne deriva che gli organi di vertice (ad esempio) del Parco nazionale dell'Appennino Lucano - Val d'Agri - Lagonegrese<sup>63</sup> sono nominati da un ente (lo Stato) politicamente rappresentativo di cittadini anche diversi da quelli, residenti nella sola Provincia di Potenza, destinatari dei compiti espletati dall'Ente Parco, e quindi, anche in questo caso, da un ente che non è il più vicino possibile ai cittadini interessati.

Qualora si volesse accedere, quindi, ad una nozione di *sussidiarietà verticale* (intesa anche come *vicinanza democratica*) riferita non solo all'attribuzione delle funzioni amministrative ai vari Enti territoriali che compongono la Repubblica, ma anche alla designazione degli organi di vertice dei suddetti organismi amministrativi, insorgerebbero dubbi circa la legittimità costituzionale (rispetto al parametro di cui all'art. 118, co. 1, Cost.) dei descritti meccanismi di nomina, che non appaiono soddisfare l'esigenza che gli

---

<sup>63</sup> Istituito dall'art. 2, co. 5, l. n. 426/1998.

organi di vertice (anche di Enti diversi da quelli costitutivi della Repubblica, ex art. 114 Cost.) rispondano del loro operato alla comunità territoriale interessata, attraverso il percorso più breve possibile di trasmissione della legittimazione politica e della rappresentatività democratica.

## 5.2. (Segue) Elezione di secondo grado degli organi di vertice negli Enti locali di area vasta.

La riforma contenuta nella l. n. 56/2014 (c.d. *Delrio*), nel prevedere l'elettorato attivo e passivo per gli organi consiliari degli Enti locali di area vasta in capo ai soli Sindaci e Consiglieri comunali (art. 1, co. 25 e 69), ha introdotto un modello di governo di secondo grado<sup>64</sup>, rispetto al quale sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale<sup>65</sup>, anche in relazione alla sua compatibilità con la *Carta europea dell'autonomia locale*.

Il Giudice delle leggi, con la nota sentenza n. 50/2015<sup>66</sup>, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative ai citati commi 25 e 69, argomentando che: a) un meccanismo elettivo di secondo grado è compatibile con il principio democratico e con quello autonomistico, dovendosi escludere che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»<sup>67</sup>; b) la *Carta europea dell'autonomia locale* (convenuta a Strasburgo il 15 ottobre

<sup>64</sup> Si è ritenuto che tale modello comporti una minore democraticità del nuovo Ente provinciale e una violazione del principio (collocato alla base dell'estensione del suffragio, fino a trasformarlo in universale) *no taxation without representation*, considerato che le Province sono titolari di autonomia impositiva (sebbene limitata), nei confronti dei cittadini, privati ora della possibilità di scegliere i propri amministratori e di far valere le loro responsabilità politiche (cfr. M. Volpi, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012, p. 4).

<sup>65</sup> Cfr. G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015, pp. 13 ss.

<sup>66</sup> «La sentenza in oggetto venne criticata da più parti, persino da coloro che avevano sempre sostenuto la legittimità costituzionale della riforma locale, non tanto per le conclusioni a cui essa perveniva quanto per la stringatezza e la superficialità delle motivazioni utilizzate (...)» (così G. Gardini, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n. 19/2016). Si confronti, più ampiamente, B. Di Giacomo Russo, *La Corte costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23.10.2015.

<sup>67</sup> Corte cost., n. 365/2007. Cfr. anche Corte cost., n. 96/1968: «Il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione. Inoltre, la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento (...). In materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato. Non può ritenersi,

1985 dagli Stati membri firmatari del Consiglio d'Europa) assume natura di documento di mero indirizzo, con la conseguenza che le sue disposizioni non sono idonee ad attivare la violazione dell'art. 117, co. 1, Cost.<sup>68</sup>; c) l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano *freely elected*, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale dell'esigenza di un'effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate, conseguibile anche mediante meccanismi alternativi (quale, ad esempio, la sostituzione di coloro che sono componenti *ratione muneris* dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*) che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti. Da ultimo la Consulta ha pure affermato che le disposizioni sull'elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella l. n. 56/2014, si qualificano come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» che, in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative regionali di tipo esclusivo<sup>69</sup>.

