

VI

IL SISTEMA DEGLI ENTI TERRITORIALI
FRA RIFORME ORDINAMENTALI E RIFORME
COSTITUZIONALI. IL “NODO” DELLE PROVINCE
E DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ¹

PIETRO MILAZZO *

SOMMARIO: 1. Il sistema degli enti territoriali nella Costituzione, prima e dopo la riforma del Titolo V del 2001. – 2. Le istanze di revisione costituzionale e la riforma costituzionale *in progress*. – 3. La legislazione sugli enti territoriale “precursore” della riforma costituzionale. La legge Delrio ed il problema delle funzioni amministrative. – 4. La difficile attuazione della legge Delrio e la sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015. – 5. Conclusioni.

1. IL SISTEMA DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA COSTITUZIONE, PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DEL 2001

Il sistema italiano degli enti territoriali – comprensivo della organizzazione e delle funzioni attribuite ai vari livelli di governo – ha avuto una lunga fase di relativa stabilità. Nel più recente periodo, invece, esso appare sottoposto ad una doppia tensione riformatrice: quella di livello costituzionale (che interessa anche altri ambiti dell’organizzazione repubblicana, che ovviamente hanno spesso contatti con le autonomie territoriali) e quella legislativa, interna alla stessa materia, che è stata densa di sviluppi e di implicazioni, talvolta contraddittorie, almeno dalla legge n. 142/1990.

¹ Il testo riprende la lezione tenuta il 21 aprile 2015 al Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi” in Firenze e ne mantiene il tono discorsivo.

* *Ricercatore e professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Pisa.*

La Costituzione, specialmente per l'operare combinato dell'art. 5 e dell'art. 114 Cost., aveva impostato – perlomeno sulla carta – un sistema animato dalla valorizzazione del principio autonomistico, che concepiva le autonomie come coesenziali alla struttura democratica dello Stato, e che prevedeva una evoluzione del sistema precostituzionale basata sul rovesciamento del sistema stato-centrico ed accentrato, e con il riconoscimento della centralità degli enti locali sul piano dell'amministrazione rispetto alla stessa amministrazione statale. D'altro canto, come ben noto, gli sviluppi della prassi non hanno integralmente seguito gli input costituzionali. Tant'è che, perlomeno fino alla stagione riformatrice (legislativa e poi anche costituzionale) del periodo 1997-2001, non si è potuto completamente prescindere dalla sopravvivenza dello Stato (persona) come portatore tendenzialmente unico dell'"unità", e cioè: (i) unico ente tecnicamente sovrano, (ii) produttore della fonte di principale vincolo esterno agli enti locali, cioè la legge, (iii) titolare della potestà di indirizzo e coordinamento, (iv) titolare di controlli esterni veramente penetranti sugli enti territoriali. La graduale affermazione del principio di leale collaborazione, d'altro canto, aveva lasciato aperti esiti invero assai "flessibili", per cui non poteva essere completamente smentito chi discorreva di permanenza di una impostazione paragerarchica dei rapporti fra Stato ed enti territoriali subregionali (simbolicamente confermata anche dalla sopravvivenza, fino ad anni relativamente recenti, dello stesso Testo Unico del 1934).

In questo contesto dovevano poi essere anche letti i fenomeni di "centralizzazione" regionale: le Regioni, cioè, che nel progetto costituzionale erano verosimilmente state concepite come organi principalmente politici e molto marginalmente amministrativi, nella loro concreta evoluzione e sviluppo si erano andati trasformando in significativi attrattori di funzioni amministrative ricentralizzate a livello regionale (da un lato) e come referenti ulteriori degli enti locali anche sul piano delle funzioni (dall'altro).

