



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

GLORIA MARCHETTI

**ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL RECENTE PROCESSO DI
RIFORMA DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI**

**(CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA L. N. 56/2014 IN MATERIA DI
CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI E AL
D.D.L. COST. N. 1543/2013 DI ABOLIZIONE DELLE PROVINCE)**

Giugno 2014



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871539

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2014

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il *paper*, dopo aver messo in evidenza le ragioni che impongono un processo di riorganizzazione del sistema territoriale italiano, esamina le innovazioni intervenute in questa materia, contenute nei provvedimenti finanziari degli ultimi anni. Esso sottolinea le criticità di tali provvedimenti normativi, i quali non hanno proceduto ad una riorganizzazione dei territori inserita in un'ottica di riforma organica e razionale dell'amministrazione. Il *paper*, infine, focalizza l'attenzione sul recente processo di riordino degli enti territoriali e, più in particolare, delle Province, intrapreso negli ultimi mesi dall'attuale legislatura. Esso esamina, pertanto, i contenuti del disegno di legge costituzionale (d.d.l. cost. A.C. n. 1543/2013) che prevede l'abolizione delle Province e, più nello specifico, della l. n. 56/2014, la quale provvede a istituire le Città metropolitane, dettare una disciplina delle Unioni di Comuni e a trasformare le Province in enti territoriali di secondo livello, con funzioni di vasta area. Nello specifico, lo scritto mira a esaminare alcuni profili problematici della legge e i possibili esiti che potrebbe produrre sul sistema delle autonomie.

Gloria Marchetti è Ricercatrice di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano
E-mail: gloria.marchetti@unimi.it

1. La necessità di realizzare un riordino territoriale in Italia - 2. Il riordino territoriale definito attraverso le manovre finanziarie degli ultimi anni: aspetti problematici e dubbi di incostituzionalità non del tutto risolti dalla sent. n. 220/2013 della Corte costituzionale - 3. Il processo di riordino dell'assetto territoriale: la l. n. 56/2014 in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni e il d.d.l. cost. n. 1543/2013 di abolizione delle Province - 4. Sui profili problematici della l. n. 56/2014 (4.1 Sui possibili profili di incostituzionalità nelle norme contenute nella l. n. 56/2014 - 4.2 Sulle problematiche legate al metodo della riforma di riordino dell'assetto territoriale - 4.3 Alcune perplessità circa il merito del disegno di legge) - 5. Considerazioni conclusive

1. La necessità di realizzare un riordino territoriale in Italia

Nel nostro Paese il tema della riorganizzazione territoriale è cruciale per diverse ragioni.

In primo luogo, un processo di riordino territoriale è necessario per dare attuazione al sistema amministrativo prefigurato dalla riforma del Titolo V del 2001. Come è noto, la riforma ha attribuito una competenza amministrativa generale ai Comuni (art. 118 Cost.) ed ha introdotto il principio secondo cui gli enti locali hanno risorse autonome che devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.). Tale sistema amministrativo, tuttavia, è difficilmente conciliabile con l'assetto del sistema dei Comuni italiani, i quali sono di piccole, a volte piccolissime dimensioni e privi delle necessarie risorse (organizzative, umane, strumentali, oltre che finanziarie) per esercitare la generalità delle funzioni amministrative in modo efficace ed efficiente.

In secondo luogo, non bisogna trascurare che un processo di razionalizzazione dei territori e dell'organizzazione amministrativa degli stessi può portare allo sviluppo di condizioni favorevoli alla crescita economica, attraverso l'adozione di politiche maggiormente mirate, in grado di valorizzare al meglio le peculiarità e le risorse territoriali.

In terzo luogo, la finalità del principio secondo cui spetta al Comune, quale ente territoriale più vicino ai cittadini – e che, pertanto, dovrebbe essere quello che meglio conosce i loro bisogni – la generalità delle funzioni amministrative, dovrebbe tutelare meglio i loro diritti e perseguire lo scopo di garantire servizi più adeguati. Tuttavia, la disomogeneità delle realtà municipali, sia riguardo alla popolazione sia riguardo all'estensione dei territori, e l'inadeguatezza dimensionale di gran parte dei Comuni rischiano di creare situazioni di disparità di trattamento tra i residenti di piccoli Comuni – sempre più spesso privi di risorse per garantire adeguati servizi – e quelli, invece, di maggiori dimensioni, in grado di disporre di maggiori risorse e di fornire servizi di migliore qualità. Inoltre, l'inadeguatezza dimensionale di gran parte dei Comuni italiani comporta il rischio che il principio di sussidiarietà non venga pienamente attuato e che l'erogazione dei servizi continui a basarsi, come in passato, sulla logica di uniformità. Ciò, peraltro, potrebbe portare, in un periodo di crisi economico-finanziaria, a una mancata copertura dei relativi costi. In questo contesto, si impone dunque la necessità di individuare modalità organizzative, da parte delle autonomie locali, che agevolino la stima dei diversi bisogni espressi nelle diverse realtà territoriali. È evidente, tuttavia, che deve essere trovato un punto di equilibrio tra l'esigenza di differenziare, a livello territoriale, l'erogazione dei servizi sulla base di specifiche esigenze – ovviamente in

relazione alle entrate di cui dispongono gli enti – e quella di rispettare, comunque, una soglia minima di uniformità sul territorio regionale.

Inoltre, un processo di riordino degli enti locali dovrebbe comportare una maggiore razionalizzazione dell'assetto territoriale – attraverso una revisione delle circoscrizioni territoriali e, più in particolare, di quelle comunali – in grado di eliminare le attuali sovrapposizioni di funzioni, in modo tale da garantire una maggiore semplificazione, efficienza ed economicità dell'amministrazione. E, del resto, un sistema territoriale maggiormente snello renderebbe forse più agevole una appropriata definizione dei livelli essenziali e dei costi standard, seguita da un attento monitoraggio dei costi e dei livelli delle prestazioni. Ciò anche al fine di poter applicare, concretamente, le misure di premialità per gli enti virtuosi e di penalizzazione per quelli invece che si sono dimostrati inefficienti, assicurando così una maggiore efficienza e responsabilizzazione degli enti e un contenimento della spesa pubblica.

Alla luce delle considerazioni finora svolte, appare dunque necessario procedere ad una riorganizzazione dei territori che non si limiti esclusivamente ad una riduzione della spesa pubblica – come è stato fatto con le recenti manovre finanziarie – ma che si inserisca in un'ottica di riforma organica e razionale dell'amministrazione, in grado di garantire non solo una maggiore efficienza, efficacia, economicità e semplificazione della stessa, ma anche una effettiva tutela dei diritti dei cittadini.

2. Il riordino territoriale definito attraverso le manovre finanziarie degli ultimi anni: aspetti problematici e dubbi di incostituzionalità non del tutto risolti dalla sent. n. 220/2013 della Corte costituzionale

In Italia, come è noto, non si è mai proceduto – a differenza di altri Paesi europei – ad un riordino degli enti locali e, nello specifico, ad una razionalizzazione dell'assetto territoriale attraverso una profonda revisione delle circoscrizioni territoriali e, più in particolare, di quelle comunali¹. D'altro canto, nonostante gli interventi di riforma dell'ordinamento degli enti locali e delle Regioni, con leggi ordinarie e con la riforma del Titolo V Cost., non si è intervenuti nemmeno a cambiare le modalità di modifica delle circoscrizioni territoriali previste dalla Costituzione. A fronte di questo quadro, non vi è mai stata una concreta volontà, da parte degli enti, di dare attuazione a forme di associazionismo che avrebbero, almeno in parte, permesso di rispondere meglio alle problematiche legate alla frammentazione territoriale.

