

## Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V

*di Francesco Merloni*

### *Abstract*

*Lo scritto prende spunto dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 e dalla presentazione del d.d.l. di riforma costituzionale del Governo Renzi. Al centro dell'attenzione il destino delle funzioni amministrative di area vasta, che allo stato risultano confermate, sia pure in capo ad enti di secondo livello profondamente trasformati in enti di secondo grado, di fatto posti nel controllo dei Comuni compresi nel territorio provinciale. Gli enti continuano a chiamarsi Province anche se il d.d.l. prevede la soppressione di ogni riferimento alle Province nel testo costituzionale. La soluzione adottata, anche se problematica sotto il profilo della legittimità costituzionale, almeno costituisce una base per rafforzare la dimensione intermedia per l'esercizio di funzioni non attribuibili ai Comuni e non esercitabili a livello regionale.*

### *1. Premessa*

Le note che seguono affrontano il nodo della “riforma” delle Province da un punto di vista funzionale. Chi scrive resta, infatti, convinto che la “riforma” sia stata impostata e poi realizzata per scopi diversi, solo relativamente coerenti con una semplificazione complessiva del sistema amministrativo italiano. La “colpa” delle Province è stata la loro “debolezza” politica (le classi politiche provinciali si sono spesso rivelate marginali) e amministrativa (l'esistenza di non piccoli apparati organizzativi dotati anche di un personale tecnicamente attrezzato non ha prodotto la loro trasformazione in autentiche e forti istituzioni democratiche rappresentative degli interessi “unitari” delle comunità territoriali più ampie di quelle comunali). Nella difficoltà di por mano ad una vera riforma del sistema delle autonomie locali (e regionali) si è preferito aggredire l'anello debole del sistema, quello eliminabile con i minori costi (soprattutto per il sistema politico).

Pur non essendo certo scarsi gli argomenti a favore del mantenimento delle Province e della loro copertura costituzionale in quanto livello di governo democratico, si preferisce qui approfondire la questione dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni cosiddette di "area vasta". Le prime conclusioni, come vedremo, sono nel senso che queste sono, alla fine, nella legge n. 56 del 2014 e nel d.d.l. costituzionale di recente approvato dal Governo, confermate come funzioni non attribuibili né ai Comuni né alle Regioni. E con esse sono ipotizzati enti di area vasta, diversi dalle precedenti Province, dotati di un rango istituzionale ridimensionato, ma pur sempre enti territoriali dotati di autonomia del tutto equiparabile a quella dei livelli di governo che restano costituzionalizzati (Regioni, Città metropolitane, Comuni) e resi necessari su tutto il territorio nazionale (salvo il territorio delle Città metropolitane).

Tanto da sollevare il dubbio se non sia meglio sperimentare nella pratica la nuova forma di governo delle Province per poi decidere, *re melius perpensa*, se sia necessario il depotenziamento costituzionale delle Province nei nuovi, non ancora precisati "enti di area vasta".

## 2. *Le funzioni di area vasta*

La discussione scientifica sul tema delle funzioni di area vasta risente, si direbbe inevitabilmente, dell'orientamento assunto sul tema del destino e della configurazione istituzionale degli enti fin qui chiamati a svolgerle, cioè le Province<sup>1</sup>.

Così chi ha visto con favore la soppressione delle Province o la loro trasformazione in enti di secondo grado ne ha sottovalutato l'importanza o la stessa esistenza, ovvero ha cercato di depotenziarne contenuti ed effetti, declassandole a funzioni di mero coordinamento (di funzioni comunali).

In questa prospettiva un argomento spesso usato è che non si potrebbe parlare di funzioni di area vasta perché queste non sono entità esistenti di per sé ("in natura"), ma solo il frutto di una determinazione politi-

---

(1) Del tema si sono occupati in molti, per tutti: G.C. DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia*, Firenze, Passigli 2008; S. MANGIAMELI (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012.

ca, rimessa al legislatore (statale o regionale) e come tale sicuramente reversibile. Tanto che, decisa la soppressione delle Province, in base a valutazioni istituzionali diverse<sup>2</sup>, si sostiene che le attuali funzioni provinciali possano essere poi liberamente distribuite tra i Comuni e le Regioni. O che le funzioni siano in parte attribuibili a Province trasformate in enti di secondo grado, in enti i cui organi di governo siano diretta emanazione dei Comuni; in quest'ultimo caso la nozione perde di contenuto specifico per confondersi in una più indistinta nozione di "funzioni locali", poi liberamente organizzabili nei Comuni, nelle loro forme associative, in non meglio precisati organismi di area vasta.

Questo uso "strumentale" della nozione non può essere condiviso, perché in aperto contrasto con l'art. 118 Cost. e il suo principio di sussidiarietà.

In un sistema amministrativo caratterizzato dall'esistenza di due livelli di governo locale al di sotto del livello regionale, la disposizione costituzionale appare non equivoca: se si applica correttamente il principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative vanno attribuite ai Comuni, salvo quelle funzioni di cui occorre garantire un "esercizio unitario". Secondo il principio di sussidiarietà interpretato alla luce del criterio dell'esercizio unitario, vi sono funzioni sovra comunali, da attribuire alle Province/Città metropolitane (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo dei Comuni), funzioni sovra provinciali/supra metropolitane, da attribuire alle Regioni (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo delle Province/Città metropolitane), funzioni sovra regionali da attribuire allo Stato (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo delle Regioni).

Sempre nel sistema istituzionale del Titolo V, nel testo vigente, la previsione di un livello di governo locale cui attribuire funzioni amministrative non attribuibili ai Comuni ha lo scopo di prevenire un'eccessiva "amministrativizzazione" delle Regioni<sup>3</sup>, assicurando nel contempo una dimen-

---

(2) Si va dal risparmio dei costi della politica al risparmio dei costi amministrativi, alla semplificazione del sistema, alla riduzione necessaria dei troppi livelli di rappresentanza politica. Questi obiettivi sono ricostruiti, nelle varie fasi del processo di riforma, da L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Atti del 58° convegno di studi amministrativi* (Varenna, 20, 21, 22 settembre 2012), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*.