### 5.2.1. (Segue) Parametri di diritto interno.

Quanto all'argomentazione relativa alla legittimità del modello di governo di secondo grado, rispetto ai parametri forniti dalle norme costituzionali di diritto interno, non appare irragionevole l'affermazione del Giudice delle leggi secondo cui tale modello è compatibile con il principio democratico e con quello autonomistico<sup>70</sup>. Meriterebbe forse un

---

invero, che quei principi non possano osservarsi, anche in caso di elezioni di secondo grado e, conseguentemente, non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che, del resto sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)».

<sup>68</sup> Cfr. Corte cost., n. 325/2010.

<sup>69</sup> Corte cost., n. 168/2018. Sulla base di tale affermazione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nella l.r. siciliana n. 17/2017, prevententi: a) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il Sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il Consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il Consiglio metropolitano (artt. 4 e 5); b) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale (artt. 3 e 4); c) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana (art. 6).

<sup>70</sup> Quanto invece al rapporto tra il modello in esame e il principio di economicità, piuttosto apodittica appare l'affermazione della Corte costituzionale (n. 168/2018) secondo cui «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale,

approfondimento – tuttavia – la questione della compatibilità di tale modello con il principio di sussidiarietà verticale (intesa come *vicinanza*), introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001.

A tal proposito, non appare pienamente conferente il richiamo operato dalla Corte alla precedente sentenza n. 96/1968, in cui si affermava la legittimità delle elezioni di secondo grado, prevista dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato. L'elezione del Presidente della Repubblica e quella dei Consigli degli Enti locali (anche di area vasta), infatti, non paiono presentare elementi di analogia tali da poter assumere la prima elezione come modello di riferimento per la seconda. Infatti, in disparte l'ovvia considerazione che il Presidente della Repubblica è un organo monocratico, mentre i Consigli locali degli Enti di area vasta sono organi collegiali, è opportuno evidenziare che il primo, in quanto supremo organo di garanzia di una Repubblica parlamentare, ben si presta ad un'elezione di secondo grado caratterizzata dalla ricerca di una maggioranza quanto più ampia possibile (anziché ad essere eletto direttamente dal popolo), mentre i secondi, in quanto organi espressivi dell'indirizzo politico-amministrativo locale, dovrebbero più opportunamente essere eletti direttamente dai cittadini, alla stessa stregua delle assemblee parlamentari, dei consigli regionali e dei consigli comunali. In secondo luogo, il Capo dello Stato si colloca al vertice della Repubblica, intesa (ai sensi dell'art. 114, co. 1 Cost.) come il complesso degli Enti territoriali che la costituiscono. Pertanto, mentre è plausibile che l'organo collocato nel vertice supremo dell'ordinamento costituzionale, nel punto più alto e più *distante* dai cittadini, sia eletto attraverso un'elezione di secondo grado, appare meno ragionevole – alla luce del principio di sussidiarietà verticale (inteso nel senso di maggiore vicinanza democratica possibile tra autorità amministrativa e cittadini) – che i Consigli degli Enti locali di area vasta, collocati al secondo posto (subito dopo i Comuni) nella scala degli Enti territoriali più *vicini*, siano eletti senza la partecipazione diretta dei cittadini<sup>71</sup>.