D'altro canto, poi, gli interventi di disciplina dell'organizzazione dell'amministrazione locale degli ultimi anni, operati attraverso una serie di manovre finanziarie, hanno contribuito a rendere ancora più complesso il quadro istituzionale territoriale nel nostro Paese. Al riguardo, appare dunque opportuno esaminare, seppure brevemente, le innovazioni apportate dagli interventi del Governo Monti in materia di riorganizzazione locale e le problematiche che queste ultime hanno sollevato.

¹ Ci si limita ad evidenziare, in proposito, che, se nel 1871 i Comuni erano 8382, attualmente sono 8101. In Inghilterra, in Germania e in Belgio, invece, il processo di decentramento è stato accompagnato da un processo di riorganizzazione territoriale.

Da un lato, si è imposto l'esercizio associato di funzioni ai Comuni più piccoli. Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 – convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – ha previsto che i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (3000 nelle Comunità montane) debbono obbligatoriamente esercitare in forma associata la quasi totalità delle funzioni considerate fondamentali mediante unione di Comuni “ordinaria” di cui al T.U.E.L. o convenzione². Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 – convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 – aveva invece previsto che i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010 – ossia gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali attraverso convenzioni o Unione di Comuni “ordinaria” – potessero esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'Unione di Comuni speciale o mediante una o più convenzioni, che avessero durata almeno triennale e che conseguissero significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, altrimenti sarebbe subentrato l'obbligo di ricorrere all'Unione. Tali disposizioni sono state poi abrogate dalla l. 7 aprile 2014, n. 56³ che provvede, tra l'altro – come si vedrà meglio di seguito – a dettare una disciplina delle Unioni di Comuni⁴.

Dall'altro lato, le recenti manovre finanziarie hanno previsto una riduzione dei costi di funzionamento delle Province. Il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (il c.d. “Salva-Italia”) – convertito, con modificazioni, con legge 22 dicembre 2011, n. 214 – ha introdotto una nuova disciplina delle funzioni e degli organi provinciali. Il decreto prevedeva uno svuotamento delle funzioni delle Province, essendo ad esse attribuite solo funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, e una riforma degli organi di governo, eliminando la Giunta e lasciando il Consiglio, composto da consiglieri non più eletti dalla popolazione ma dai Consigli comunali del territorio dello stesso, e il Presidente, eletto dal Consiglio provinciale⁵. Successivamente, il d.l. n. 95 del 2012 (il c.d. decreto “Spending review”) – convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 2012 – pur mantenendo la configurazione delle Province quali enti di secondo grado non rappresentativi, aveva riassegnato alle stesse le funzioni tradizionalmente esercitate dagli enti di vasta area e previsto, altresì, un procedimento per un loro riordino, sulla base dei criteri e dei requisiti minimi, definiti dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 (350.000 abitanti e 2.500 chilometri quadrati)⁶. Riordino che, però, non è stato attuato, in quanto il d.l. n. 188 del 2012, che

² Art. 14, comma 28, d.l. n. 78 del 2010, come modificato dalla legge di conversione n. 122 del 2010 e dall'art. 16, comma 22, d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 e, successivamente, così sostituito dall'art. 19, comma 1, lett. b), del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

³ Recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”.

⁴ Art. 16, commi 1 e 12, così sostituiti dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, che aveva sostituito gli originari commi da 1 a 16 con i commi da 1 a 13, ora abrogati dall'art. 1, comma 104, della l. n. 56/2014. Per un commento dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 si vedano: C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della “Manovra-bis”*, in *federalismi.it*, n. 20/2011; E. VIGATO, *Come cambia il sistema dei piccoli Comuni e delle Province in Italia?*, in *Dir. Regione*, 2011, p. 553 ss. Più in generale, per una profonda riflessione sul tema dell'esercizio associato delle funzioni, si veda P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *federealimi.it*, n. 16/2012 e *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁵ Si cfr. l'art. 23, commi 14 e 18, del d.l. n. 201 del 2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”.

⁶ Art. 17 del d.l. n. 95 del 2012.

provvedeva a delimitare le circoscrizioni provinciali e metropolitane e a ridurre il numero delle Province nelle Regioni ordinarie da 86 a 51, non è stato convertito. Il decreto sulla “Spending review” prevedeva, al contempo, l’istituzione delle Città metropolitane e la soppressione delle Province del relativo territorio⁷. In questo contesto, allo scopo di tentare di far fronte alla situazione che era scaturita dal complesso quadro normativo, la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) ha rinviato il riordino delle Province alla successiva legislatura ed ha previsto il commissariamento di quelle che avrebbero dovuto andare al voto nel 2013. Di conseguenza, sono state molte le Province che sono state commissariate lo scorso anno.

Non si può fare a meno di sottolineare come le disposizioni sopra richiamate abbiano suscitato, in dottrina, non poche perplessità circa il metodo utilizzato per avviare un processo di riordino territoriale, da un lato, e la loro costituzionalità, dall’altro⁸.

Quanto al metodo, sono stati individuati sostanzialmente due limiti di fondo al processo di riordino operato dal Governo Monti. Il primo limite è costituito dal fatto che è mancato un approccio globale, organico e coordinato alle diverse tematiche relative al sistema amministrativo delle autonomie. Si è proceduto per tappe in un percorso legislativo che ha prodotto una stratificazione di atti normativi, per lo più giustificati dall’urgenza di contenere la spesa pubblica⁹,

⁷ Art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

⁸ Per un’ampia riflessione sulle problematiche del processo di riforma degli enti territoriali - e più in particolare delle Province - intrapreso negli ultimi anni, si vedano, tra gli altri: F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto legge "Salva Italia"*, in *federalismi.it*, n. 24/2011; ID., *Riordino delle Province: ultimo atto (forse)*, in *federalismi.it*, n. 21/2012; ID., *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle Province (e non solo)*, in *federalismi.it*, n. 14/2013; G. C. ROMAGNOLI, *La riforma del governo locale in Italia: il caso delle Province - Local government reform in Italy: the case of the Provinces*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, p. 201 ss.; S. BELLOTTA, *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in *federalismi.it*, n. 14/2012; G. VESPERINI, *Le nuove province. Commento al decreto legge n. 201 del 2011*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2012, p. 272 ss.; G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’Autonomia locale*, in *federalismi.it*, n. 20/2012; P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all’interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall’art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *federalismi.it*, n. 19/2012; V. CERULLI IRELLI, *Parere sul riordino delle Province rilasciato all’UPI*, in *federalismi.it*, n. 19/2012; P. CIARLO, *Sul "riordino" delle province di cui all’art. 17 del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 come convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012 n. 35 e sulla conseguente deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, ivi; E. JORIO, *Le Unioni di Comuni: vantaggi e problematiche (anche derivanti dal riordino delle Province)*, in *Il Diritto della Regione*, 1-2/2012; G. ORSONI, *Autonomia e modernità come condizioni. Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni: il sistema istituzionale locale si rinnova per cambiare l’Italia*, in *Il Diritto della Regione*, n. 3-4/2012; A. PIRAINO, *Sono i criteri di riordino la pietra d’inciampo per le nuove Province*, in *federalismi.it*, n. 19/2012; A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, in *federalismi.it*, n. 21/2012; G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in *federalismi.it*, n. 19/2012; D. TRABUCCO, *Le Province nella manovra "Salva Italia"*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012; P. VERONESI, *Morte temporanea e resurrezione delle Province: non si "svuota" così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium iuris*, n. 4/2012, p. 393 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 3/2013. Sia consentito rinviare, inoltre, alle osservazioni di G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 289-313, nonché alla bibliografia ivi richiamata.