(3) È il modello della Regione "leggera", di legislazione e programmazione su cui sono stati

sione territoriale di esercizio sicuramente ben superiore a quella raggiungibile dai Comuni: dagli stessi Comuni più grandi (nelle aree non metropolitane il Comune capoluogo ha una dimensione territoriale sicuramente molto inferiore a quella provinciale) o dai Comuni medio-piccoli, attraverso la loro fusione o la costituzione di forme associative<sup>4</sup> (la dimensione raggiungibile dai Comuni si attesterebbe intorno ad una popolazione media “ottimale” di 20.000 abitanti, ben al di sotto della dimensione provinciale). Le funzioni di area vasta, proprio perché sono esercitate ad una dimensione territoriale ampia, assicurano quell’esercizio unitario che non può essere garantito né dal grande Comune (magari nell’interesse dei Comuni minori contermini) né dalle forme associative.

Si tratta, si ribadisce, di funzioni diverse da quelle comunali, proprio perché non attribuibili al livello comunale, perché il loro contenuto richiede un “esercizio unitario” svolto ad una dimensione territoriale superiore.

### *2.1. La costruzione delle funzioni di area vasta come funzioni di (mero) coordinamento*

Questo ci consente di superare l’equivoco delle funzioni di (mero) coordinamento, la cui esistenza viene predicata proprio al fine di ridimensionare portata, contenuto e conseguenze organizzative di vere funzioni amministrative. Nell’idea del (mero) coordinamento vi è un duplice obiettivo: affermare da un lato che si tratta di funzioni attribuibili agli stessi Comuni; ovvero attribuibili a enti di natura non politica, ma meramente amministrativi/burocratici<sup>5</sup>. Se si tratta di mero coordinamento, la funzione non è autonoma e distinta dalle funzioni amministrative finali dei Comuni, ma è una modalità di esercizio di queste funzioni e quindi potrà essere agevolmente organizzata dagli stessi Comuni.

---

spesi fiumi di inchiostro, nella realtà spesso smentito dall’attribuzione di competenze amministrative operative, a cominciare dalla piena regionalizzazione della sanità, le cui conseguenze sull’involuzione delle istituzioni regionali sono state da più parti segnalate. Sul tema rinvio al mio scritto, *La regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Firenze, Passigli, 2008.

(4) Una politica, peraltro, mai tentata seriamente in Italia, né a livello regionale né a livello nazionale.

(5) Anche nella forma di uffici decentrati della Regione. Queste la tesi di R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.

Che vi siano esigenze di coordinamento nell'esercizio delle funzioni comunali è fuori di dubbio: in un buon sistema di distribuzione di funzioni, anche il più perfezionato, una volta individuate le funzioni tipicamente comunali, residuano sempre spazi ed esigenze di coordinamento tra Comuni. Si consideri solo il caso delle funzioni in materia di servizi sociali, o di servizi pubblici sicuramente comunali: l'attribuzione al Comune della funzione non esclude affatto che i Comuni debbano trovare strumenti di coordinamento per il più efficace raggiungimento delle finalità di pubblico interesse.

Questo coordinamento, che potremmo definire "intercomunale", però, non ha nulla a che vedere con le funzioni di area vasta, la cui individuazione dipende dai loro caratteri oggettivi; il loro contenuto, infatti, gli interessi pubblici curati, non consentono un esercizio a livello comunale. Si pensi alla più tradizionale delle funzioni oggi provinciali, la viabilità, dove l'attribuzione alla Provincia consente non solo di programmare la viabilità, ma di assicurare una manutenzione regolare delle strade, che non sarebbe possibile se essa dipendesse dalle scelte dei singoli Comuni attraversati. Ma lo stesso si può dire per i trasporti pubblici, per l'edilizia scolastica, per l'istruzione secondaria, per le funzioni operative in materia di tutela dell'ambiente e così via.

Sempre al fine di chiarire la differenza tra funzioni di area vasta e funzioni di (mero) coordinamento, si prenda l'esempio della pianificazione territoriale (denominata "di coordinamento"): qui le grandi scelte di localizzazione territoriale (positive o negative dal punto di vista degli interessi dei singoli Comuni) sono effettuate a livello dell'area vasta, ma non sono un mero coordinamento tra gli interessi e le posizioni espresse dai Comuni dell'area; sono scelte che, tenuto conto degli interessi e delle posizioni dei Comuni e delle loro popolazioni, sono assunte in modo distinto, con una decisione che trova la sua legittimazione nell'esigenza di un esercizio "unitario" e non "associato" della funzione. La scelta localizzativa (di una discarica o di un'area industriale) è assunta anche nei confronti di Comuni che eventualmente non la condividano (sempre che ad essi, e alle loro popolazioni, siano stati forniti tutti gli strumenti di adeguata partecipazione). Il coordinamento che si realizza con le funzioni di area vasta, quindi, è ben diverso dal primo: è un coordinamento "sovra comunale", non affidabile agli stessi Comuni.

### *2.2. Il contenuto delle funzioni di area vasta*

In conclusione si può affermare che l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà e del criterio dell'“esercizio unitario” di cui all'art. 118 Cost. comporta la necessaria individuazione di funzioni di area vasta, che consistono tanto in funzioni di coordinamento (vero e proprio, sovra comunale), quanto in funzioni di tipo operativo; tutte funzioni non attribuibili ai Comuni compresi nella medesima area vasta. Tantomeno esse sono affidabili a meri uffici burocratici, a terminali della Regione destinati ad operare per ambiti territoriali di area vasta, corrispondenti alle attuali dimensioni provinciali. Le scelte di esercizio delle funzioni di area vasta hanno un carattere evidentemente politico, da affidare ad enti politicamente responsabili e distinti rispetto ai Comuni.