---

e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta» (cfr. G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane*, cit., p. 3). Si confronti sul punto, per altro verso, L. Vandelli, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane*, cit. p. 7: “La regola secondo cui gli incarichi rivestiti nella Città metropolitana – così come nella Provincia – sono “esercitati a titolo gratuito” stride, a mio avviso, con fondamentali principi democratici, logici e funzionali. In effetti, ritengo che sia da riconoscere e da salvaguardare un criterio in base al quale, all'opposto, all'esercizio di funzioni pubbliche debba corrispondere uno status ed un ristoro economico proporzionato all'impegno richiesto ed al carico di responsabilità assunto. Consentendo, dunque, a chiunque sia eleggibile ad un certo incarico di assumerlo effettivamente, a prescindere dalle condizioni economiche personali”.

<sup>71</sup> Cfr. anche F. Grandi, *La Provincia futuribile*, cit., p. 19, sulla *fumosità* dei meccanismi di responsabilità politica che sono il nerbo dell'effettività della partecipazione.

### 5.2.2. (Segue) Parametri di diritto internazionale.

Merita un approfondimento anche l'affermazione della Corte secondo cui la *Carta europea dell'autonomia locale* assume natura di documento di mero indirizzo, le cui disposizioni non sarebbero idonee ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma Cost.<sup>72</sup>.

La disposizione normativa europea che appare in contrasto con il modello dell'elezione di secondo grado è quella contenuta nell'art. 3: «1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. [...]». Appare evidente, infatti, l'incompatibilità tra l'elezione di secondo grado e l'elezione a suffragio diretto ed universale prevista dalla Carta europea.

È anche noto che, a norma dell'art. 117, co. 1, Cost., la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Occorre quindi domandarsi se la norma internazionale riportata sia idonea a costituire, nei confronti dello Stato italiano, un obbligo ed un vincolo.

A tale proposito è utile rilevare che, a norma dell'art. 12, della medesima Carta, «1. Ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta, di cui almeno 10 prescelti tra i paragrafi seguenti [...]. 2. Ciascuno Stato contraente, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, notificherà al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, i paragrafi prescelti in conformità alla norma del paragrafo 1 del presente articolo». Appare

---

<sup>72</sup> Cfr. ancora F. Grandi, *La Provincia futuribile*, cit., p. 17, nt. 51, anche in ordine alle risposte rese dalla Corte costituzionale in data 3 novembre 2011 alla *Commissione monitoraggio del Congresso dei poteri regionali e locali*, in occasione del primo monitoraggio effettuato in Italia sull'applicazione della Carta, in cui sembrava aver mutato indirizzo rispetto a quanto già affermato nella sentenza n. 325/2010. Si confronti comunque, più ampiamente, D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11.07.2015.

condivisibile l'opinione dottrinale<sup>73</sup> secondo cui, qualora le parti nulla specificino al momento del suddetto deposito, vale la regola generale per la quale la Carta è vincolante in tutti i suoi paragrafi, compreso quindi il secondo paragrafo dell'art. 3 che qui rileva.

Diversamente opinando, si dovrebbe concludere che, in caso di mancata specifica notificazione dei paragrafi prescelti, lo Stato contraente non sarebbe vincolato ad alcuno di essi, dando luogo ad un'interpretazione in palese contrasto con lo stesso vincolo di cui al citato comma 1, secondo cui la parte contraente «si impegna a considerarsi vincolata» a rispettare almeno 20 paragrafi della parte prima della Carta. Pertanto, non risultando – *de facto* – che il Governo italiano abbia specificamente notificato al Segretario generale del Consiglio d'Europa i paragrafi della Carta prescelti, occorrerebbe concludere che la Repubblica italiana sia vincolata (ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.) a tutti gli obblighi da essa derivanti, compreso quello dell'elezione dei Consigli e delle assemblee degli Enti locali a suffragio diretto ed universale (ex art. 3, par. 2, della Carta medesima). Ne consegue, quindi, la necessità di ritenere che l'affermazione del Giudice delle leggi di conformità del modello di elezione di secondo grado al parametro di legittimità interposto di cui all'art. 117, co. 1, Cost., meriterebbe di essere rivalutata.