⁹ In proposito, si vedano le considerazioni di S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, n. 17/2012 e di A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamenti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2012.

contenenti norme di difficile coordinamento e interpretazione che hanno reso ardua una loro concreta attuazione. È quindi mancato un coerente processo di riordino territoriale, nell'ambito di una riforma organica dell'amministrazione, che avrebbe dovuto, peraltro, essere successivo alla completa attuazione della riforma del Titolo V, in particolare per quanto attiene alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, all'adeguamento del sistema di questi ultimi al dettato costituzionale e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Di conseguenza, si è determinata una situazione di estrema incertezza normativa, oltre che finanziaria. Il secondo limite del processo di riordino territoriale consiste, invece, nell'aver trascurato l'esigenza di avviare, al contempo, una seria riforma del sistema amministrativo centrale.

Quanto, invece, alla legittimità costituzionale delle norme contenute nelle recenti manovre finanziarie, sono state sollevate numerose perplessità da una parte della dottrina¹⁰ che ritiene che sia le disposizioni sull'esercizio associato delle funzioni sia quelle relative all'assetto provinciale violerebbero l'art. 114 Cost., comma 2, il quale prevede che i Comuni e le Province sono enti autonomi¹¹. Secondo questa tesi l'autonomia è legata al principio di elezione diretta degli organi di governo degli enti locali e, pertanto, le disposizioni relative allo svuotamento delle funzioni di Comuni, a favore dell'Unione, i cui organi non sono rappresentativi, e alle Province, le quali non avrebbero più la natura di ente di democrazia diretta, sarebbero in contrasto con il principio democratico¹². Si è altresì sostenuta la violazione delle disposizioni costituzionali che prevedono

¹⁰ In proposito, si vedano: A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *federalismi.it*, n. 16/2011, p. 6, ritiene che, al di là del dibattito circa la violazione o meno del "dettato formale della Costituzione", da parte delle norme statali in questione, esse "sicuramente ne violano lo spirito". Sull'argomento, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni comunali fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *federalismi.it*, n. 2/2012, p. 26, ritiene che la riforma del sistema delle Unioni comunali "sembra solamente rappresentare la mera urgenza di contenimento della spesa pubblica" e sottolinea come ne sia derivato "un impianto dalla dubbia legittimità costituzionale, dalla debole configurazione giuridica e dall'ardua potenzialità applicativa". Si vedano, inoltre, le considerazioni di V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale art. 17 d.l. n. 95 del 2012, convertito in l. 135/2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012.

¹¹ Cfr. F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto legge "salva Italia"*, cit.

¹² In proposito, si veda la sent. n. 106 del 2002 della Corte Costituzionale, in cui si è sottolineato che il principio autonomistico ha trovato "una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come enti costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare". Al riguardo, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 481, ritiene che "ciò di cui al momento la legge ordinaria non può disporre è l'assetto della Provincia come ente direttamente rappresentativo, in cui, quindi, almeno l'organo di indirizzo politico-amministrativo sia eletto a suffragio universale". In merito alla trasformazione degli enti provinciali in enti di rappresentanza di secondo livello, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti e proposte a breve e lungo termine*, in *federalismi.it*, n. 2/2012, pp. 4-5, se, da un lato, ritengono che "Nella Carta costituzionale non sembra si possano rintracciare elementi tali da far ritenere illegittima tale proposta, nella misura in cui, però, il sistema immaginato non faccia venir meno il principio sotteso al legame tra l'art. 1, l'art. 5 e l'art. 114 della Costituzione", dall'altro, evidenziano che "Le scarse indicazioni che l'art. 23 del decreto Salva Italia dà in materia di organi di governo delle Province, pur disegnando un sistema di elezione di secondo grado, come detto non di per sé improponibile, non sembrano rispondere tuttavia a questa esigenza. L'eliminazione dell'organo esecutivo (la Giunta) ed il superamento dell'elezione diretta del Presidente della Provincia è infatti accompagnato dall'elezione di consiglieri provinciali ad opera degli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, in numero talmente limitato (massimo dieci), da far dubitare della loro effettiva rappresentatività".

che i Comuni e le Province sono titolari di “funzioni fondamentali” (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.) e di “funzioni proprie” (art. 118, comma 2, Cost.). Va rilevato, in proposito, che – a prescindere dal dibattito sorto in dottrina, all’indomani della riforma costituzionale, circa la coincidenza o meno delle funzioni “proprie” con quelle “fondamentali”¹³ – ciò che sembra essere oramai certo – come affermato anche dalla Corte costituzionale - è che esiste un nucleo di funzioni che non sono nella disponibilità del legislatore, né statale né regionale, poiché è strettamente connesso al riconoscimento del principio costituzionale autonomistico¹⁴. È stato altresì rilevato, più nello specifico, che le disposizioni sull’obbligo di esercizio associato delle funzioni, da parte dei Comuni, violerebbero l’art. 117 Cost., dal quale emerge – come più volte ribadito dalla Corte costituzionale – la competenza regionale a disciplinare forme di associazionismo comunale.

In merito a questo aspetto, è solo il caso di anticipare – rinviando per un’analisi più puntuale alle pagine che seguono¹⁵ – che la discussione sulla possibilità, da parte del legislatore statale, di prevedere la trasformazione delle Province in enti di secondo grado, non si sono “smorzate” nemmeno a seguito della sentenza nel 220 del 2013 della Corte costituzionale. Sentenza con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nelle recenti manovre finanziarie (art. 23, d.l. n. 201 del 2011 e artt. 17 e 18, d.l. n. 95 del 2012) – peraltro, come si è visto, mai attuate – che configuravano le Province quali enti di secondo grado, non rappresentativi, e prevedevano un loro riordino. Il giudice delle leggi ha negato la possibilità di

¹³ È solo il caso di ricordare, in proposito, che, all’indomani della riforma costituzionale, era sorto un acceso dibattito in dottrina riguardo la coincidenza o meno delle funzioni “fondamentali” con quelle “proprie”. Una parte della dottrina ha identificato le funzioni “proprie” con quelle “fondamentali”, individuate con legge statale ai sensi dell’117, comma 2, lett. p). In questo modo, i Comuni, le Province e le Città metropolitane avrebbero funzioni fondamentali-proprie, individuate con legge statale, che sarebbero sottratte alla disponibilità della legge regionale, e funzioni ulteriormente “conferite” agli stessi, con leggi statali e regionali, nell’ambito delle proprie competenze. In tal senso, si cfr.: A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1314 ss; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, ivi, p. 1259 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, ivi, p. 1178 ss. R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, ivi, p. 1233 ss. Un’altra parte della dottrina, al contrario, rifiutando la tesi di una coincidenza tra le funzioni fondamentali con quelle proprie, ha distinto tra tre categorie di funzioni: le funzioni fondamentali, attribuite, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p), dalla legge dello Stato; le funzioni proprie, attribuite dalla legge statale o regionale; le funzioni conferite dalla legge statale o regionale. In proposito, si veda la tesi di R. BIN, *La funzione amministrativa*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione (atti dell’incontro di studi di Bologna del 14 gennaio 2002)*, a cura di S. Mancini, Milano, Giuffrè, 2002, p. 111 ss.. Altri autori, ancora, hanno compiuto una ricostruzione di carattere storico-normativa delle funzioni “proprie” degli enti locali; quest’ultime sarebbero quelle funzioni la cui titolarità spetta agli enti locali sulla base di leggi previgenti. In tal senso, si cfr. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss ed., Roma, 2002. Condivide questa tesi, G. C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, ivi.