È sulla base di questa interpretazione del principio di sussidiarietà disciplinato dall'art. 118 Cost. che si è giunti a utilizzare, anche in testi normativi, la distinzione tra funzioni “di prossimità” (comunali) e funzioni “di area vasta” (provinciali), distinzione che presuppone una differenza di tipo oggettivo, fondata sulle diverse condizioni di esercizio garantite da una dimensione territoriale sufficientemente differenziata nei due diversi livelli di governo (dalla media dei 20.000 abitanti per le funzioni comunali, ai 4/500.000 abitanti per le funzioni provinciali, nei territori non metropolitani<sup>6</sup>). Una distinzione che non corrisponde ad un'astratta naturalità delle funzioni, ma a concrete esigenze di adeguata organizzazione di queste funzioni.

### *3. Le funzioni di area vasta e l'ente intermedio. Qualche dato di comparazione sull'esperienza europea*

Solo una minoranza (8) dei 28 paesi dell'Unione europea non ha un secondo livello di autonomia locale. Si tratta di paesi di piccole dimensioni (Cipro, Lussemburgo, Malta) o che per motivi storici hanno solo

---

(6) Nelle Città metropolitane il discorso è diverso. In esse si realizza un modello di distribuzione delle funzioni tra livello comunale e livello metropolitano che si fonda sulla forte interdipendenza delle funzioni nell'area metropolitana. La Città metropolitana serve, infatti, a svolgere le funzioni di area vasta, ma anche ad assicurare la concentrazione in un solo livello di governo superiore l'esercizio di funzioni ordinariamente comunali. Nelle Città metropolitane non c'è differenza tra livelli di istruzione per l'edilizia scolastica o di interessi per i trasporti pubblici: molte funzioni comunali devono essere esercitate a livello metropolitano.

il livello comunale di base (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo, Slovenia). Negli altri 20 paesi esiste un secondo livello di governo locale costituito da enti locali di carattere politico, non burocratico, la cui istituzione e la cui autonomia sono garantite dalla Costituzione o dalla legge nazionale.

In 18 dei 20 paesi con ente intermedio politico, questo è dotato di funzioni amministrative proprie, diverse da quelle comunali, e di organi di governo direttamente elettivi. Solo in due paesi (Finlandia e Spagna) gli organi di governo sono eletti indirettamente (dai consiglieri dei comuni compresi nel territorio dell'ente intermedio), ma ciò dipende dal fatto che essi sono chiamati a svolgere in realtà compiti comunali (soprattutto in termini di supplenza laddove i Comuni più piccoli non siano in condizioni di assicurare un adeguato svolgimento delle funzioni comunali). Nel caso della Spagna, poi, il risultato è che quelle che nell'esperienza italiana abbiamo definito come funzioni di area vasta finiscono per essere attribuite al livello regionale (alle *Comunidades Autónomas*), mentre in Finlandia gli enti intermedi, a struttura associativa tra i Comuni partecipanti, si occupano di funzioni di coordinamento e di programmazione "regionale", che sono fortemente indirizzate dal governo nazionale, con il risultato di enti locali cui è riconosciuto uno *status* meno protetto di quello dei Comuni quanto ad autonomia normativa e organizzativa.

Poiché operano per territori di dimensioni molto più ampie di quelle medie dei Comuni, gli enti intermedi non si confondono mai con la dimensione comunale e con le funzioni comunali. C'è semmai il rischio che, in alcuni paesi, gli enti intermedi possano essere considerati come "regionali", laddove esista, tra il livello comunale e quello statale, un solo livello intermedio. Non è il caso dei paesi che conoscono anche un livello sovra provinciale, cioè sicuramente regionale (Italia, Germania, Spagna, Belgio, Francia, Irlanda, Polonia, Slovacchia, anche se la regionalizzazione negli ultimi quattro paesi appare molto meno forte che nei primi quattro), mentre il problema si è posto per l'Austria che ha un secondo livello di governo, i *Länder*, ma questi sono sicuramente classificabili come istituzioni di rango regionale. Si è posto anche per Repubblica ceca e Grecia, che hanno eliminato uno dei tre livelli di governo prima esistenti, mantenendo in vita un livello interme-

dio che ha caratteristiche di ente locale più che regionale. Ma anche nei paesi che da sempre hanno solo un secondo livello di governo (Croazia, Ungheria, Olanda, Regno Unito, Romania, Finlandia, Svezia, Estonia, Lituania), questo ha caratteri di ente locale intermedio, non di istituzione regionale<sup>7</sup>.

#### ***4. La mancata individuazione delle funzioni fondamentali e i tentativi di riforma delle Province tra il 2011 e il 2014***

La discussione che si è aperta in Italia sull'esistenza o meno di funzioni di area vasta e sul loro carattere "naturale" o artificiale e contingente ha trovato alimento dalla mancata attuazione del principio di sussidiarietà dopo la modifica del Titolo V nel 2001.

Nei tredici anni trascorsi dalla riforma costituzionale è mancata un'organica rilettura, dal basso, delle funzioni amministrative, che avrebbe consentito di decentrare un numero sicuramente maggiore di funzioni, di allocare in modo organico le funzioni comunali, di impostare il necessario processo di adeguamento dei Comuni sotto il profilo organizzativo e dimensionale, per superare l'attuale assai scarsa capacità operativa e di governo dei Comuni, nella gran parte inadeguati alla cura degli interessi pubblici legati a fondamentali diritti dei cittadini<sup>8</sup>.

A livello di area vasta la rilettura in funzione di sussidiarietà delle funzioni avrebbe consentito di individuare un nucleo, ristretto ma solido, di funzioni sicuramente non attribuibili ai Comuni, che trovano nella dimensione provinciale una risposta amministrativa e di governo adeguata.

Il governo locale è stato in realtà abbandonato alle sue funzioni "storiche", che nessuno (né le Regioni, né le associazioni nazionali di rappresentanza degli enti locali, ANCI e UPI) ha voluto mettere in discussione,

---

(7) La confusione tra livello locale intermedio e livello regionale è frequente in questi paesi. Nel Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa la confusione è alimentata dall'esistenza di una "camera regionale", nella quale spesso, accanto ad amministratori designati dalle istituzioni autenticamente regionali, sono presenti amministratori locali provenienti dagli enti locali intermedi. Della questione si sta occupando il Congresso con uno studio sui processi di regionalizzazione nei paesi europei, di prossima pubblicazione.

