

La Corte costituzionale e la legge “Delrio”: quale futuro per le Province?*

di Bruno Di Giacomo Russo**
(23 ottobre 2015)

1. La sentenza n. 50 del 2015

Con la sentenza n. 50/ 2015 la Corte costituzionale rigetta i ricorsi presentati dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia avverso ben cinquantotto commi della legge n. 56/2014 per contrasto con numerosi parametri costituzionali¹.

La Corte costituzionale rigetta le diverse questioni di costituzionalità riguardanti l'istituzione delle Città metropolitane, la modifica dei confini territoriali, la ridefinizione del quadro delle competenze provinciali, il procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali dell'Ente provinciale e la disciplina delle Unioni e delle fusioni di Comuni.

Per la ridefinizione dei confini territoriali, ad avviso della Corte costituzionale, le norme impugnate non sono illegittime, pur non rispettando la procedura rinforzata ex art. 133, co. 1, Cost., perché nel caso di interventi complessivi sull'ordinamento locale provinciale la necessità di garantire l'omogeneità su tutto il territorio nazionale della loro attuazione, almeno nella fase iniziale, rende legittima anche un'eventuale azione complessiva dello Stato².

In merito alle questioni relative al nuovo modello ordinamentale delle Province, il Giudice costituzionale motiva il rigetto con riferimento alla competenza statale a provvedere su questa materia; nonché in punto di violazione dei principi di sovranità popolare, autonomia, sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, e delle norme della Carta europea dell'autonomia locale³.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Nel dettaglio, risultano evocati, congiuntamente o disgiuntamente, gli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, 119, 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, oltreché l'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

2 Sul punto, A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 8, 2015.

3 Si legga, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neocentralismo repubblicano di impronta statalistica*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.

La Corte costituzionale afferma, decidendo sulle Città Metropolitane, che il modello di secondo grado non è illegittimo in sé, e per far ciò cerca supporto nella propria giurisprudenza.

In merito al procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province, la Corte costituzionale non accoglie le istanze delle Regioni ricorrenti, che lamentano la carenza di titolo competenziale dello Stato a disciplinare le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse.

2. Le funzioni non fondamentali

Una questione importante è relativa la legittimità della competenza esclusiva statale rispetto all'individuazione delle funzioni fondamentali, esplicitamente ricomprese nell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., e, di conseguenza l'illegittima limitazione del potere regionale di stabilire autonomamente il livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza, in aperta violazione, in particolare, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118⁴.

Prima di tutto, la Corte costituzionale statuisce che i commi da 85 a 96 riguardano le funzioni delle nuove Province, Enti che sono in carica nelle more della riforma del Titolo V Cost.

Alle nuove Province, la legge assegna il ruolo di Ente territoriale con funzioni di area vasta, in capo al quale rimangono solamente le funzioni qualificate come fondamentali, ex co. 85, e a quelle meramente eventuali indicate nei commi 88 e 90.

Per le funzioni non fondamentali, oggetto di possibile trasferimento ai sensi del co. 89, il Giudice costituzionale afferma che l'Accordo in Conferenza unificata riveste importanza centrale, poiché in base allo stesso lo Stato e le Regioni devono emanare gli atti di propria competenza. E poiché tale Accordo è stato effettivamente raggiunto in data 11 settembre 2014 e, conseguentemente, si è effettivamente proceduto all'emissione del d.p.c.m. indicato al co. 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere.

Pertanto, il Giudice delle leggi assume una decisione di tipo processuale, su questo specifico punto, definendo il problema in ragione del fatto che il complesso procedimento di riordino è culminato nell'Accordo sancito in Conferenza unificata che ha condotto ad una definizione congiunta delle competenze e della loro ripartizione tra Stato e Regioni, avendo rispettato il principio di leale collaborazione da parte dello Stato.

La necessaria concertazione con le Regioni, richiesta dallo strumento dell'Accordo ed effettivamente perseguita dallo Stato, risulta motivo sufficiente per scongiurare una logica di potere unilaterale da parte dello Stato e per dare garanzia alla posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'Accordo⁵.