Con le riforme – prima legislative e poi costituzionali – del periodo 1997-2001, l'idea fu quella di impostare un complessivo rafforzamento dello spessore autonomistico degli enti locali, che conferisse un maggior peso politico ed amministrativo alle autonomie, nel quadro di un complessivo spostamento "verso il basso" (*rectius*: verso le articolazioni politiche territoriali substatali) dell'asse politico amministrativo complessivo: ne sono prova da un lato il ripensamento dell'assetto della funzione legislativa (con il riconoscimento, perlomeno potenziale, di aree di normazione esclusiva-residuale alle Regioni) ma soprattutto l'impostazione data alle regole di riparto della funzione amministrativa secondo sussidiarietà *ex art.* 118 Cost. La valorizzazione del livello locale passava senz'altro da una accentuazione del

tasso di democraticità complessivo del sistema, per cui la sovranità non si identificava più necessariamente ed esclusivamente nel Parlamento nazionale (cfr. Corte cost., sent. n. 106/2002) ma era distribuita fra tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, e – più in generale – il potere pubblico tendeva ad avvicinarsi ad un livello più prossimo al punto di “tangenza” fra potere e governati. Ovviamente questo inspessimento della legittimazione democratica avrebbe trovato terreno fertile nelle riforme delle modalità di selezione elettorale del personale politico locale, che fin dai primi anni ‘90 avevano conferito una legittimazione politica rafforzata agli organi di vertice, mediante meccanismi di elezione diretta.

Come è altrettanto noto, però, il nuovo Titolo V ha creato non pochi problemi applicativi. Se non è qui la sede per ripercorrerli analiticamente, può però dirsi che alcuni elementi problematici – rilevanti per il discorso che si va facendo – sono rinvenibili ad esempio in una giurisprudenza costituzionale che, dopo una prima fase più “aperta”, si è mostrata almeno dal 2007 maggiormente sensibile al recupero ed alla valorizzazione di un ruolo centrale per lo Stato, ed in una lettura “forte” dei meccanismi di “chiamata in sussidiarietà”: dall’accordo, all’intesa (forte), ai meccanismi che consentono comunque di superare le impasse decisionali in favore dello Stato. Per quanto specificamente concerne gli enti locali, non sembrano mai essersi del tutto sciolte le incertezze relative alle funzioni di tali enti, che erano (e sono) citate dal nuovo testo costituzionale con aggettivazioni differenti (*attribuite, proprie, conferite* ...) che hanno portato a significativi dubbi interpretativi. Incertezze, queste ultime, che verosimilmente non sono state indifferenti nella vicenda della mancata approvazione della c.d. “Carta delle Autonomie”, e forse anche (ancorché in modo più marginale) per la mancata completa attuazione del modello di federalismo fiscale prefigurato dalla legge n. 42/2009, che prevedeva un sistema di ricognizione dei fabbisogni e dei costi *standard* che non poteva prescindere da una maggiore chiarezza nella stessa definizione del tipo e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative.

In questo contesto, già particolarmente delicato per l’evoluzione degli assetti costituzionali dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali, si è poi collocata la legislazione della emergenza economica (2009-2013), che appare caratterizzata da alcuni aspetti essenziali, per ciò che qui interessa in particolare: (i) la finalità essenziale di contenimento della spesa pubblica, che talvolta – o spesso – fa premio su ogni altra considerazione; (ii) la scelta di operare pressoché sempre mediante la decretazione d’urgenza, tendenza solo parzialmente frenata dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 220/2013, ha escluso il ricorso al decreto legge almeno per ciò che concerne le riforme “ordinamentali”; (iii) un approccio fortemente condizionato da un’idea di

centralità dello Stato, che sembra concepire le autonomie tendenzialmente come mere destinatarie di decisioni centrali, con un evidente assottigliamento del rilievo delle forme di collaborazione interistituzionale; (iv) da un punto di vista contenutistico, la tendenza a trattare la materia degli enti locali mediante opzioni politiche maggiormente incentrate sull'aspetto strutturale/organizzativo che sulle funzioni; (v) l'idea, ormai quasi completamente introiettata nell'operato del legislatore nazionale, che le Regioni siano soggetti cui non solo è possibile, ma è anche opportuno ed auspicabile imputare funzioni di amministrazione attiva, di area vasta.