(8) Sul punto si veda F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano Giuffrè, 2013.

temendo di perdere qualche competenza da una razionale redistribuzione delle funzioni. Si è mantenuto un sistema caratterizzato dalla sovrapposizione di competenze nell'esercizio delle stesse funzioni, dalla crescita esponenziale di nuovi ambiti territoriali (ATO, consorzi, eccetera), dalla ricerca costante di soluzioni organizzative "esterne" agli enti locali (privatizzazioni formali a copertura di una crescita enorme del ceto politico) che garantissero quella efficacia/efficienza/economicità che andava ricercata invece sul terreno della semplificazione dell'assetto delle funzioni e nell'adeguamento organizzativo e dimensionale degli enti di governo alle funzioni da esercitare.

Nei ventiquattro anni trascorsi dalla legge n. 142 del 1990 si è preferito mantenere il governo locale nelle condizioni date e con le funzioni storiche, rinunciando a riformarlo. Vi hanno rinunciato, oltre allo Stato centrale<sup>9</sup>, le Regioni, che hanno preferito inseguire l'obiettivo del solo superamento delle Province (con lo scopo non recondito di assorbirne ruolo istituzionale e funzioni amministrative), in luogo di una riforma complessiva dei rispettivi sistemi di governo locale, riforma dalla quale avrebbero potuto ricavare un nuovo e più solido nucleo legittimante il loro ruolo istituzionale.

Non vi è da stupirsi troppo se l'impatto della crisi finanziaria su un sistema gravemente indebolito nei suoi tratti strutturali e di funzionalità e capacità amministrativa (solo in parte mascherato dalla nuova legittimazione democratica che è derivata a Sindaci con l'elezione diretta) abbia prodotto ulteriori distorsioni<sup>10</sup>.

La prima distorsione è stata l'aver, ancora una volta, abbandonato il terreno della semplificazione funzionale, cioè della corretta distribuzione delle funzioni tra livelli di governo, per puntare a "riforme" che aggre-

---

(9) Con la sola importante eccezione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. di attuazione (n. 112 del 1998, per il quale si veda, per tutti, G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, il Mulino, 1998). Gli effetti dell'opera sulle funzioni locali fu, però, limitato, perché in molte materie il decentramento delle funzioni statali aveva come destinatari il congiunto delle Regioni e degli enti locali e stava alla Regioni, nelle materie di propria competenza, procedere all'individuazione delle funzioni locali. E l'occasione è stata largamente persa. Anche per questa ragione l'individuazione delle funzioni fondamentali in attuazione del nuovo art. 118 Cost. si rivela va come il momento determinante per la creazione del nuovo sistema.

(10) Una sintetica, ma molto efficace, analisi delle conseguenze della crisi finanziaria sulle istituzioni locali in G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa Rivista, n. 3/2011.

dissero gli apparati amministrativi, si direbbe indipendentemente dal destino delle funzioni attribuite.

La centralità attribuita ai “costi della politica”, ad esempio, ha suggerito politiche di riduzione massiccia delle rappresentanze elettive negli enti locali (Comuni e Province) o di rivalutazione di modelli di elezione indiretta degli organi come strumenti di risparmio di spese ritenute e indicate all’opinione pubblica come “improduttive”.

La seconda distorsione è stata l’aver individuato nelle Province uno degli elementi di spreco dell’intero sistema amministrativo italiano, quando esse rappresentavano una dimensione territoriale media (da riportare alla normalità nei casi di forte scostamento<sup>11</sup>) del tutto adeguata alle funzioni da considerarsi di area vasta; quando esse avevano delle strutture amministrative (nel tempo anche esse progressivamente deteriorate) che costituivano comunque un buon punto di partenza per assicurare, con gli opportuni miglioramenti, la funzionalità nello svolgimento delle funzioni di area vasta.

Riportata in una dimensione comparata, la scelta di una semplificazione consistente nella potenziale soppressione di un intero livello di governo è stata seguita solo in Grecia (con il risultato di mantenere in vita un secondo livello di governo costituito da 13 Province le cui dimensioni, considerando quelle complessive dello Stato ellenico, 10 milioni di abitanti contro i nostri 60, sono più o meno corrispondenti a quelli delle nostre Province) e nella Repubblica ceca. In altri paesi la cui architettura istituzionale è ben più complessa della nostra (basti pensare a Germania, Spagna, Francia) le razionalizzazioni hanno seguito strade diverse, che sempre hanno escluso la soppressione di livelli di governo democratici, direttamente elettivi.

Che siano fondate o meno le ricostruzioni appena svolte, non vi è dub-

---

(11) Vedi i casi delle Province in Sardegna, ma anche di molte delle Province costituite negli ultimi anni, che hanno fatto lievitare il numero delle Province fino alle attuali 110, solo inseguendo pressioni provenienti dal basso, a premio di aspirazioni meramente localistiche, che nulla avevano a che fare con la garanzia di un adeguato “esercizio unitario” delle funzioni di area vasta. Sull’intricatissima vicenda della costituzione e dei tentativi di soppressione delle ultime quattro province sarde si veda lo studio di M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in corso di pubblicazione.

bio sul prevalere di un'ondata di riforme organizzative che hanno finito per trascurare gli effetti funzionali. Anzi esplicitamente hanno affermato la necessità di partire dalla riforma degli apparati, per poi trarne le conseguenze in termini funzionali.

Di questi tentativi di riforma non sarebbe il caso di occuparsi, perché tutti sostanzialmente caduti con la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionali tutte le riforme attuate per via di decretazione d'urgenza, per l'evidente incapacità della fonte a realizzare una riforma di carattere strutturale e permanente<sup>12</sup>. Vale invece la pena ripercorrerne alcuni passaggi, ma solo al fine di meglio comprendere l'esito finale del processo, la legge n. 56 del 2014 e la nuova prospettiva di riforma costituzionale del Titolo V.