### 5.3. Designazione del Sindaco metropolitano.

Una ulteriore questione di legittimità costituzionale si pone esclusivamente in relazione alle Città metropolitane, rispetto al modello di *governance* delineato dai seguenti Commi: «19. Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. [...]; 21. Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del Sindaco del Comune capoluogo; 22. Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano

---

<sup>73</sup> Cfr. G. Boggero, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2014, p. 574. L'affermazione ivi contenuta è riferita, in realtà, al medesimo meccanismo previsto dall'art. 13 della Carta (secondo cui i principi contenuti nella Carta si applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio di uno Stato, salva la facoltà di quest'ultimo di designare, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, le categorie di collettività locali e regionali alle quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione della Carta), ma appare analogicamente estensibile anche ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 12, qui in esame.

con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni. A tal fine il Comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del Consiglio comunale [...]. È altresì necessario che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione».

La Corte costituzionale, con la suddetta sentenza, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 19, argomentando che l'individuazione del Sindaco metropolitano nella figura del Sindaco del Comune capoluogo di Provincia non è irragionevole, in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana) e che tale individuazione non è, comunque, irreversibile, restando demandato allo statuto della città metropolitana di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco.

Gli argomenti addotti dal Giudice delle leggi meritano qualche riflessione critica.

In primo luogo, bisognerebbe approfondire che cosa la Corte abbia inteso significare con l'espressione «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale».

È utile tenere presente che, a norma del comma 16, le Città metropolitane sono subentrate alle Province omonime il 1° gennaio 2015, succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni, mentre, alla stessa data, il Sindaco del Comune capoluogo assumeva le funzioni di Sindaco metropolitano. Leggendo tale norma in combinato disposto con il citato comma 21, appare ragionevole ritenere che *la fase di prima attuazione* decorra dal 01.01.2015 sino alla data del primo rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo<sup>74</sup>. Ci si domanda, quindi, se l'automatica individuazione del Sindaco metropolitano nella figura del Sindaco del Comune capoluogo sia da ritenere ancora ragionevole (e costituzionalmente legittima) una volta trascorsa *la fase di prima attuazione*. In secondo luogo, occorre riflettere sull'argomentazione adottata dalla Corte circa la reversibilità di tale individuazione, attraverso il rinvio allo Statuto della Città

---

<sup>74</sup> Nel caso, ad esempio, della Città metropolitana di Napoli, la fase di prima attuazione – secondo tale interpretazione - avrebbe avuto inizio il 01.01.2015 e si sarebbe esaurita al momento del rinnovo del Consiglio comunale di Napoli, avvenuto con le elezioni amministrative del giugno 2016.



metropolitana. Appare evidente – tuttavia – il contrasto tra il modello delineato dai commi in esame e i principi di rappresentatività democratica e responsabilità politica, se si considera il rapporto tra il Sindaco metropolitano (eletto esclusivamente dai cittadini del Comune capoluogo) ed i cittadini dei Comuni non capoluogo<sup>75</sup>.

È pur vero, infatti, che, ai sensi del comma 22, lo Statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta, a suffragio universale, del Sindaco (e del Consiglio metropolitano); ma è altrettanto vero che la possibilità che i cittadini dei Comuni non capoluogo partecipino (anche indirettamente) all'elezione del Sindaco metropolitano è subordinata all'approvazione della legge regionale (che articoli il territorio del Comune capoluogo in più Comuni) la cui proposta può essere formulata esclusivamente dal Consiglio comunale del Comune capoluogo (in cui i cittadini degli altri Comuni non sono rappresentati)<sup>76</sup>.

L'evidente violazione dei principi di rappresentatività democratica e responsabilità politica, derivante dall'insussistenza di qualsiasi relazione rappresentativa tra i cittadini dei Comuni non capoluogo ed il Sindaco metropolitano<sup>77</sup>, avrebbe potuto indurre la Corte a correggere il sistema nel senso di prevedere, quanto meno, che (in disparte le precedenti considerazioni circa la legittimità del modello di elezione di secondo grado dei Consigli metropolitani e provinciali) l'elezione del Sindaco metropolitano avvenisse ad opera del Consiglio metropolitano ovvero dei Sindaci e dei Consiglieri dei Comuni della Città metropolitana, così come è previsto (co. 58) per l'elezione del Presidente della Provincia.