A tale Accordo il Giudice delle leggi rimette l'interpretazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

4 Tutte le ricorrenti individuavano, inoltre, un *vulnus* nell'esercizio del potere sostitutivo, previsto nel caso di mancato rispetto del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge per l'individuazione delle funzioni non fondamentali.

3. La democrazia di secondo grado e la Costituzione

Il Giudice costituzionale sostiene la legittimità del modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per la Provincia, anche con riguardo all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi, e alla competenza dello Stato, rientrando nell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost.

La Corte richiama la sentenza n. 365/2007, con cui dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 7/2006, nelle parti in cui evoca la sussistenza di una sovranità "regionale"⁶.

Nel giudizio della sentenza n. 365/2007, la problematica muta sensibilmente, rispetto ai precedenti casi del 2002⁷, spostandosi dalle forme di esercizio alla titolarità della sovranità.

Nel merito della decisione, il ragionamento si basa sull'idea che la nozione di sovranità c.d. "interna" o "nazionale", intesa come insieme di poteri idonei a soddisfare gli interessi dell'intera collettività nazionale, non solo sopravvive, ma si pone come nozione assolutamente diversa da quella di autonomia. Su questo punto, il Giudice delle leggi ribadisce che, una volta scomparso il limite dell'interesse nazionale in seguito alla riforma del Titolo V Cost., le esigenze unitarie che non si prestano ad una tutela frazionata debbono, necessariamente, fare capo ad un soggetto unitario, quale lo Stato. Secondo tale ragionamento, la Corte costituzionale costruisce, a partire dalla sentenza n. 303/2003, l'istituto della c.d. "chiamata in sussidiarietà"⁸.

⁵ Mi sia concesso il rinvio a B. DI GIACOMO RUSSO, *La Provincia*, in B. DI GIACOMO RUSSO e A. TARZIA, *Il nuovo governo locale. Analisi della legge n. 56/2014*, Napoli, 2015, 81 ss.

⁶ Su tale decisione, cfr. P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, entrambi in *le Regioni*, rispettivamente 219 ss. e 227 ss.; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo"*; A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, tutti in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, nell'ordine 4039 ss, 4045 ss. e 4052 ss.

⁷ Fra le prime questioni sorte in seguito al nuovo Titolo V, la Corte costituzionale si è occupata della particolare iniziativa di alcuni Consigli regionali, intenzionati a cambiare il proprio nome, assumendo la denominazione "*Parlamento regionale*" o altre locuzioni contenenti il *nomen iuris* Parlamento. La Corte costituzionale statuisce, con le sentt. 106 e 306 del 2002, che il Consiglio regionale non può chiamarsi Parlamento, e che non è neanche possibile introdurre negli statuti regionali tale dizione, in quanto il nome Parlamento è una "*denominazione costituzionalmente non consentita per l'organo consiliare*." Cfr., fra i tanti, B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e il "nomen iuris" Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 3, 643 – 644.

⁸ Cfr., L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5836; e D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2010, 206-207.

Pertanto, la Corte costituzionale prosegue argomentando che la natura costituzionalmente necessaria degli Enti previsti dall'art. 114 Cost., come livelli di governo costitutivi della Repubblica, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.⁹ non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi Enti siano direttamente eletti.

In tal senso, intervengono la sentenza n. 274/2003 e la successiva ordinanza n. 144/2009 della Corte, che escludono la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e, pertanto, risulta costituzionalmente legittima la diversificazione dei modelli di rappresentanza politica nei vari livelli di governo, alla luce proprio dei principi di adeguatezza e differenziazione¹⁰.

A completamento dell'argomentazione a sostegno della legittimità costituzionale di forme di democrazia di secondo grado, il Giudice delle leggi evoca la sentenza n. 96/1968, con cui afferma la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo 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.

Quanto al parametro interposto, ai fini della violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., rappresentato dall'art. 3, co. 2, Carta europea dell'autonomia locale, la Corte rileva che l'atto in questione ha natura di documento di mero indirizzo, ribadendo l'indirizzo espresso con la sentenza n. 325/2010 e, dunque, non pregiudica la competenza del Legislatore statale, non essendo idoneo a divenire parametro per attivare un sindacato ai sensi del richiamato art. 117, co. 1, Cost.