Per completare il quadro che si sta tracciando a grandissime linee, non possono certo trascurarsi le ripercussioni dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012, che del resto rappresentano il precipitato costituzionale e "stabile" di una linea di legislazione di rigore economico finanziario che è anche in parte imputabile a scelte operate a livello di Unione europea. Secondo la legge cost. n. 1/2012, infatti, tutte le pubbliche amministrazioni – e dunque anche gli enti locali – sono tenute e rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito, nell'ambito peraltro di una legge statale (rinforzata) chiamata a stabilire le norme fondamentali ed i criteri per assicurare tali principi. In quest'ambito la riduzione degli spazi di autonomia degli enti locali è forse ancora più plasticamente evidente, giacché essa opera sulla leva del finanziamento (limitando ad esempio ulteriormente la possibilità di ricorrere all'indebitamento se non a condizioni invero complesse, talvolta computate per aggregati territoriali sopracomunali, e quindi non agevoli da realizzare dal singolo ente), ed in un contesto in cui la Corte costituzionale ha spesso utilizzato la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato "armonizzazione dei bilanci pubblici" in termini molto favorevoli a tutte le scelte statali condizionate dal profilo economico finanziario.

2. LE ISTANZE DI REVISIONE COSTITUZIONALE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE *IN PROGRESS*

In questo contesto è maturata ormai da molti anni una linea di pensiero che esprime l'esigenza di una nuova riforma costituzionale, che comporti una ristrutturazione del sistema complessivo degli enti territoriali mediante una semplificazione quantitativa, una semplificazione istituzionale e una maggior chiarezza dei rapporti centro/periferia (e con il non piccolo problema di formulare un meccanismo di rappresentanza "al centro" degli interessi territoriali che fino ad oggi ha avuto soluzione mediante il sistema delle

conferenze, il quale ha ricevuto peraltro varie critiche, prima fra tutte probabilmente proprio quella relativa alla sua legittimazione). Ed in questi termini deve essere letto anche il disegno di legge costituzionale in discussione – al momento in cui si tiene questo incontro – in Parlamento, su iniziativa del governo.

Nelle stagioni riformatrici costituzionali più recenti – quelle in cui ci si è impegnati in un tentativo di revisione della Costituzione che comprendesse anche i rapporti con gli enti territoriali, le loro funzioni e la loro natura – tale tema sembra avere avuto un trattamento in parte diverso rispetto a quello dedicato agli “altri” oggetti delle proposte di riforma, e segnatamente a quelli relativi alla forma di governo e agli organi costituzionali.

Mentre per quest’ultimi, infatti, le proposte di riforma sono state tutte rivolte verso il futuro, prefigurando nuovi assetti e rapporti, le riforme degli enti locali sono state largamente influenzate dalle riforme *in progress* della legislazione ordinaria. Le proposte di riforma in questa materia (e, nel caso della legge cost. n. 3/2001, anche la riforma stessa) sono quindi state caratterizzate da un tasso alto di “ricezione”, ed ovviamente di cristallizzazione a livello costituzionale, di input già introiettati dal legislatore ordinario.

Posto che ovviamente tale ricettività a livello costituzionale delle scelte del legislatore ordinario implica un’adesione al più alto livello ad opzioni culturali e di politica costituzionale che sono emerse nel dibattito politico, c’è da chiedersi se anche la più recente stagione riformatrice costituzionale stia risentendo degli stimoli che provengono dai più recenti interventi legislativi sugli enti locali.

In questo quadro, il profilo più vistoso è senz’altro l’eliminazione di ogni riferimento costituzionale alle province, che segue una linea di semplificazione dei livelli di governo costituzionalmente garantiti, che è in parte stata introdotta – proprio in esplicita attesa della riforma costituzionale – dalla legge n. 56/2014.

Va però rilevato come l’art. 118 Cost. non è sostanzialmente intaccato nel suo contenuto precettivo – che peraltro ha dato luogo a non pochi problemi applicativi nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale. L’eliminazione di un livello di governo intermedio uniforme fra Comuni e Regioni (lasciando per ora da parte le città metropolitane, che operano solo in certe aree del territorio nazionale) sembra poter avere ripercussioni sul funzionamento del meccanismo di attribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà – senz’altro, in linea di principio, sul rispetto del principio di differenziazione ed adeguatezza: eliminando uno dei soggetti cui le funzioni potevano essere attribuite, e lasciando di fatto solo tre attori suscettibili di attribuzione, si elimina un possibile fattore di differenziazione,

ed eventualmente anche di adeguatezza – specialmente tenuto conto del fatto che si è preferito non “spingere” il processo di ripensamento del profilo dimensionale dei comuni fino ad individuare quel livello minimo dimensionale che Massimo Severo Giannini riteneva necessario per garantire il “principio di vitalità” dell’ente.