Le "riforme" degli anni che vanno dal 2011 (data della "imposizione" europea<sup>13</sup>) al 2014 assumono almeno tre diversi obiettivi:

- 1) la soppressione delle Province;
- 2) la riduzione del numero delle Province;
- 3) la trasformazione degli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi.

Il primo obiettivo è stato assunto come prospettiva, anche a giustificare le diverse e minori politiche di riforma poi concretamente perseguite. L'obiettivo comporta, come è evidente, difficoltà attuative non secondarie: una modifica costituzionale<sup>14</sup>, con la conseguente rilettura del prin-

---

(12) Sulla sentenza e sulla tesi della non sopprimibilità delle Province (e degli altri enti di cui all'art. 114 Cost.), anche con legge costituzionale si veda S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013.

(13) Vedi la ormai notissima lettera della BCE dell'agosto del 2011 con la quale si indicavano al Governo italiano le "riforme strutturali" da realizzare. Che quella lettera fosse alla base del processo è stato poi autorevolmente confermato dallo stesso Governo Letta in sede di illustrazione del d.d.l. costituzionale di abolizione delle Province nella quale si legge: «Il presente disegno di legge costituzionale reca, pertanto, un intervento reso urgente anche dalla necessità di rispondere alle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione territoriale, che erano state all'origine dell'intervento attuato con i citati decreti-legge».

(14) Difficilmente realizzabile "a freddo", considerando le sicure reazioni difensive che si possono attendere dalle stesse Province. Più facilmente realizzabile dopo una lunga campagna incentrata sull'inutilità di quel livello di governo. In ogni caso la soppressione non può essere realizzata per legge ordinaria. Fino alla modifica costituzionale, la legge ordinaria può modificare tratti organizzativi e funzionali delle Province, ma non sopprimerle. Di qui l'interrogazione sul-

cipio di sussidiarietà. Se si sopprimono le Province si tratta di indicare dove allocare le funzioni che esse svolgono. Se le Province svolgono funzioni comunali (di prossimità) *nulla quaestio*, queste vanno attribuite ai Comuni. Ma che ne è delle funzioni che richiedono un “esercizio unitario” non comunale? In assenza di un livello provinciale non resterebbe che affidarle alle Regioni, con le relative conseguenze sul modello costituzionale della Regione “leggera”, ma anche sui costi finanziari dell’operazione, dal momento che il personale delle Province ha costi retributivi minori di quello regionale. La soppressione *tout court* delle Province resta, quindi, sullo sfondo e si cercano strade di minore impatto quali la “decostituzionalizzazione” delle Province (l’eliminazione formale del termine “Provincia” dal testo costituzionale), salvo poi prevedere la possibilità di consentire alle Regioni di costituire degli enti di area vasta come “enti locali regionali”<sup>15</sup>.

Il secondo obiettivo, la riduzione del numero delle Province, al di là dell’effetto sui “costi della politica” (riduzione del numero dei consigli, dei consiglieri e degli assessori provinciali), avrebbe sicuri effetti positivi, perché porrebbe al centro della “riforma” l’adeguatezza della dimensione territoriale alla quale esercitare le funzioni di area vasta. L’idea della riduzione delle Province non metropolitane e di una loro riconduzione ad una dimensione territoriale non inferiore ad una soglia minima appare in realtà coerente con un’ipotesi di rivalutazione e di rafforzamento, non di soppressione, delle Province. Se le Province vengono accorpate, se si consente loro di raggiungere una soglia adeguata, tutto il lungo e oneroso processo che deve condurre a questo rilevante risultato non ha senso in una prospettiva di un mantenimento in vita solo transitorio, per poi abolire degli enti che sarebbero legittimati da nuove condizioni di operatività istituzionale. Come è noto questa politica, perseguita soprattutto dal governo Monti, si è scontrata con il vincolo della procedura di modificazione dei territori provinciali disciplinata dall’art. 133, primo comma, della Costituzione: inizia-

---

la legittimità di disposizioni che hanno impedito, con la nomina di commissari straordinari, di rinnovare alla scadenza gli organi elettivi delle Province.

(15) Vedi il d.d.l. costituzionale dl governo Monti, anche nella ricostruzione di L. VANDELLI, *La Provincia italiana...*, cit.

tiva dal basso (dei Comuni), parere della Regione, legge dello Stato. Una procedura fatta apposta per produrre “nuove” Province, fondate su istanze localistiche, ma del tutto inadatta a realizzare un processo di ridefinizione dall’alto, a produrre, in tempi accelerati, una sostanziale riduzione del numero (o, vista nell’altro senso, un sostanziale aumento della dimensione territoriale media).

Il terzo obiettivo, la trasformazione degli organi di governo, era ed è più facilmente raggiungibile, stante la sicura competenza del legislatore statale in materia di “organi di governo” (art. 117, comma 2, lettera p)). È sufficiente modificare le disposizioni del TUEL del 2000 relative agli organi provinciali o stralciare da esso la relativa disciplina. Questo è l’obiettivo poi concretamente perseguito anche dopo la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale e raggiunto con la legge n. 56 del 2014.

Il tema della trasformazione degli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi è stato variamente affrontato in dottrina, dividendosi le posizioni tra chi riteneva che l’operazione fosse del tutto legittima anche a Costituzione vigente<sup>16</sup> e chi riteneva che solo una modifica costituzionale che andasse nel senso di una revisione della posizione istituzionale delle Province potesse autorizzarla<sup>17</sup>.

L’assunzione di politiche di riforma delle Province tra loro diverse e diversamente connesse con l’obiettivo finale (soppressione, trasformatio-

---

(16) Si veda M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti “intermedi” o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36 del 2006; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, ottobre 2013.