¹⁴ Va ricordato, al riguardo, che anche la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in tal senso. In particolare, nella sent. n. 238 del 2007, la Corte costituzionale ha ritenuto che “(...) il mancato riferimento, da parte del legislatore regionale, alle funzioni proprie non implica il disconoscimento dell’esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall’art. 5 Cost.”.

¹⁵ Si veda par. 4.1.

trasformare, attraverso lo strumento del decreto-legge, l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, chiarendo, tuttavia, che ciò non significa che "sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale", indispensabile, invece, nel caso si proceda alla soppressione di uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o all'eliminazione della loro garanzia costituzionale.

Tale sentenza ha però reso necessario un altro intervento del legislatore, al fine di regolare gli effetti prodotti dalla disciplina relativa alla cessazione degli organi della Provincia. Si è, infatti, provveduto, dapprima a far salvi gli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle Province, degli atti di nomina dei commissari e degli atti da questi adottati (d.l. n. 93 del 2013¹⁶) e, più recentemente, a prevedere il commissariamento delle Province nei casi di scadenza naturale del mandato e di cessazione anticipata dei propri organi che intervengono tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147 - legge di stabilità 2014).

3. Il processo di riordino dell'assetto territoriale: la l. n. 56/2014 in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni e il d.d.l. cost. n. 1543/2013 di abolizione delle Province

In questo complesso e frammentato quadro normativo – il quale ha portato, peraltro, al commissariamento di circa un terzo delle amministrazioni provinciali – si inseriscono i passi compiuti, nel corso dell'attuale legislatura, nella direzione di un riordino degli enti territoriali e, più in particolare, delle Province.

Per un verso, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale (d.d.l. cost. presentato il 20 agosto 2013 alla Camera - A.C. n. 1543/2013) che prevede l'abolizione delle Province, attraverso la soppressione del riferimento a queste ultime in tutti gli articoli della Costituzione in cui esso è presente, e l'eliminazione delle parole "Città metropolitane" dall'art. 114, commi 1 e 2. Esso, inoltre, aggiunge all'art. 114 un altro comma, il quale attribuisce a una legge dello Stato il compito di definire "il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane" e qualifica queste ultime quali "enti di governo delle aree metropolitane". Il testo toglie, dunque, sia alle Province che alle Città metropolitane il rango di enti costitutivi della Repubblica (di cui all'ex art. 114 Cost.)

Per altro verso, poi, è stata approvata la l. n. 56/2014 che provvede a istituire le Città metropolitane, dettare una disciplina delle Unioni di Comuni e a trasformare le Province in enti territoriali di secondo livello, con funzioni di vasta area.

4. Sui profili problematici della l. n. 56/2014

Non essendo qui possibile soffermarsi sull'ampio dibattito politico, istituzionale e dottrinario che si è viepiù sviluppato negli ultimi anni intorno ai temi della soppressione e del riordino delle Province¹⁷, ci si limita, di seguito a compiere alcune riflessioni sui profili problematici della l. n.

¹⁶ D.l. 14 agosto 2013, n. 93 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province", convertito con legge 15 ottobre 2013, n. 119.

¹⁷ Per un'approfondita ricostruzione di tale dibattito, si rinvia a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012.

56/2014 e sui possibili esiti che potrebbe produrre sul sistema delle autonomie e su quello amministrativo.

4.1 Sui possibili profili di incostituzionalità nelle norme contenute nella l. n. 56/2014

È opportuno, in questa sede, richiamare l'attuale dibattito, anche piuttosto acceso, nell'ambito della dottrina costituzionalistica, riguardo ai profili di incostituzionalità delle disposizioni contenute nella l. n. 56/2014¹⁸.

Si è sostenuta l'illegittimità di tali disposizioni sostanzialmente richiamando il principio autonomistico, di cui agli ex artt. 5 e 114 Cost., e la violazione delle previsioni della Carta europea delle autonomie locali, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata dall'Italia nel 1989¹⁹. La prima considerazione è che dall'art. 114 della Costituzione – il quale qualifica le Province e le Città metropolitane come enti costitutivi della Repubblica, garantendone la loro autonomia statutaria, rendendo “costituzionalmente necessaria” la loro esistenza – discenderebbe la necessità che gli

¹⁸ Il dibattito sorto sul d.d.l. relativo al riordino territoriale è in parte scaturito dall'*Appello alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* pubblicato l'11 ottobre 2013 avente come primo firmatario Gian Candido De Martin, seguito da numerose firme di costituzionalisti e pubblicisti (Francesco Merloni, Piergiorgio Alberti, Laura Ammannati, Enzo Balboni, Luigi Benvenuti, Mario Bertolissi, Raffaele Bifulco, Antonio Brancasi, Maria Agostina Cabiddu, Marcello Cecchetti, Vincenzo Cerulli Irelli, Omar Chessa, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Stefano Civitaresse Matteucci, Guido Clemente di San Luca, Francesco Clementi, Cecilia Corsi, Gianfranco D'Alessio, Mario Dogliani, Carlo Emanuele Gallo, Silvio Gambino, Maria Immordino, Aldo Loiodice, Isabella Loiodice, Nicola Lupo, Stelio Mangiameli, Guido Meloni, Ida Nicotra, Valerio Onida, Giorgio Pastori, Aristide Police, Ferdinando Pinto, Alessandra Pioggia, Andrea Piraino, Paola Piras, Aldo Sandulli, Giovanni Serges, Fabio Severo Severi, Ernesto Sticchi Damiani, Vincenzo Tondi della Mura, Paolo Urbani, Mauro Volpi, Paolo Carrozza).