Questo stato di cose potrebbe comportare o un processo di attribuzione delle funzioni ad un livello inadeguato per difetto (il che sarebbe contrario appunto all’art. 118 Cost.) oppure – è ragionevole supporre, per la logica ascensionale che presiede il riparto delle funzioni amministrative – ad una forte “amministrativizzazione” delle Regioni, chiamate a svolgere un numero significativo di funzioni amministrative, verosimilmente dovendo provvedere ad un inspessimento della propria struttura burocratica ed operativa, anche periferica sul territorio (tracce di questa tendenza sembrano emergere già adesso, nella legislazione regionale che ha avviato il processo di ridistribuzione delle funzioni provinciali fra Comuni, Città metropolitane ed appunto Regioni).

Va poi sottolineato come (i) l’inserimento (*rectius*: il mantenimento) delle città metropolitane fra i soggetti dell’art. 114 Cost., che invece esclude le province e (ii) la possibilità di creazione di “aree vaste” con funzione di individuazione di un punto di adeguatezza idoneo a garantire il funzionamento del principio di sussidiarietà, possano creare una qualche significativa asimmetria in capo soprattutto alle Regioni proprio in punto di assegnazione “sussidiaria” delle funzioni. Tale attività, infatti, potrebbe essere strutturata dalle regioni in una prospettiva di area vasta/ottimale, che però non potrebbe prescindere dall’esistenza e dalle funzioni della città metropolitane: con creazione di una sorta di asimmetria interna alla Regione stessa in ordine alla dimensione territoriale dello svolgimento delle funzioni sovracomunali.

Nella sua prima versione, peraltro, il disegno di legge costituzionale aveva inserito l’“ordinamento degli enti di area vasta” fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La scelta aveva destato molte perplessità proprio in ordine all’eccessivo “irrigidimento” cui avrebbe potuto dar luogo, in contrasto con il principio di differenziazione e con l’intento di articolare il territorio in aree “vaste”, che non avrebbe senso se non sottendesse l’intenzione di rendere queste aree vaste anche aree ottimali (per usare il linguaggio dell’art. 118, “adeguate”) per lo svolgimento di attività e di funzioni. Considerazioni analoghe si potevano svolgere anche per l’inserimento nella competenza esclusiva dello stato dell’ordinamento, organi di governo e funzioni fondamentali delle forme associative intercomunali.

Nell’ottica sussidiaria che viene riconfermata dall’art. 118, appare più corretta la soluzione adottata dal testo infine approvato, in cui la materia

della disciplina dell'area vasta e delle forme associative comunali è stata riservata al legislatore statale esclusivamente con riferimento, rispettivamente, ai “*profili ordinamentali generali*” e alle “*disposizioni di principio*”, lasciando alle Regioni uno spazio di spessore tecnico e politico per adeguare la legislazione generale alla realtà territoriale.

Un'ulteriore innovazione introdotta dal disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi” è l'espressa subordinazione della potestà regolamentare degli enti locali alla legge statale o regionale: con ciò mettendo una parola finale, di livello costituzionale – alla evoluzione della potestà regolamentare locale che, soprattutto dopo l'art. 7 del TUEL (che la subordinava solo al rispetto di “*principi*” della legislazione), e dopo l'art. 4 della legge n. 131/2003, sembrava avviata verso una valorizzazione molto intensa come fonte (ancorché non sempre avallata dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, che ondeggiava fra il riconoscimento della fonte regolamentare locale come riservata, la preferenza del regolamento, oppure forme di subordinazione più intensa).

In definitiva, il disegno di legge costituzionale in discussione in Parlamento, pur occupandosi degli enti infraregionali in termini complessivamente limitati e tendenzialmente “riduttivi”, ha un indubbio significativo impatto sul relativo sistema, soprattutto sul funzionamento in concreto del principio di sussidiarietà. Il filo rosso sembra quello di un percettibile recupero di un rapporto privilegiato fra Stato e sistema delle autonomie, forse con una coloritura riduttiva dello spessore autonomistico complessivamente inteso: una scelta di politica costituzionale che ovviamente dipende dall'indirizzo politico.