La Carta all'art. 3, co. 2, oltre ad affermare che le assemblee degli Enti locali devono essere elette con "suffragio libero", impone che esso sia "diretto" e "universale": a muovere proprio da tale dato letterale parte della dottrina ha sostenuto l'assoluta necessità dell'elezione diretta per i Consigli provinciali¹¹. Tali meccanismi, nella specie,

9 Sull'implementazione del principio autonomistico dopo la riforma del Titolo V Cost. si legga G.M. DEMURO, *Commento all'art. 114 Cost.*, in *op. ult. cit.*, 2169 ss., nonché B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002; e G.C. DE MARTIN, *Sistema delle autonomie locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in R. BALDUZZI E J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, 2013, 3 ss.

10 Tale valutazione non può considerarsi superata neanche alla luce delle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con la sentenza n. 365/2007, per cui mi sia concesso il rinvio a B. DI GIACOMO RUSSO, *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quaderni regionali*, 2011, 3.

11 In dottrina, F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza con l'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014, sostengono le ragioni di forte perplessità sulla costituzionalità del ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle Province, ma soprattutto della loro degradazione a Enti di secondo grado, con organi eletti dai Sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio e non direttamente dai cittadini della comunità provinciale. Secondo gli Autori, ma non secondo la Corte costituzionale, è una prospettiva che appare in contrasto, tra l'altro, sia col combinato disposto dell'art.

sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “*ratione muneris*” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*¹².

La Corte costituzionale sostiene che la 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.

Il Giudice delle leggi dichiara legittima la legge n. 56/2014, in quanto la rappresentanza si manifesta in forme diverse all’interno dell’ordinamento, a patto che esse assicurino un’effettiva partecipazione dei soggetti portatori degli interessi generali – aggiungiamo – in base alla sussidiarietà orizzontale.

In rapporto alla reale partecipazione politica, quando la riforma sarà a regime, il quadro normativo fornirà il parametro per apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità del nuovo modello di governo provinciale. Perciò non può essere esclusa la previsione di una elezione indiretta, purché siano introdotti sistemi alternativi che possano garantire un’effettiva partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

In definitiva, l’elezione di secondo grado, di per sé, non risulta pregiudizievole per la legittimazione democratica e per l’autonomia¹³, anche finanziaria, dei livelli di governo, che, ora, ricomprende quelli di area vasta, di cui all’art. 114 Cost., anche di fronte alla possibilità di introdurre forme dirette di partecipazione, in ossequio del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁴.

4. La Corte costituzionale, la riforma costituzionale e il governo delle aree vaste

Il ruolo delle Province va, comunque, contestualizzato nel quadro costituzionale in considerazione dell’intenzione di modificarlo¹⁵.

48 e del primo comma dell’VIII disp. trans. e fin. Cost., dai quali si ricava la necessità di un ruolo diretto dei cittadini elettori anche per la formazione degli organi delle amministrazioni provinciali, sia con l’art. 3, co. 2, Carta europea dell’autonomia locale, che prevede espressamente organi rappresentativi eletti direttamente anche per le istituzioni territoriali di secondo livello.

12 Nel caso ad oggetto del giudizio costituzionale riguarda l’art. 1, co. 25, legge n. 56/2014, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, anche i commi 65 e 69.

13 In merito alla portata del principio autonomistico in rapporto al principio democratico, nel sistema costituzionale, si legga a partire da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell’art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 81 ss. A contrario rispetto all’argomentazione della Corte costituzionale, nel senso dell’autonomia come faccia interna della sovranità, si veda anche G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975. In sostanziale sintonia, si legga G.C. DE MARTIN, *L’amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, e ID., *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Studi per Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, nonché R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 132 ss.

Il Giudice costituzionale, nella sentenza n. 50/2015, ricorda che è in corso l'approvazione di un progetto di legge costituzionale per la soppressione delle Province dal novero degli Enti autonomi menzionati dall'art. 114 Cost., a cui espressamente fa riferimento l'art. 1, co. 51, legge n. 56/2014¹⁶.