¹⁹ Con legge 30 dicembre 1989, n. 439 (“Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985”). Ha sollevato dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni previste dal d.l.l. sul riordino dell'assetto territoriale: S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013, il quale, nell'esprimere un rammarico per la scarsa attenzione che la Corte costituzionale ha prestato, nella sent. n. 220/2013, al principio autonomista (ammettendo che si possa, con legge costituzionale, sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o togliere allo stesso la garanzia costituzionale), ritiene che: “il modello di autonomia accolto dalla Costituzione (...) integra una garanzia democratica di cui sono destinatari i cittadini, che vantano un diritto alla vita democratica e alla partecipazione di questi enti”; negli “enti costitutivi della Repubblica (in forza del principio democratico, l'esercizio del diritto alla partecipazione democratica culmina nella formazione di una rappresentanza politica, come del resto si evince anche dalla Carta europea delle autonomie che, in forza dell'art. 117, comma 1, vincola il legislatore italiano”; “dal principio di autonomia, in collegamento con quello democratico (...) si evince anche una garanzia di irriducibilità delle forme in cui l'autonomia medesima è stata formulata nel testo costituzionale, che possono essere ‘promosse’, ma non menomate”; G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, ivi; F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, ivi, il quale ritiene che sia altresì incostituzionale una soppressione o “decostituzionalizzazione” delle Province con legge costituzionale non motivata dalla loro inutilità e sostiene che ciò costituirebbe una violazione, da parte dell'Italia, della Carta europea delle autonomie locali, le cui norme “sono da considerarsi come norme interposte, di rango superiore a quello della legge ordinaria, e in ogni caso come norme di riferimento per la Corte costituzionale nei suoi giudizi di legittimità delle leggi (ordinarie e costituzionali)”. Evidenzia profili di illegittimità costituzionale anche M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, il quale compie una profonda riflessione su due aspetti: “l'istituzione delle Città metropolitane, cui si accompagna la contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti, e la nuova forma di governo prevista per le Province residue, nonché per le neoistituite Città metropolitane, prevalentemente – se non esclusivamente (...) – incentrata su modelli di elezione di secondo grado o indiretta”.

organi di governo degli stessi siano eletti a suffragio universale diretto. In altre parole, la previsione di organi di secondo grado per le Province e le Città metropolitane, accogliendo la tesi secondo cui l'autonomia è legata al principio di elezione diretta e di rappresentanza degli interessi locali, sarebbe in contrasto con il principio democratico-rappresentativo. Tesi, questa, non condivisa da quella parte di dottrina che ritiene, invece, che la rappresentatività di un organo non debba necessariamente derivare dall'elezione diretta dello stesso ma possa essere garantita anche con modalità elettive/rappresentative di secondo grado²⁰. La seconda considerazione fa discendere dall'art. 3 della Carta europea delle autonomie locali²¹ un obbligo di prevedere l'elezione diretta degli organi dei livelli intermedi di governo. Rifiutano, invece, questa tesi gli autori che non considerano precettivo il contenuto della Carta – negandone, dunque, la natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma 1, Cost. – o interpretano la previsione secondo la quale i membri delle assemblee sono “*freely elected*” nel senso della necessità di un'elezione che può avvenire anche secondo modalità indirette, attraverso un altro organo elettivo²².

Ulteriori dubbi di costituzionalità sono stati espressi, più specificatamente, in merito alle disposizioni che prevedono una soppressione delle Province a seguito dell'istituzione di un altro ente di vasta area sul medesimo territorio, quale quello delle Città metropolitane. Procedura, questa, posta in deroga all'art. 133, comma 1, Cost. sulla modifica delle circoscrizioni provinciali – e che dovrebbe essere applicato anche per la loro abolizione – il quale richiede la necessaria iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione, al quale fa seguito una legge statale della relativa disciplina. La legge in commento, invece, pur prevedendo un coinvolgimento degli enti locali e

²⁰ Sostengono la tesi della legittimità costituzionale della previsione di organi provinciali di secondo grado: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013; C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, *ivi*, il quale sottolinea che la soluzione dell'elezione indiretta degli organi provinciali non solo non è illegittima ma è opportuna in quanto “si tratta di una disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la riforma di rango costituzionale in materia (...). Fase nel corso della quale non avrebbe avuto senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare (...)”; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, *ivi*; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, *ivi*; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 845 ss.; ID., *Appunto per l'audizione alla Camera di deputati – commissione Affari costituzionali – 23 ottobre 2013 sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in *www.astrid.eu*. In proposito, S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *federalismi.it* n. 1/2014, ritiene che “non v'è, in linea di principio, ostacolo alla previsione di una modalità di elezione di secondo grado al livello intermedio, purché non risulti disatteso il principio di autonomia sul versante degli organi di governo come accadrebbe se la modalità elettorale o di investitura elidesse il rapporto con le comunità cui l'ente esponenziale si riferisce (e dubbi in merito possono insorgere, da questo punto di vista, per le soluzioni contemplate dal d.d.l. n. 1542)”.

²¹ La quale garantisce alle “*local authorities*” di “*regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility*”, attraverso “*councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*”.

²² Si confronti, in tal senso, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, *cit.*, il quale ricorda che la Corte costituzionale ha stabilito, nella sent. n. 325/2010 che “gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici”.

regionali, nasce “dall’alto”, non dai Comuni interessati come previsto dal dettato costituzionale per il mutamento delle circoscrizioni provinciali²³.

Al riguardo, va rilevato che una parte della dottrina continua a dubitare della costituzionalità di disposizioni che prevedono l’abolizione delle Province o la loro trasformazione in enti di secondo grado, anche dopo la sentenza n. 220 del 2013. Sentenza da cui si desume la compatibilità con i principi di cui agli artt. 5 e 114 Cost. sia della soppressione, attraverso legge costituzionale, di un ente territoriale previsto in Costituzione, sia la trasformazione delle Province in enti di secondo livello con legge ordinaria. La Corte, invece, non si è espressa in merito alla legittimità di un riordino globale delle circoscrizioni, ad opera di una legge ordinaria, in deroga a quanto previsto dall’art. 133, comma 1, Cost. Ciò ha, ovviamente, contribuito a rafforzare i dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni relative al mutamento delle circoscrizioni provinciali. E, del resto, proprio il fatto che la Corte abbia glissato su questo aspetto, richiamando, comunque, come, nell’ambito del dibattito svoltosi in Assemblea costituente, si fosse evidenziata l’importanza dell’iniziativa dei Comuni, al fine di modificare le circoscrizioni provinciali²⁴, sembrerebbe far emergere un atteggiamento di chiusura rispetto a modalità diverse da quelle previste in Costituzione.

4.2 Sulle problematiche legate al metodo della riforma di riordino dell’assetto territoriale

Le disposizioni contenute nella l. n. 56/2014, anche volendo prescindere dalle questioni di legittimità costituzionale sopra accennate, presentando alcuni limiti e numerose criticità ed inserendosi, peraltro, nel complesso quadro normativo determinato dagli interventi del Governo Monti²⁵, non sembrano in grado di risolvere in maniera adeguata i problemi relativi all’assetto territoriale. Al riguardo, non può sfuggire che il limite di fondo del disegno di legge consiste, innanzitutto, nell’approccio metodologico utilizzato per avviare la riforma degli enti territoriali.

²³ In tal senso, G. M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it* n. 1/2014, il quale ritiene che “per sopprimere del tutto il livello ordinamentale della Provincia allorché sia stato istituito un altro e diverso ente territoriale di area vasta sul medesimo ambito territoriale, nel caso di specie quello delle Città metropolitane, è necessario applicare il procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali che è disciplinato dalla Costituzione”.

²⁴ La Corte ha ricordato, in proposito, che “dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con l’introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplicemente ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto”.

²⁵ In tal senso, constata l’esistenza di “un vero e proprio caos normativo che si è creato da due anni a questa parte, a partire cioè dagli interventi del Governo Monti in materia”, F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.

In primo luogo, la proposta de qua sembra dettata più da ragioni politiche²⁶ e dall'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica e, più in particolare, dei costi della politica, che dalla volontà di realizzare un coerente processo di riorganizzazione sistematica del territorio e una razionalizzazione dell'amministrazione locale, al fine di soddisfare le esigenze di una maggiore semplificazione ed efficienza amministrativa. In altri termini, il disegno di legge, pur prevedendo un rafforzamento delle Unioni e delle fusioni di Comuni e la possibilità di incentivi per la loro costituzione, non sembra affrontare nella sua globalità la problematica del processo organico di riorganizzazione del territorio. Pertanto, pur trattandosi di un testo dotato di una certa organicità, non sembra differenziarsi molto dai precedenti interventi che si sono succeduti, negli ultimi anni, in materia di enti locali.