3. LA LEGISLAZIONE SUGLI ENTI TERRITORIALE “PRECURSORE” DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE. LA LEGGE DELRIO ED IL PROBLEMA DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

La vicenda della riforma delle province (come quella dei tentativi di superamento della frammentazione comunale, su cui però non potrò intrattenermi) è senz'altro significativa della temperie politico-culturale cui si è sopra fatto cenno e che ha dato luogo alla recentissima spinta di riforma costituzionale ancora *in progress*, nell'ambito della quale le province come sappiamo vanno incontro ad un destino di scomparsa – almeno per quanto concerne il loro riferimento (e le connesse garanzie) in Costituzione.

Le province si erano viste attribuire con le riforme degli anni '90 una quantità di funzioni amministrative sicuramente significative – anche se

verosimilmente non aggregate su (o fino a formare) un nucleo identitario come quelle che può essere forse individuato delle funzioni comunali – e che le avevano disegnate come enti di area vasta cui “*spettano [...] le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale*” (d.lgs. n. 112/1998).

A fronte di questa evoluzione normativa, peraltro, non si può dire siano mai mancate le tendenze a ritenere le province stesse – a torto o a ragione – come fonti di “costi della politica” sproporzionati rispetto alle funzioni svolte, ed anche come snodi amministrativi di scarsa efficienza. Su queste considerazioni si sono innestate linee di riforma che hanno interessato particolarmente la legislazione del periodo 2011-2013, e che hanno tentato di interessare (con alterno successo) tre profili: l'individuazione di una dimensione ottimale dell'ente Provincia, il ripensamento della sue funzioni, la ristrutturazione della sua organizzazione. Molto sinteticamente il d.l. n. 138/2011 aveva disposto la soppressione delle province che non superassero limiti quantitativi dimensionali (per abitanti, 300.000; e per estensione, 3.000 kmq). La legge n. 214/2011 aveva invece operato sugli organi (limitandoli al Presidente ed al consiglio, selezionati mediante elezioni di secondo grado) e sulle funzioni (riducendole alle sole funzioni di coordinamento e di indirizzo delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale). Il decreto legge n. 95/2012 aveva inteso incidere su tutti i piani sopra citati: sia sotto il profilo della dimensionale (adottando una sorta di nuova *road-map* per la riduzione numerica), sia sotto quello delle funzioni (per cui, oltre all'indirizzo ed al coordinamento, venivano inserite anche talune funzioni evidentemente ritenute “naturalmente” di livello sovracomunale, come la pianificazione territoriale di coordinamento, la pianificazione dei servizi di trasporto, la programmazione della rete scolastica). Questi tentativi hanno avuto esiti differenti: pressoché nulli quelli relativi alla diminuzione quantitativa delle province (arenatisi nella decadenza dei decreti legge o nell'inerzia nella relativa attuazione), ambigui quelli relativi alle funzioni (per l'attuazione dei quali si è atteso un arresto legislativo più solido), più forti quelli relativi all'organizzazione dell'ente e soprattutto delle sue strutture di vertice, con un'immediata applicazione sin dai primi rinnovi degli organi stessi. Inoltre, su tutto si è abbattuta la sentenza n. 220/2013, che – come anticipato – ha ritenuto *unfit* lo strumento del decreto legge per provvedere a riforme di carattere ordinamentale, tali da incidere profondamente sull'assetto del sistema degli enti locali, riportando evidentemente tale funzione riformatrice all'alveo parlamentare, ed alle sue dinamiche ordinarie, non a quelle “adrenaliniche” e fortemente condizionate dalla volontà del governo, tipiche del procedimento di conversione dei decreti legge.

La legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) – che rappresenta oggi il complesso stato dell'arte della materia – dichiara espressamente la propria natura di norma “anticipatoria” della riforma costituzionale, e ad essa collegata appunto come una sorta di precursore sul piano della disciplina degli enti locali: il “depotenziamento” dell'ente Provincia, quindi, si colloca nella prospettiva della soppressione della garanzia costituzionale che dovrebbe intervenire qualora la riforma costituzionale completasse indenne l'iter di cui all'art. 138 Cost.