## 6. Considerazioni conclusive.

---

<sup>75</sup> Afferma sul punto G. Mobilio, *"I diversi 'modelli' di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2018, p. 6, che "un Sindaco metropolitano che coincide con il Sindaco del Comune capoluogo, e che quindi gode di una legittimazione che gli deriva solamente dall'investitura tramite il voto dei cittadini di quel Comune, difficilmente potrebbe pretendere di esercitare funzioni attraverso cui vincolare autoritativamente altri Comuni".

<sup>76</sup> Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane*, cit., p. 5.

<sup>77</sup> Si confronti sul punto ancora G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane*, cit., p. 9, secondo il quale "Diverso è anche l'impatto della popolazione del Comune capoluogo sul totale dell'ente: si va da un massimo del 68% (Genova) a un minimo del 25% (Bari), anche se diverse Città metropolitane si attestano al di sotto o a cavallo del 30% (in particolare, Venezia, Napoli, Reggio Calabria). Si tratta di un dato interessante anche a proposito del dibattito mai sopito sulla coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo". Cfr. anche M.G. Nacci, *La riforma dell'ente di area vasta fra criticità costituzionali e difficoltà attuative*, cit., p. 745.

Qual è “la dimensione ottimale dell’ambito territoriale più adatto all’espressione della volontà popolare”?<sup>78</sup>

Il presente contributo non pretende di fornire una risposta ad una così impegnativa domanda.

Cerca di dimostrare, tuttavia, come gli Enti locali di area vasta (Province e Città metropolitane) siano un’articolazione essenziale delle Istituzioni democratiche italiane.

Le tracce della dimensione originaria della democrazia, propria della *polis* greca, sono rinvenibili negli odierni Comuni, i quali tuttavia, nelle complesse società contemporanee, spesso non sono idonei (per le loro dimensioni demografiche e territoriali) a svolgere determinati compiti (ad esempio: bonifica dei territori rurali, tutela di zone di pregio naturalistico, servizi sanitari, edilizia residenziale pubblica, servizio idrico, gestione dei rifiuti urbani, gestione delle strade extraurbane).

Si rende necessario pertanto aggregare i Comuni in organismi più grandi e idonei a tali scopi, senza recidere il rapporto tra il potere amministrativo e la sua legittimazione rappresentativa e democratica.

I profili evolutivi illustrati testimoniano che, soprattutto negli ultimi decenni, il legislatore, statale e regionale, è stato impegnato nel modificare frequentemente le mappe di aggregazione<sup>79</sup> dei Comuni all’interno di Enti più ampi, senza mai negare la sussistenza di «funzioni e servizi sovracomunali e di area vasta»<sup>80</sup>, implicitamente affermata dalla norma di rango costituzionale di cui all’art. 118, co. 1, Cost.

Si è cercato di dimostrare come il disegno di tali mappe di aggregazione, dei confini e delle dimensioni demografiche degli Enti locali di area vasta non sia rimesso all’arbitrio del legislatore ordinario, ma incontri dei vincoli di rango costituzionale rappresentati dai

---

<sup>78</sup> Riferisce G. Ciampi, *Comuni provinciali o province comunali? Una scelta facile e impossibile*, in M. Castelnovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, cit., p. 87, che la domanda gli veniva posta da un esponente politico al termine di un dibattito. Rispondeva l’A. che, probabilmente, la dimensione ottimale era quella dell’Agorà di Atene, “Ma allora vigeva la democrazia diretta; ora vige quella rappresentativa che, a rigor di termini, corrisponde a quella che, nella classica pentapartizione politica di Diogene Laerzio, il biografo di Platone, era l’oligarchia, non la democrazia (cioè la penultima, dopo tirannide, monarchia, aristocrazia, e prima di democrazia)”.