(17) Si veda G.C. DE MARTIN, *Le province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia* (a cura di F. Agostini), Milano, 2011; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa Rivista, n. 3/2011; L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in Aa.Vv., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013; O. GHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Amministrazione in cammino*, novembre 2013; A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza con l’istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

ne o mantenimento delle Province), ha prodotto conseguenze rilevanti sulle funzioni di area vasta. Come si è detto in altra sede<sup>18</sup>, nulla si è prodotto nella realtà, perché nel succedersi di leggi diverse, le Province hanno continuato a svolgere la gran parte delle medesime funzioni “storiche”, ma rilevante è stato l’effetto sulla nozione stessa di funzioni di area vasta, divenuta incerta insieme alla precarietà e transitorietà delle Province. Basta a questo fine ricostruire i vari passaggi della riforma relativi alle funzioni provinciali.

Primo passaggio, il decreto c.d. “Salva Italia” del governo Monti<sup>19</sup>. Questo attribuisce alle Province «esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni», con contestuale immediato trasferimento delle funzioni non di coordinamento ai Comuni o alle stesse Regioni<sup>20</sup>. Un progetto non realizzato, ma “coerente” con la altrettanto immediata trasformazione delle Province in enti con organi elettivi di secondo grado. Il progetto prevede una spartizione delle funzioni di area vasta, soprattutto quelle di carattere operativo (viabilità, edilizia scolastica, ambiente e protezione della natura): la gran parte sono considerate come funzioni comunali da trasferire agli stessi Comuni, salve le funzioni di (mero) coordinamento da assegnare alle nuove Province. Per le funzioni operative irriducibili alla dimensione comunale l’ipotesi è una loro attribuzione alla Regione.

Secondo passaggio, il decreto della c.d. “spending review”<sup>21</sup>, adottato sempre in vista di un più generale “riordino” delle Province: anche in questo caso il quadro delle funzioni di area vasta viene a complicarsi. Da un lato si insiste sul trasferimento immediato delle funzioni diverse da quelle di coordinamento, ma si restringe il campo alle sole funzioni attribuite alle Province dalla legislazione statale; dall’altro si fanno salve,

---

(18) Si veda il mio *Semplificare il governo locale...*, op cit.

(19) D.I. n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011.

(20) Si veda il comma 18 della legge: «18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, le Regioni, con propria legge, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

(21) D.I. n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 dello stesso anno.

in via transitoria, alcune delle funzioni “storiche” più tradizionali delle Province<sup>22</sup>, sulla base di un’affermazione impegnativa che definisce le Province «quali enti con funzioni di area vasta». Nello stesso articolo troviamo, quindi, due politiche di segno opposto: la scomparsa delle funzioni di area vasta e la loro conservazione, sia pure in via transitoria.

### *5. Le funzioni di area vasta nella legge n. 56 del 2014*

La lunga vicenda ora sommariamente ricostruita dovrebbe aver trovato una conclusione stabile con la legge n. 56 del 2014<sup>23</sup>. Immediatamente dopo la sentenza n. 220 del 2013 il Governo Letta, nel prendere atto dell’impossibilità di riformare il Governo locale con provvedimenti di urgenza, ha adottato contestualmente un d.d.l. costituzionale di soppressione (o decostituzionalizzazione) delle Province<sup>24</sup> e un d.d.l. di legge ordinaria<sup>25</sup> che tende a disciplinare in modo coerente i tre contenuti fondamentali delle “riforme” fino ad allora tentate (Città metropolitane, trasformazione delle Province in enti di secondo grado, unioni e fusioni di Comuni).

I due testi sono ancora tra loro legati, perché, ancora una volta, la legge n. 56 del 2014 sottolinea il carattere “transitorio” della disciplina sulle Province che viene adottata «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione». Per comprendere bene la nuova disciplina legislativa è quindi necessario inserirla nella prospettiva dell’ipotizzata riforma costituzionale del Titolo V. Dapprima tenendo conto del d.d.l. costituzionale del Go-

---

(22) Si veda il comma 10 dello stesso articolo 17: «10. In attesa del riordino, in via transitoria, sono funzioni delle Province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione: *a*) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e 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, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; *b-bis*) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado».

(23) Legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.»

(24) AC n. 1543 del 2013.

(25) AC n. 1542 del 2013.

verno Letta e poi del d.d.l. costituzionale di recente presentato dal Governo Renzi.

Partiamo, quindi, dalle funzioni attribuite alle Province nella legge n. 56 (sempre in via provvisoria).

Nella legge (art. 1, comma 85) non si fa più riferimento a funzioni di (mero) coordinamento, ma si elencano<sup>26</sup> dei settori di competenza provinciale, che in buona misura ricalcano le funzioni “storiche”. In particolare va sottolineata la quasi perfetta coincidenza tra l’elenco del ricordato d.l. n. 95 del 2012 e l’elenco della legge del 2014. Viene solo aggiunta la materia del «f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale», che appare frutto di emendamento parlamentare abbastanza estemporaneo, dal momento che sembra occuparsi del tema del mercato del lavoro, ma dal solo punto di vista delle pari opportunità di genere.

Vengono così confermate in capo alle Province le funzioni ormai consolidate in materia di pianificazione territoriale di coordinamento, di ambiente e protezione della natura, di viabilità e trasporti, di edilizia scolastica, di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni<sup>27</sup>, mentre non vengono confermate funzioni anche rilevanti, tra le quali l’organizzazione dello smaltimento dei rifiuti attribuita fin dalla legge n. 142 del 1990 e confermata dal TUEL<sup>28</sup> o funzioni in materia di sanità, oggi da ritenersi ricomprese nelle funzioni delle ASL<sup>29</sup>; ovvero funzioni «nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro», comprese tra quel-

---

(26) Si noti che la legge (art. 1, comma 87) definisce quelle dell’elenco del comma 85 come “fondamentali”: «87. Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell’articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

(27) Tra le quali vengono individuati alcuni compiti che i Comuni possono affidare alla Provincia. Si veda il comma 88: «La Provincia può altresì, d’intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.»

(28) Si veda l’art. 19, comma 1, lettera g), del TUEL: «g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.»