La legge Delrio non incide sul numero delle province – anzi, rinuncia completamente a toccare il tema, rivelatosi delicatissimo, prendendo atto delle province oggi esistenti – ma ridisegna l'ente come “ente territoriale di area vasta”, caratterizzato da tre organi, nessuno dei quali selezionato mediante elezione diretta: il Presidente, il consiglio (qualificato come organo di indirizzo e controllo) e l'assemblea dei sindaci (un organo con funzioni consultive e propositive; adotta o respinge lo Statuto della Provincia).

La “nuova” Provincia è caratterizzata da un numero definito – e limitato – di funzioni definite fondamentali, e cioè: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'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; la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; la gestione dell'edilizia scolastica, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. A tali funzioni, devono aggiungersi attribuzioni di “area vasta” con riferimento alle selezioni dei gestori di servizi pubblici.

Nella ricostruzione che i sostenitori della riforma offrono della parte della legge Delrio dedicata alle province, emerge che esse sarebbero enti “senza finalità”, ma solo con funzioni (di programmazione/coordinamento, ma anche di amministrazione attiva), e che vi sarebbe una apparente impossibilità di attribuire loro altre funzioni. In realtà, la definizione di ente “senza finalità” probabilmente non ha una vera portata descrittiva delle “nuove” province, e la legge Delrio non è nemmeno in grado di escludere che, in futuro, nuove attribuzioni possano essere conferite all'ente, ad esempio, da legge regionale in sede di allocazione delle funzioni amministrative di area vasta secondo criteri di sussidiarietà.

Probabilmente l'idea è quella di distinguere in modo più netto di quanto

non faccia la legge stessa la fisionomia delle province rispetto a quella delle città metropolitane, cui la legge n. 56/2014 – diversamente dalle province – attribuisce alcune “finalità istituzionali generali”: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La legge Delrio, infatti opta per una scelta normativa di tendenziale rottura dell’uniformità amministrativa tradizionale per cui tutti gli enti sono uguali, ed egualmente disciplinati, mediante due strumenti: (i) l’individuazione dell’esigenza di un governo “di area vasta”, sovracomunale, che però non può esser necessariamente fatto coincidere con le circoscrizioni provinciali: questa esigenza era già stata peraltro fatta propria da una densa e cospicua legislazione di settore, specialmente concernente i servizi pubblici – e quelli a rete in particolare – che ha espresso la necessità di “rompere” lo schema della sussidiarietà istituzionale e verticale fra i soggetti dell’art. 114 Cost., in favore dell’opzione appunto per l’individuazione razionale e la designazione di soggetti ad hoc di area vasta, da intendersi quest’ultima come area ottimale per l’esercizio della funzione o lo svolgimento dell’attività; peraltro, va notato come molta di questa legislazione statale e regionale, con una curiosa eterogenesi dei fini, finisce poi con il far coincidere proprio con la Provincia il livello di area vasta sufficiente a garantire le esigenze di razionalizzazione espresse dalla normativa stessa, (ii) l’elaborazione e la messa in opera di una differenziazione fra aree territoriali caratterizzate da esigenze “metropolitane” ed aree che invece non sono caratterizzate da tali esigenze, con la relativa istituzione (già prevista per vero almeno dal 1990, e già inclusa anche nella riforma costituzionale del 2001) di un ente ad hoc – la città metropolitana – cui la legge n. 56/2014 riconnette una centrale importanza, quale catalizzatore di integrazione e sviluppo locale.

La città metropolitana è strutturata come un ente con istituzioni elettive normalmente di secondo grado, espressive essenzialmente del livello comunale, anche se gli statuti metropolitani possono prevedere l’elezione diretta del sindaco metropolitano: tale sistema di selezione del personale politico è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla sent. n. 50/2015 della Corte costituzionale, che non ha condiviso le problematiche concernenti essenzialmente il rispetto del principio democratico e la necessità di far corrispondere ad un livello di governo territoriale un meccanismo di elettività diretta dei vertici politici.