La legge n. 56/2014 qualifica la propria disciplina come transitoria, in attesa della riforma del Titolo V Cost.

Risulta certamente importante, rispetto a tutta la nuova architettura istituzionale in costruzione, il criterio di affidare alla Provincia le funzioni di area vasta, nel senso di valorizzare il secondo livello di governo locale all'interno di un disegno di riforma complessivo del sistema amministrativo italiano, quindi anche ripensando al ruolo della Regione, facendone un Ente territoriale leggero, di programmazione e legislazione, e dei Comuni, portandoli ad una dimensione adeguata, anche attraverso associazioni sovracomunali, tali da poter gestire da soli le funzioni loro affidate.

L'intenzione del ddl costituzionale è quella di abolire le Province, prevedendo espressamente la cancellazione dal testo della Costituzione di ogni riferimento all'Ente provinciale, concludendo che la legge n. 56/2014 costituisca la disciplina ponte in attesa della definitiva abolizione dell'Ente.

La cancellazione di ogni riferimento alla Provincia dalla Costituzione non corrisponde, di per sé, alla sua abolizione. Il fatto che il ddl costituzionale si riferisca all'abolizione delle Province non è, di per sé, un elemento sufficiente per affermare che la decostituzionalizzazione debba corrispondere ad un divieto di istituzione in capo al Legislatore¹⁷.

Nel disegno della riforma costituzionale, dunque, a venir meno non è l'esistenza di funzioni di area vasta, né l'esigenza di Enti che se ne facciano portatori.

¹⁴Pertanto, nel complesso la legge n. 56/2014 "rivede le modalità di rappresentanza democratica, sulla base della concezione che, mantenendo ferma la legittimazione democratica, ne considera modulabili le forme di espressione, consentendo di aprire nuove prospettive, basate su logiche di sistema, in cui il governo dei territori è affidato a un medesimo insieme di amministratori, in grado di selezionare le attività strategiche di area vasta rispetto a quelle di prossimità, a diretto contatto con i cittadini, indirizzandole secondo un disegno unitario, in una composizione di obiettivi e interessi che eviti frammentazione di ruoli e funzioni, tensioni, conflitti", in L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

¹⁵ Al momento in cui si scrive (aprile 2015) – il Senato discute il testo del disegno di legge costituzionale A.C. 2613-A, quale riforma della seconda parte della Costituzione, che modifica in maniera significativa – soprattutto per quanto concerne il presente studio – le competenze legislative delle Regioni e introduce il Senato alle Autonomie in un sistema di bicameralismo imperfetto. In particolare, per quanto concerne la specificità montana e la sua copertura costituzionale, il d.d.l. cost. dispone all'art. 40, co. 4, primo periodo, che "(P) per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale".

¹⁶ Di seguito, la Corte conferma quanto già sostenuto nella sentenza n. 220/2013, ossia che il Legislatore statale con *iter* ordinario può legittimamente provvedere al mero riordino dell'Ente provinciale, ma non alla sua soppressione. Solo in tale ultimo caso, quindi, sarebbe violato l'art. 138 Cost.

Nell'impianto costituzionale in discussione¹⁸, è possibile rinvenire la necessità espressa di Enti di area vasta, disegnando l'impianto costituzionale come un sistema in cui ogni funzione porta con sé un pacchetto di regole tra le quali rientra senz'altro un pieno e diretto circuito di *accountability*.

L'intento è quello di definire la possibilità di allocare funzioni solo di area vasta ad un livello sovra locale, *ex provinciale*¹⁹.

Il nesso *taxation-representation* ammette interpretazioni non rigide e soluzioni attenuate, od almeno è a queste che la legge n. 56/2014 preferisce rifarsi, collocando tutte le funzioni di area vasta in un circuito mediato di rappresentanza²⁰.