In secondo luogo, suscita qualche perplessità il fatto che si preveda una legge nella prospettiva che venga successivamente approvata una riforma costituzionale – essendo difficile, al momento, prevedere se e quando verrà approvata – anziché tenere conto dell'attuale Titolo V della Costituzione. Si ha l'impressione che l'intento della legge sia sostanzialmente quello di “tamponare” una situazione che, di fatto, si è venuta a determinare a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 220 del 2013²⁷. Ed invero, il carattere “transitorio” della disciplina di riorganizzazione degli enti territoriali, avviato a Costituzione invariata, appare evidente anche se dal testo della legge è stato tolto il riferimento alla riforma costituzionale, che era invece presente nell'originaria versione²⁸. Sennonché, il rischio è che una disciplina di carattere transitorio, che guarda alla prospettiva di un mutamento della Carta costituzionale, possa assumere carattere stabile in presenza di un quadro costituzionale immutato²⁹. Sarebbe stata, invece, opportuna una

²⁶ Sottolinea come il programma del Governo Letta contemplasse l'abolizione delle Province, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit., il quale, dopo aver ricordato che nel discorso programmatico sulla fiducia svolto alla Camera dei deputati il giorno 29 aprile 2013, il Presidente Letta aveva evidenziato la volontà di “riordinare i livelli amministrativi e abolire le Province”, sottolinea che “il d.d.l. Delrio si inserisce perfettamente in una linea programmatica e politica che costituisce la base stessa di questo Governo e della maggioranza che lo esprime”.

²⁷ In proposito, F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, osserva che se il fine delle disposizioni relative alle Province è quello “di impedire le scadenze delle gestioni commissariali in essere con il rischio di dover eleggere di nuovo le cariche rappresentative della Provincia (...) sarebbe bastata una limitata proroga delle gestioni commissariali senza investire il complesso disegno del governo degli interessi di area vasta in assenza di chiare scelte”.

²⁸ Il testo originario del d.d.l. prevedeva espressamente: “La presente legge detta disposizioni in materia di Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni, al fine di adeguare, *anche in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa*, il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

²⁹ In tal senso, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS. n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, cit., evidenzia come “l'intervento riformatore in esame è costituito in una prospettiva di ‘velata transitorietà’, che lo vorrebbe in qualche misura ‘completato’ e ‘integrato’ dalla riforma costituzionale prefigurata nel d.d.l. cost. AC n. 1543, ancorché il riferimento esplicito alla suddetta riforma costituzionale *in itinere* risulti oggi scomparso dal testo dell'art. 1, comma 1, rispetto all'originario disegno di legge governativo. Tuttavia, proprio l'incertezza che attualmente grava sull'*an* e sul *quando* (oltre che sui contenuti) di quella riforma costituzionale, nonché la prognosi di una verosimile approvazione anticipata di questo intervento di legislazione ordinaria, rendono necessaria una valutazione di quest'ultimo rigorosamente parametrata sul diritto costituzionale oggi vigente”. Sull'argomento, si vedano anche le considerazioni di A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014 e P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, *ivi*.

modifica costituzionale che introducesse alcuni principi in base ai quali procedere, solo successivamente, ad un coerente ed organico processo di riorganizzazione degli assetti territoriali, nel contesto di una più vasta riforma dell'intero sistema amministrativo (compreso quello statale).

In terzo luogo, ancor prima di porsi la questione relativa al riordino – e alla successiva abolizione – delle Province, si sarebbe dovuto procedere, in via preliminare, ad un riordino delle autonomie territoriali partendo dal basso. Si sarebbe dovuta compiere, innanzitutto, una seria riflessione sulla razionalizzazione dei Comuni, non solo attraverso un rafforzamento delle Unioni e delle fusioni ma anche attraverso una revisione delle circoscrizioni territoriali degli stessi, al fine di far fronte al problema dell'eccessiva frammentazione del sistema locale italiano.

Infine, sarebbe stato altresì necessario procedere alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e, conseguentemente, riflettere sulla natura e sul carattere da attribuire alle funzioni di vasta area – scegliendo se queste ultime debbano essere configurate come funzioni di amministrazione attiva e di erogazione dei servizi o esclusivamente come funzioni di indirizzo e di coordinamento – e, solo successivamente, prevedere un riordino territoriale maggiormente funzionale alle scelte effettuate. Non è stato invece considerato adeguatamente il tema dell'importanza delle funzioni di vasta area e, più in particolare, del ruolo delle Province. È innegabile che la finalità della riforma – come espressamente ribadito dall'ex Presidente del Consiglio Letta, in occasione della presentazione, da parte del Governo, del d.d.l. – sia quello di depotenziare il ruolo delle Province, attraverso una loro trasformazione in enti di secondo grado con limitate funzioni di vasta area³⁰, in attesa di una loro completa abolizione. Il rischio, però, come si è sopra sottolineato, è che non si arrivi mai ad approvare il disegno di legge costituzionale, lasciando così in vita un ente che assumerebbe una diversa configurazione rispetto a quanto attualmente previsto in Costituzione. Meglio sarebbe stato, invece, riflettere, innanzitutto, sui reali benefici derivanti dalla soppressione delle Province e sulle conseguenze di una redistribuzione delle loro funzioni, tra Regioni, Unioni di Comuni e Comuni, in termini di una maggiore efficacia, efficienza ed economicità dei servizi resi alle comunità locali³¹. Quanto al

³⁰ In particolare, è previsto che Province “quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale” (art. 1, c. 85). E' previsto, inoltre, che le Province esercitino altresì “le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti” (art. 1, c. 86).

³¹ In tal senso, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti e proposte a breve e lungo termine*, cit., p. 5, individuano tre passaggi per intraprendere una riforma delle Province: “Individuare con chiarezza le funzioni delle Province, evitando di dissolvere le loro funzioni tra livello regionale, enti subregionali dipendenti dalle Regioni, livello comunale; anche sulla base di tale individuazione, ridisegnare le circoscrizioni territoriali cercando di ritagliare l'ambito che meglio risponda ad esigenze di ottimizzazione dei servizi; trasformare la forma di governo provinciale in una forma direttoriale”.

primo aspetto, andrebbe dimostrato che l'abolizione delle Province porti a degli effettivi risparmi di spesa. I dati statistici e i recenti studi sembrano, infatti, dimostrare il contrario ed evidenziare come esse presentano minori spese pro capite e minori "costi della politica" rispetto a Regioni e Comuni³². E, del resto, La Corte dei Conti ha avuto recentemente modo di sottolineare la difficoltà a determinare gli effettivi risparmi di spesa che potrebbero derivare dall'abolizione delle Province³³. Quanto al secondo aspetto, andrebbe attentamente valutato se il trasferimento delle funzioni attualmente svolte dalle Province ad altri enti non comporti un ennesimo proliferare di enti strumentali e agenzie regionali, comportando un accrescimento degli oneri rispetto ai risparmi. In proposito, andrebbe altresì compiuta una seria riflessione circa la necessità di procedere alla soppressione di tutti gli enti strumentali (oltre 7000 enti, agenzie, società, consorzi, bacini imbriferi, ATO sui rifiuti e sull'acqua, ecc.) di non diretta derivazione democratica che spesso svolgono impropriamente funzioni che dovrebbero essere esercitate da un singolo Comune o dai Comuni associati e di introdurre, al contempo, un principio secondo cui le funzioni fondamentali non possono essere esercitate da enti o agenzie di non diretta derivazione democratica. Ciò al fine di evitare duplicazioni di funzioni e sprechi di denaro pubblico. Solo dopo aver compiuto tali valutazioni, che devono essere necessariamente poste a fondamento di un'ipotesi di riforma degli enti territoriali, si sarebbe dovuto procedere ad una scelta circa un riordino delle Province o una loro soppressione con legge costituzionale o, in alternativa, nell'attesa di una loro abolizione, prevedere un processo di razionalizzazione di questi enti, attraverso una serie di accorpamenti.