Le funzioni delle città metropolitane assommano alle (residue) funzioni provinciali, anche talune altre funzioni che testimoniano della dimensione

“strategica” che si vuole attribuire al nuovo ente: pianificazione strategica e generale (reti, infrastrutture), gestione coordinata dei servizi pubblici, mobilità, viabilità e coordinamento della pianificazione urbanistica, sviluppo economico e sociale, informatizzazione e digitalizzazione. D’intesa con i comuni interessati la città metropolitana (o in questo caso anche la Provincia) può esercitare anche le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Le città metropolitane trovano la loro disciplina autonoma nello statuto metropolitano e – sotto un diverso profilo – in uno strumento completamente nuovo: il piano strategico metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell’area, anche rispetto all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni. Si tratta di un tipo di atto il cui contenuto programmatico si presta senz’altro a porre il piano come luogo di elaborazione delle varie politiche d’interesse metropolitano, ancorché non sia ancora ben chiara la modalità con la quale funzionerà l’“indirizzo” stabilito dal piano.

Gli statuti metropolitani adottati nel corso del 2015, peraltro, non sembrano avere espresso con la massima ampiezza e compiutezza proprio le potenzialità delle città metropolitane stesse a porsi come ente “di area vasta” portatore di politiche proprie, e non solo coordinatore di politiche comunali. È possibile che ciò sia indotto dalla comune ispirazione degli statuti ad un documento-tipo, ma la lettura degli statuti approvati induce a ritenere che quella sede non sia stata esattamente colta per distinguere in modo concretamente significativo le nuove città metropolitane dalle (vecchie e nuove) province: è verosimile che l’aspetto effettivamente innovativo debba essere atteso nel piano strategico.

4. LA DIFFICILE ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELRIO E LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 50/2015

Il passaggio al nuovo modello provinciale implica un complesso processo di riordino delle funzioni provinciali “non fondamentali” – cioè quel complesso di funzioni, talvolta effettivamente frammentario e non sempre organico – che erano state attribuite alle province in modo stratificato nel tempo, e che oggi risultano estranee al perimetro delle funzioni fondamentali provinciali.

L’art. 1, comma 89 e ss. della legge Delrio aveva previsto una sorta di

road-map per il riordino, che prevedeva un termine brevissimo (tre mesi dalla entrata in vigore della legge) per l'individuazione "puntuale" delle funzioni oggetto di riordino mediante un d.p.c.m. che, previa intesa in conferenza unificata, determinasse i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire. Entro sei mesi dalla legge, poi, le Regioni avrebbero dovuto dare attuazione all'accordo trasferendo le funzioni e le connesse risorse. A presidio dell'operazione, era previsto l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato contro l'inerzia regionale.

In realtà, l'accordo in conferenza unificata intervenuto l'11 settembre 2014, ed il connesso d.p.c.m., non hanno effettuato l'operazione di individuazione puntuale delle funzioni da riordinare, limitandosi a creare osservatori regionali per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino, e prevedendo che le Regioni intraprendano "iniziative legislative" di riordino entro dicembre 2014.

Al momento (maggio 2015), non tutte le Regioni hanno effettivamente intrapreso questo complesso percorso. A parte la Regione Toscana, di cui subito si dirà, un esame dei progetti di legge delle Regioni che si sono attivate porta essenzialmente ad individuare quattro soluzioni al problema del riordino. Vi è innanzitutto una soluzione meramente interlocutoria, come quella adottata dalla Regione Campania con d.d.l. n. 769, secondo il quale *"la Giunta regionale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presenta uno o più disegni di legge per il riordino delle funzioni provinciali non fondamentali"*. Una seconda soluzione è più radicale – nel suo "conservatorismo" – e comporta l'opzione per la permanenza di tutte le funzioni in capo alle province: così, ad esempio, la Regione Piemonte (d.d.l. n. 86 presentato il 30 dicembre 2014: *"conferma in capo alle province delle funzioni attualmente esercitate, conferite dalle relative leggi regionali"*). Una terza soluzione è quella del trasferimento di tutte le funzioni provinciali non fondamentali alla Regione, come prospettato dalla Regione Marche con il p.d.l. n. 470 presentato in data 4 febbraio 2015. Infine, altre Regioni si sono orientate ad una riallocazione razionale sulla base dei principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza (Regione Lazio, p.d.l. n. 233 del 12 gennaio 2015).