In altri termini, qualora il disegno di legge costituzionale dovesse essere approvato, la Provincia, sprovvista di copertura costituzionale, cessa di essere un Ente locale costituzionalmente necessario, ma continua ad esistere nell'ordinamento locale come Ente di area vasta, in virtù proprio della legge n. 56/2014²¹.

Tale prospettiva trova un rafforzamento anche in considerazione delle novità normative, degne di particolare interesse, quali la disciplina riservata alle Province *montane di confine*. Questo si realizza, con la rimozione di ogni riferimento alla

17 "Nella interpretazione delle disposizioni normative, comprese quelle di rango costituzionale, il riferimento all'oggetto della disciplina contenuto nella rubrica rappresenta uno dei tanti elementi degni di considerazione. Si pensi alla legge costituzionale n. 1/2012 che pur essendo rubricata "*Introduzione del pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*" in realtà esprime il diverso principio di equilibrio di bilancio. A ciò si aggiunge che l'art. 1 del disegno di revisione costituzionale presentato dal Governo Letta dispone espressamente, al co. 1, "*Sono abolite le province*" e disciplinava in disposizioni successive la cancellazione dal testo costituzionale di ogni riferimento all'Ente provinciale, il disegno di legge costituzionale attualmente in discussione, all'art. 24, si limita a prescrivere la soppressione delle parole "*dalle province*" e "*le province*". Tesi avanzata e sostenuta da M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO – L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, 2015, 22.

18 Come in quello attuale, cfr., fra i tanti, si legga F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 1, 215 ss.

19 Come avviene negli ambiti dei servizi dei rifiuti o delle acque.

20 Con l'assetto attuale della finanza pubblica, il tema centrale è il rapporto tra il sistema amministrativo e tributario e la forma di Stato rispetto alla distorsione del rapporto democratico fondamentale "*no taxat io n witho ut representation*", che lega la tassazione alla rappresentanza politica. Tale anomalia non è presente così in tutti gli altri Paesi europei, si legga L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005.

21 La prospettiva è quella della regionalizzazione delle Province; sul punto si veda F. Pizzetti, *La città metropolitana per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, 10.

Provincia, prefigurando – però – l'Ente di area vasta e la specifica figura di Ente di area vasta *montana*, all'art. 40, co. 4, ddl cost. A.S. 1429 – B (ex A.C. 2613- A).

Le Province sono destinate a sopravvivere alla loro abolizione, perdendo il loro carattere direttamente rappresentativo e divenendo pienamente disponibili, quanto a funzioni, organizzazione, articolazione territoriale, per il Legislatore regionale.

Va anche considerato che le Regioni, dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, hanno in maniera sistematica ampliato il proprio ruolo anche sul un piano amministrativo, oltre che quello, costituzionalmente previsto – rinforzata, quale novità d'allora – legislativo, divenendo per propria volontà antagoniste delle Province. Questo fenomeno rappresenta la causa di un sistema di neoregionalismo accentrato a cui la ddl cost. A.S. 1429 – B intende porre una soluzione con la riduzione delle competenze legislative regionali e la conseguente riduzione delle loro funzioni amministrative a favore dell'attuazione dell'art. 118 Cost. con la legge n. 56/2014 favorendo i veri attori della sussidiarietà verticale (e anche orizzontale).

Pertanto, la coerenza del disegno complessivo, riformatore di quello precedente, entrato in fibrillazione nell'ultimo triennio a causa della frequente creazione di organismi speciali, chiamati a gestire ambiti territoriali ottimali di dimensione sovra comunale²², sta nella previsione di un Ente di area vasta, livello di governo di sintesi e attore di un sistema *flessibile, differenziato, adeguato, sussidiario*.

** Direttore scientifico de *La nuova Amministrazione italiana*.

22 L'intento è quello di ovviare alla proliferazione di Enti, con ambito di area vasta, anche se non coincidenti di norma con territori provinciali e con funzioni di area vasta e in quanto tali astrattamente riconducibili all'Ente allora direttamente rappresentativo, costituzionalmente chiamato ad accogliere, e destinato a ricevere, quelle funzioni, come ad esempio avviene negli ambiti dei servizi dei rifiuti o delle acque.