<sup>79</sup> Si confronti l’interessante pubblicazione di B. Caravita, G.M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio e F. Grandi, *Mappe d’Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, 2018. Lo studio è corredato dalle osservazioni contenute in B. Caravita, G.M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio e F. Grandi, “*Mappe d’Italia*”: dove la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2018.

<sup>80</sup> Cfr. art. 5, co. 1, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 26/2014.

principi di buon andamento ed economicità dell'organizzazione amministrativa, che non si limitano a vietare al legislatore di compiere scelte organizzative manifestamente irragionevoli, imponendogli piuttosto anche l'obbligo di adottare soluzioni organizzative efficienti ed efficaci, conformi alle regole mutuata dalle scienze economiche.

Tali principi costituzionali, compenstrandosi con quello di sussidiarietà verticale, forniscono al legislatore ordinario anche un criterio necessario a stabilire quali funzioni amministrative e quali servizi pubblici debbano essere affidati ai vari Enti territoriali che compongono la Repubblica (*ex art. 114 Cost.*), nonché ad evitare la proliferazione di Enti locali (c.d. funzionalmente autonomi) in cui l'esercizio del potere amministrativo non rinviene fondamento (se non in via estremamente indiretta) nella legittimazione rappresentativa e democratica.

Per altro verso, la rappresentatività democratica, fondamento del rapporto di responsabilità politica, lungi dal contrapporsi agli interessi costituzionali espressi dai principi di buon andamento, economicità e sussidiarietà, ne costituisce un sostegno irrinunciabile. Solo attraverso lo strumento della responsabilità politica, infatti, i cittadini potranno – tanto più in un periodo storico in cui si avverte pressante l'esigenza di garantire l'equilibrio della finanza pubblica – ottenere garanzia che l'organizzazione e la gestione amministrativa siano le migliori possibili, in modo tale che lo svolgimento di funzioni amministrative e di servizi pubblici consenta il soddisfacimento dei loro diritti fondamentali.

Il dubbio della violazione del rapporto di rappresentatività democratica (e del più particolare principio di sussidiarietà verticale) si pone soprattutto in relazione ai recenti provvedimenti legislativi che, comprimendo il rapporto di legittimazione politica fra cittadini e amministratori, hanno riformato la *governance* degli Enti locali di area vasta.

**Abstract:** Il contributo si sofferma sulla necessità di aggregare i Comuni in organismi più grandi e idonei a svolgere determinati compiti, cercando di dimostrare come il disegno di tali mappe di aggregazione non sia rimesso all'arbitrio del legislatore ordinario, ma incontri vincoli di rango costituzionale, quale anzitutto il principio di economicità. Il saggio evidenzia inoltre la necessità di coordinare tale ultimo principio con quello di sussidiarietà verticale, per allocare funzioni e servizi presso i vari Enti territoriali ed evitare la proliferazione di Enti strumentali. Si sottolinea, inoltre, il collegamento tra economicità e responsabilità politica, inteso come strumento a disposizione dei cittadini per ottenere

l'effettivo soddisfacimento dei diritti fondamentali attraverso l'esercizio di funzioni e servizi pubblici.

**Abstract:** The essay focuses on the need to aggregate the municipalities in larger bodies and suitable to perform certain tasks, trying to demonstrate how the drawing of these maps of aggregation cannot be arbitrary, but has to respect constitutional rules, such as first the principle of economy. The essay highlights the need to coordinate this principle with the vertical subsidiarity one, to allocate functions and services to the various local authorities and to avoid the proliferation of instrumental bodies. It also emphasizes the relationship between economic and political responsibility, as an instrument available to citizens to obtain the effective fulfillment of fundamental rights, through the exercise of public functions and services.

**Parole chiave:** Area vasta – economicità – sussidiarietà verticale – Sindaco metropolitano – elezioni di secondo grado

**Key words:** Municipalities – vertical subsidiarity – local authorities – political responsibility – public functions