La Regione Toscana è stata la prima ad adottare la legge di riordino (legge n. 22/2015), ed ha optato – nel quadro di un tentativo di forte valorizzazione del livello della città metropolitana di Firenze – per una redistribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali su tre livelli: Regione (funzioni in materia di agricoltura; caccia e pesca; orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici; funzioni in materia di ambiente; difesa del suolo; tutela

della qualità dell'aria; inquinamento acustico; tutela delle acque dall'inquinamento; le funzioni di autorità competente concernenti l'AIA; energia; osservatorio sociale; strade regionali), comuni (funzioni in materia di turismo; sport; albi regionali del terzo settore; forestazione) e città metropolitana (che può approvare, in luogo dei comuni o di parte di essi, il piano strutturale, a seguito di convenzione di cui all'art. 20 della legge reg. n. 68/2011 con i comuni interessati o per espressa previsione statutaria; ove previsto dallo statuto, la città metropolitana può approvare direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza).

La legge Delrio ha sollevato fin dalla sua approvazione alcuni dubbi di costituzionalità. Alcune Regioni hanno impugnato numerosi profili della legge stessa articolando essenzialmente quattro motivi di ricorso: (i) 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; (ii) la competenza esclusiva statale attiene esclusivamente alla individuazione delle funzioni fondamentali, esplicitamente ricomprese nell'art. 117, comma 2, lett. p) e non è estensibile anche alla disciplina delle funzioni "non fondamentali"; (iii) illegittima limitazione del potere regionale di stabilire autonomamente il livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza, in violazione in particolare dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118 Cost.; (iv) previsione del potere sostitutivo statale.

La sentenza n. 50/2015 della Corte ha respinto tutti i motivi di ricorso, in parte per motivi procedurali (cessazione della materia del contendere e carenza di interesse delle Regioni per avvenuta sottoscrizione dell'accordo in conferenza unificata), in parte con considerazioni di merito che non hanno lasciato del tutto soddisfatta la dottrina: come in relazione all'assenza di vincoli in ordine alle opzioni elettorali per la selezione degli organi di vertice degli enti locali, e come in merito alla previsione del potere sostitutivo che trova la sua giustificazione "*nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale*".

5. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni che si sono svolte, qual è l'immagine dell'ente territoriale infraregionale che emerge dalla legislazione più recente?

Potrebbe dirsi che si tratta dell'immagine di un ente: (i) tendenzialmente

unico – il Comune, cui si aggiunge la Città metropolitana ove prevista, ovvero la Provincia – ma con il ridimensionamento istituzionale e funzionale di cui si è detto, (ii) di significativa dimensione territoriale e di popolazione, raggiunta normalmente all’esito di fusioni od altri accorpamenti di tipo stabile o comunque obbligatorio almeno sotto il profilo dell’esercizio di talune funzioni (segnatamente quelle essenziali, al fine di attuare economie di scala ed efficientamenti delle funzioni e delle attività, ma praticamente senza la possibilità di istituire sedi decentrate di esercizio delle funzioni – stanti le limitazioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2008 e dalla legge n. 191/2010 alla stessa possibilità di istituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale, (iii) dotato di una struttura politica di vertice molto ridotta sul piano quantitativo, con un evidente sacrificio della rappresentatività politica, e soprattutto della presenza delle minoranze politiche locali, (iv) caratterizzato da funzioni ed ambiti di attività senz’altro ampi, ma che può svolgere tendenzialmente senza proiezioni istituzionali esterne, ed affidando il più possibile al mercato – anche nel senso della liberalizzazione vera e propria – attività tradizionalmente svolta anche a mezzo soggetti di diritto privato, (v) dotato di fonti di finanziamento relativamente alle quali vige un sistema vincolistico specialmente sulla spesa, con l’obiettivo di contribuire al complessivo contenimento della spesa pubblica generale.

In questo contesto opereranno le norme costituzionali qualora si concluda il processo di revisione costituzionale che, mutando il “DNA” delle Regioni e riequilibrando in favore dello Stato gli assetti legislativi complessivi, metterà ulteriormente alla prova la “tenuta” di un sistema degli enti locali e delle funzioni locali che è senz’altro soggetto ad una evoluzione continua e potente.