(29) Si veda la lettera b) dello stesso art. 19, comma 1, del TUEL: «b) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.»

le individuate, ad altri fini, dalla legge n. 42 del 2009<sup>30</sup>. Né si fa più cenno alle funzioni nel campo dei servizi sociali, da ricondursi sicuramente alle competenze dei Comuni, ma che in molte Province continuano ad essere svolte, se non altro in termini di coordinamento dei compiti dei Comuni.

### *5.1. La coerenza tra le funzioni attribuite e la forma di governo delle nuove Province*

Nell'economia di queste note non vi è spazio per un'approfondita disamina del nuovo sistema di formazione degli organi provinciali. Ci si limita ad una prima valutazione della coerenza tra funzioni confermate in capo alla Provincia e forma di governo disciplinata dai commi da 54 a 84 della legge n. 56 del 2014.

Nella nuova Provincia sono organi di governo il Presidente, il Consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Il Presidente è scelto tra i sindaci dei Comuni della Provincia e mantiene la doppia carica; anzi la decadenza dal mandato di sindaco comporta la decadenza da Presidente<sup>31</sup>. Il Consiglio provinciale, che ha competenze di indirizzo coincidenti con quelle ordinariamente distribuite tra Giunta e Consiglio, è composto da sindaci o consiglieri dei Comuni della Provincia eletti in via indiretta dai sindaci e dai consiglieri. Anche in questo caso è previsto il mantenimento del doppio incarico<sup>32</sup>. L'assemblea dei sindaci<sup>33</sup> adotta lo statuto e ha poteri rilevanti, nella legge definiti come «propositivi, consultivi e di controllo»<sup>34</sup>.

---

(30) Si veda l'art. 21, comma 4 della legge n. 42 del 2009: «4. Per le Province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: *a)* funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b)* funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; *c)* funzioni nel campo dei trasporti; *d)* funzioni riguardanti la gestione del territorio; *e)* funzioni nel campo della tutela ambientale; *f)* funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.»

(31) Vedi il comma 65.

(32) Vedi il comma 69.

(33) Che in molte Province avrà una composizione molto numerosa, superiore in molti casi alle centinaia. La sola Provincia di Cuneo, la più grande per numero di Comuni tra le Province in aree non metropolitane, ha ben 250 Comuni.

(34) Vedi il comma 55.

Una forma di governo che trasforma la Provincia da ente territoriale con organi direttamente elettivi, in rappresentanza della comunità provinciale, in ente con organi eletti indirettamente, le cui determinazioni sono fortemente legate al peso e al ruolo attribuito nel processo decisionale ai Comuni, attraverso i loro sindaci e i loro consiglieri, che mantengono un diretto legame con il Comune di appartenenza. Si tratta di enti con propria distinta personalità giuridica, che non hanno un carattere apertamente associativo (la loro costituzione non dipende dalla volontà dei Comuni di associarsi), ma che vengono ricondotti, quanto all'assunzione delle più rilevanti scelte di esercizio delle funzioni attribuite, ad una stretta dipendenza dalla volontà dei Comuni del territorio provinciale: si direbbe un "ente (territoriale) in controllo comunale".

Una forma di governo che appare molto vicina a quella adottata in Spagna, dove gli organi delle *Diputaciones* provinciali sono formati sulla base di un'elezione indiretta, nella quale gli elettori sono i consiglieri dei Comuni.

Il problema che si pone nel modello italiano (e che lo rende non comparabile con quello spagnolo) è che la Provincia si vede attribuite funzioni considerate non comunali, ma individuate come di "area vasta" proprio al fine di assicurarne un "esercizio unitario". In Spagna, invece, la rappresentanza indiretta degli organi provinciali si fonda sulla natura esplicitamente comunale delle funzioni attribuite, con la Provincia che svolge, spesso in via suppletiva, funzioni amministrative che i Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni, non sono in grado di svolgere.

La gran parte delle funzioni che la legge n. 56 del 2014 conferma in capo alle Province richiederebbe una distanza tra la sede di assunzione delle scelte politiche di esercizio (la Provincia, che rappresenta una comunità provinciale più ampia e non comparabile con la dimensione comunale) e i Comuni compresi nel territorio provinciale, proprio perché si tratta di effettuare scelte anche nei confronti dei Comuni. Questa distanza è stata finora assicurata proprio dall'elezione diretta degli organi provinciali. Se si passa all'elezione indiretta, la distanza va garantita in altro modo, ad esempio stabilendo poi l'incompatibilità tra i

mandati comunali e provinciali<sup>35</sup>. In conclusione: appare contraddittorio il mantenimento in capo alle Province di funzioni di “area vasta”, non comunali (perché non attribuibili ai Comuni in base al principio dell’“esercizio unitario”), e la trasformazione delle Province in enti in controllo comunale.

Una contraddizione che può essere declinata sia nel senso di un’illegitimità costituzionale, sia nel senso di un’inopportunità organizzativa. Sotto il primo profilo la trasformazione realizzata dalla legge non si fonda su un’affermazione della “comunalità” delle funzioni attribuite, ma su una loro natura di area vasta. Se le funzioni sono diverse da quelle comunali, se sono individuate per assicurarne l’“esercizio unitario”, questo non può che essere attribuito a enti unitari, ad elezione diretta. Ovvero ad elezione indiretta, ma con garanzia di indipendenza degli organi dagli interessi e dalle volontà dei Comuni. Qui non è in gioco l’affermazione, pure solida, di un’irreversibilità della forma di governo ad elezione diretta compiuta dalla Costituzione del 1948 e rafforzata dalla modifica del Titolo V nel 2001<sup>36</sup>. È in gioco la coerenza tra forma di governo e funzioni attribuite, con le funzioni di area individuate con un criterio, l’“esercizio unitario” che sembra non consentire una forma di governo provinciale a derivazione comunale<sup>37</sup>. Con la conseguenza che una rilevata incoerenza potrebbe condurre non solo all’illegitimità costituzio-

---

(35) Il Presidente o il consigliere provinciale, sia pure scelti tra gli amministratori del Comune sono chiamati a svolgere funzioni anche arbitrali, che presuppongono una certa indipendenza dal Comune di provenienza, da assicurarsi con un mandato separato nettamente da quello originario e con uno *status* (e una retribuzione) svincolato da quello comunale.