4.3 Alcune perplessità circa il merito del disegno di legge

A questo punto un profilo che merita di essere esaminato riguarda il merito delle previsioni della l. n. 56/2014. Non potendo qui entrare nel dettaglio dei suoi contenuti, si vogliono, invece, compiere alcune considerazioni di carattere generale sulle previsioni normative della legge e cercare di valutarne i potenziali effetti sul sistema delle autonomie territoriali.

Riguardo alle Città metropolitane, pur apprezzando la scelta di provvedere ad una loro istituzione, le disposizioni in merito alle relative funzioni suscitano perplessità. La legge, nell'affidare alle Città metropolitane un ruolo centrale nella costruzione di un nuovo assetto territoriale, prevede un'attribuzione a queste ultime non solo di funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento ma anche di gestione dei servizi che siano in grado di garantire una dimensione territoriale idonea ad assicurare un adeguato esercizio delle funzioni da parte dei Comuni. Tale previsione, però, potrebbe comportare il rischio di sovrapposizioni, su un medesimo territorio, tra le funzioni esercitate dalle Città metropolitane e quelle attribuite dalla legge stessa alle Unioni di

³² Si cfr. L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, CERTeT Bocconi, dicembre 2011, reperibile sul sito dell'Unione Province Italiane, in cui si evidenzia che: nell'anno 2008 le Province hanno effettuato soltanto il 4,5% sul totale della spesa corrente di Regioni ed enti locali e investimenti pari al 9,2% della spesa in conto capitale sostenuta da Regioni ed enti locali; nel 2010 la spesa sostenuta dalle Province per la rappresentanza democratica, comprensiva delle indennità e dei rimborsi a consiglieri e assessori, è stata pari al 1,4% del totale della spesa corrente.

³³ Si cfr. Corte dei Conti-Sezione delle autonomie, Audizione sul d.d.l. Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni A.C. 1542, Commissione Affari costituzionali, 6 novembre 2013.

Comuni, individuate come enti preposti alla gestione associata di funzioni a livello sovracomunale. Anche in merito alle Unioni di Comuni si condivide la scelta di imporre l'obbligo di Unioni ai piccoli Comuni (sotto i 10.000 abitanti, 3.000 nelle zone montane), al fine di realizzare una gestione associata dei servizi, in modo da renderli più efficaci, efficienti ed economici. Tuttavia, il fatto che non sia previsto un limite massimo alla dimensione territoriale e al numero di abitanti per le Unioni potrebbe portare ad avere enti che, pur essendo Unioni sono, di fatto, enti di vasta area che esercitano funzioni che in parte si potrebbero sovrapporre a quelle che sono esercitate dalle Città metropolitane. Appare evidente, in proposito, che se ciò accadesse non verrebbe risolto l'annoso problema della sovrapposizione e delle duplicazioni delle funzioni.

Le maggiori perplessità sulla legge sorgono, tuttavia, in merito alle disposizioni riguardanti le Province. È già stata evidenziata la mancanza di un approccio organico al tema delle funzioni di vasta area e, più in particolare, del ruolo delle Province. Ciò che si vuole qui evidenziare è che il processo in atto di riforma delle Province potrebbe produrre, a seconda che venga approvato o meno il disegno di legge costituzionale che ne prevede l'abolizione, due diversi effetti, entrambi negativi sul sistema delle autonomie territoriali.

Nel caso in cui non venisse approvato il d.d.l. cost. n. 1543/2013 si avrebbe la trasformazione della Provincia in ente di secondo grado dotato di limitate funzioni di vasta area – secondo un modello diverso rispetto a quello attualmente previsto in Costituzione – e la previsione di un altro ente di area vasta, la Città metropolitana, con un importante ruolo nel sistema territoriale. Appare evidente che, in questo modo, si creerebbe una disparità di trattamento tra i territori ricompresi nelle aree metropolitane, in cui assumerebbe un ruolo centrale la Città metropolitana, quale ente di area vasta, e gli altri territori, i quali sarebbero privati di un ente dotato di analoghe funzioni. In proposito, pur essendo consapevoli dell'importanza strategica di un ente di governo nelle aree di forte urbanizzazione, si ritiene che anche al di fuori di queste aree vi sia l'esigenza di avere enti di vasta area in grado di esercitare funzioni che possano dare impulso allo sviluppo dei propri territori.

Anche nel caso in cui il processo riformatore dovesse concludersi con l'approvazione del d.d.l. cost. n. 1543/2013 e si arrivasse all'abolizione delle Province, i problemi che sorgerebbero non sarebbero di poco conto. Il disegno di legge costituzionale, infatti, limitandosi a prevedere un'abolizione delle Province attraverso la soppressione del riferimento a queste ultime in tutti gli articoli della Costituzione in cui esso è presente, non affronta alcune questioni fondamentali. L'eventuale approvazione del disegno di legge in parola, dunque, determinerebbe un vuoto normativo soprattutto in merito all'attribuzione delle funzioni attualmente esercitate dalle Province. Sarebbe, pertanto, opportuno precisare a quali soggetti andrebbero attribuite le attuali funzioni delle Province e definire la competenza legislativa in materia di trasferimento delle stesse.

Riguardo ai soggetti ai quali attribuire le funzioni delle Province, si possono profilare diverse soluzioni.

La prima soluzione potrebbe consistere nell'attribuire le attuali funzioni provinciali ai Comuni, da esercitare in forma associata su vasta area, e solamente le funzioni di governo alla Regione. Tale soluzione, tuttavia, non convince, in quanto i Comuni non sarebbero idonei ad esercitare quelle

funzioni di vasta area diverse da quelle propriamente comunali, in quanto svolte nei confronti degli stessi (funzioni di indirizzo, pianificazione e di coordinamento delle attività dei Comuni). Al riguardo, si ritiene che le funzioni di vasta area, oggi attribuite alle Province, non dovrebbero essere identificate con le funzioni di amministrazione diretta su aree sovracomunali, allo svolgimento delle quali sono chiamate le Unioni di Comuni, ma dovrebbero consistere in funzioni di indirizzo e di coordinamento che difficilmente potrebbero essere esercitate se non da un apposito ente di area vasta. In altri termini, non essendo le funzioni di area vasta né funzioni comunali né, tantomeno, regionali, si rende necessaria una loro attribuzione ad un apposito livello di governo intermedio, in grado di prendere decisioni anche nei confronti dei Comuni e di risolvere i conflitti tra gli stessi, nonché attuare una pianificazione strategica e un coordinamento delle politiche e dell'attività dei singoli Comuni o delle Unioni di Comuni. Di conseguenza, si ritiene che, in ragione del fatto che l'ente di area vasta dovrebbe esercitare una funzione di ricomposizione dei diversi interessi di cui sono portatori i Comuni stanziati sul proprio territorio, la rappresentanza può essere anche indiretta, purché in grado di essere espressione della collettività locale. Suscitano, dunque, qualche perplessità le disposizioni della legge che configurano l'ente di area vasta come ente di derivazione comunale (in cui gli organi sono designati o costituiti da Sindaci di quel territorio³⁴). Appare, infatti, difficilmente realizzabile un modello in cui le funzioni di vasta area sono esercitate da enti di derivazione comunale, perché l'esperienza ha dimostrato le difficoltà, da parte dei Comuni limitrofi, a superare i loro conflitti di interessi e a pervenire ad importanti decisioni, se non a seguito di estenuanti contrattazioni. E, in ogni caso, non può sfuggire, in proposito, come la legge attribuisca ai Sindaci un ruolo eccessivo nella configurazione degli organi degli enti di vasta area³⁵.

La seconda soluzione potrebbe consistere, invece, nell'attribuire alla Regione le funzioni attualmente esercitate dalle Province. Anche questa soluzione però non convince. Per un verso, l'attribuzione alla Regione di funzioni amministrative provinciali – funzioni fondamentali-proprie e funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni – non sembra coerente con il principio di sussidiarietà e con l'idea secondo cui la Regione dovrebbe configurarsi prevalentemente come ente di legislazione, indirizzo, programmazione e di governo. Per altro verso, l'ipotesi di esercizio, da parte della Regione, di funzioni provinciali di indirizzo, pianificazione e coordinamento delle attività dei Comuni, appare difficilmente realizzabile, soprattutto nelle Regioni di grandi dimensioni, a meno di prevedere – come spesso è stato fatto in passato – l'istituzione di uffici regionali decentrati per l'esercizio di tali funzioni. Soluzione, quest'ultima, che però non sembra essere funzionale ad un processo di razionalizzazione e semplificazione. A ciò si aggiunga che se si attribuissero le funzioni provinciali ai Comuni (o alle Regioni) sarebbe difficile giustificare la previsione delle Città metropolitane – anche sostenendo l'importanza di funzioni di vasta area

³⁴ Sono di questo avviso F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, cit. e G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, cit.

³⁵ Sull'argomento, si veda A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, la quale sottolinea che il ddl “dichiara le Province ‘enti territoriali di area vasta’, ma le priva di un livello di decisione politica. Il problema è che l'area vasta necessita di un livello di decisione politica che si ricomponga in una sintesi unitaria, come del resto è previsto per le Città metropolitane con il Consiglio metropolitano”.

nelle aree metropolitane – considerate come enti sovracomunali idonei a svolgere funzioni di vasta area che non possono essere esercitate, appunto, da altri enti.

Alla luce di queste considerazioni, essendo difficilmente ipotizzabile un sistema in cui manca un livello di governo intermedio tra il Comune, quale ente di amministrazione generale e di erogazione dei servizi, e la Regione, quale ente di indirizzo, programmazione e di governo, sembrerebbe opportuno riflettere sull'ipotesi, alternativa, di un riordino e di una razionalizzazione delle Province.

5. Considerazioni conclusive

Non volendo approfondire l'analisi di una riforma che, essendo ancora in atto, potrebbe vedere i propri contenuti completamente stravolti, ci si limita, di seguito, a svolgere alcune brevi considerazioni conclusive.

Si è fin qui inteso evidenziare l'importanza di avviare una vera e propria riorganizzazione territoriale. Appare evidente l'importanza di definire in maniera puntuale le funzioni di vasta area ed il ruolo degli enti preposti al loro esercizio, nell'ottica di un riordino del sistema degli enti territoriali, volto ad una maggiore semplificazione e razionalizzazione, nonché ad una riduzione della spesa pubblica che non vada, però, a discapito della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Al riguardo, pur apprezzando il tentativo del Governo di avviare un processo di riorganizzazione del sistema delle autonomie territoriali, si nutrono seri dubbi, come si è sopra cercato di evidenziare – anche prescindendo dai profili di legittimità della l. n. 56/2014 – sul metodo e sul merito di quest'ultimo. Sarebbe stato preferibile procedere seguendo una serie di passaggi: rivedere le circoscrizioni territoriali dei Comuni; determinare le funzioni fondamentali degli enti locali; eliminare gli enti strumentali intermedi di non diretta derivazione democratica che svolgono funzioni degli enti locali; decidere circa la natura delle funzioni di vasta area (funzioni di amministrazione attiva ovvero funzioni di indirizzo e di coordinamento dell'attività dei Comuni), prevedendo, comunque, che l'ente di vasta area, pur potendo essere caratterizzato da una rappresentanza indiretta, sia in grado di essere espressione della collettività locale; istituire le Città metropolitane come enti di vasta area per il governo integrato delle aree metropolitane e, al contempo, valutare se procedere esclusivamente ad un riordino delle Province o una loro soppressione con legge costituzionale; considerare, in quest'ultimo caso, le conseguenze di una disparità di trattamento tra i territori che sono ricompresi nelle aree metropolitane e quelli che non lo sono; individuare, nel caso di abolizione delle Province, gli enti ai quali andrebbero attribuite le funzioni attualmente esercitate dalle stesse.

Al contempo, non si possono nascondere alcune perplessità riguardo ai possibili esiti della riforma.

Si sono già evidenziati i rischi derivanti da una moltiplicazione degli enti di vasta area, con una sovrapposizioni di competenze tra gli enti, e le difficoltà di procedere ad una redistribuzione delle funzioni attualmente esercitate dalle Province. È stata altresì sottolineata l'incongruenza di una proposta che tiene conto dell'importanza delle funzioni di area vasta, ma solo nell'ambito dei territori che fanno parte delle aree metropolitane, trascurando, invece, l'esigenza di avere

omologhi enti anche ad di fuori di queste aree. Si tenga conto, al riguardo, che le aree che non si trovano nell'ambito di conurbazioni urbane sono spesso quelle più depresse e bisognose di avere enti in grado di valorizzare le risorse del territorio – stimolandone lo sviluppo – e implementare l'erogazione di servizi su un ambito sovracomunale.

Per altro verso, poi, non si può ignorare il fatto che non vi è alcuna certezza sugli effettivi risparmi di spesa che si potranno avere con il processo di riforma territoriale e, più in particolare, con l'abolizione delle Province, né – come si è finora sottolineato – che quest'ultima abbia positive ricadute sul sistema amministrativo, in termini di una maggiore efficienza, semplificazione e razionalizzazione. Ciò si potrà avere, infatti, solo se si assisterà ad una effettiva razionalizzazione degli enti intermedi, altrimenti, alle Province subentreranno analoghi livelli territoriali sovracomunali e non è detto che tali livelli siano più virtuosi di quelli soppressi.

Le considerazioni fino ad ora svolte portano ad auspicare che non venga sprecata un'altra occasione per riflettere in maniera puntuale su una riforma organica dell'assetto territoriale, in grado di semplificare il sistema delle autonomie e di garantire, al contempo, una maggiore efficienza ed economicità dell'amministrazione locale.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it**