Fatte le debite proporzioni, è la stessa problematica che si pone a livello europeo, nel non chiaro rapporto tra un organo “comunitario” come la Commissione e un organo “intergovernativo” come il Consiglio. Il fatto che la decisione finale spetti sempre al Consiglio ribadisce i tratti prevalentemente intergovernativi dell’Unione e comporta i rilevanti problemi (mediazione tra Stati membri, prevalenza degli Stati più forti, paralisi decisionale, deficit democratico, distanza dell’Unione dai cittadini europei) che sono stati ampiamente segnalati.

(36) Vedi le posizioni richiamate alle note 12 e 13.

(37) Segue questo ragionamento G. CLEMENTE di SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, relazione svolta al Convegno dell’ANCI su Attuazione del Titolo V della Costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, Napoli, 17 dicembre 2012. Si veda anche, di recente, G. CLEMENTE di SAN LUCA, *Le ragioni per tenere in vita le Province*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

nale di norme di legge ordinaria, ma anche di modifiche costituzionali che consentano una tale trasformazione della forma di governo delle Province<sup>38</sup>. Sotto il secondo profilo, vanno considerate le notevoli conseguenze operative sull'esercizio delle funzioni di area vasta che possono derivare dalla nuova composizione degli organi. Solo ad una prima lettura si evidenziano: un'assemblea dei sindaci in molti casi pletorica e difficilmente in grado di raggiungere posizioni unitarie; un Consiglio provinciale nel quale i componenti restano in primo luogo rappresentanti dei Comuni di provenienza e quindi portati a far prevalere i loro interessi. Sembrano esservi notevoli rischi di paralisi deliberativa degli organi di governo, del prevalere di logiche "intergovernative", di costante mediazione tra interessi spesso in conflitto, anziché "unitarie", con decisioni prese nell'interesse dell'intera comunità territoriale.

## *5.2. Il processo di distribuzione delle funzioni non confermate in capo alle Province*

Anche se le funzioni tradizionali, "storiche" delle Province restano confermate (sia pure a titolo provvisorio), la legge ipotizza che vi siano, attribuite dalla legislazione di settore statale o regionale, diverse funzioni

---

(38) La tesi di un'illegittimità costituzionale non solo della trasformazione delle Province con legge ordinaria, ma della stessa modifica costituzionale, laddove fondata sull'affidamento ad enti di secondo grado di funzioni di area vasta, è stata sostenuta nell'appello "*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*" indirizzato alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, sottoscritto da oltre quaranta professori ordinari di materie giuspubblicistiche, primi firmatari G.C. De Martin e F. Merloni. Le medesime tesi sono riprese in G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in questa Rivista n. 1/2014 e in F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, 2013, dove si valuta anche la possibile violazione della riforma delle Province, con legge ordinaria o costituzionale, della Carta europea delle autonomie locali (CEAL), da considerarsi da un lato norma interposta in virtù dell'art. 117, comma 1, Cost. (superiore alla legge ordinaria, ma subordinata a legge costituzionale), dall'altro obbligazione di diritto internazionale, gravante in ogni modo sullo Stato italiano, che ha accettato di vincolarsi al rispetto dei tratti essenziali dell'autonomia locale come individuati dalla Carta. Il tema della possibile violazione della CEAL è ripreso da M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013; C. PADULA, *Quale futuro... cit.*; G. SERGES, *Soppressione delle Province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *Amministrazione in cammino*, 2013. Sul valore vincolante della CEAL si veda F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Torino, Giappichelli, 2012.

amministrative non confermate, che dovranno essere nuovamente distribuite. Del problema si occupano i commi da 89 a 97 dell'art. 1<sup>39</sup>, che prevedono un meccanismo di individuazione degli enti destinatari, di soppressione di enti, pubblici e privati fin qui attributari di funzioni, di trasferimento di risorse, patrimonio e personale, in seguito alla nuova attribuzione delle funzioni. Un processo che la legge vuole molto accelerato, ma che non presuppone necessariamente l'attribuzione finale delle funzioni ad enti diversi dalle Province, ben potendosi giungere alla conclusione che ulteriori funzioni possano essere ancora confermate. Le soluzioni aperte sono quindi: *a)* attribuzione ai Comuni che le svolgono singolarmente o in forma associata; *b)* attribuzione alle Regioni; *c)* mantenimento alle Province; *d)* distinzione tra titolarità ed esercizio delle funzioni (è rivalutato lo strumento della delega); *e)* attribuzione a forme associative anche tra diversi livelli di governo; *f)* avvalimento anche delle autonomie funzionali. Una gamma di soluzioni interessante, ma che sembra presupporre un processo di analisi delle funzioni e di individuazione delle soluzioni organizzative migliori per il loro esercizio non così rapido come quello imposto dalla legge.

Un processo che, in ogni caso, sembra puntare ad un assetto consolidato e stabile, non più provvisorio, del governo locale, a tre livelli di governo. Sul quale, però, oggi residua una forte incertezza, perché la sua compiuta realizzazione non dipende dalla sola volontà dello Stato, ma anche delle Regioni. Anzi, si direbbe, proprio di queste ultime, che hanno negli anni attribuito funzioni alle Province nelle materie di loro competenza. Un processo di notevole impatto organizzativo, sul quale grava ancora la transitorietà e la provvisorietà del riassetto tentato, in vista

---

(39) Ai nostri fini il più rilevante è il comma 89: «89. Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle Province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante».

della definitiva revisione delle norme costituzionali del Titolo V. Di cui è giunto il momento di passare ad occuparsi.

## *6. Il destino delle funzioni di area vasta nella riforma costituzionale del Titolo V*

### *6.1. Il d.d.l. costituzionale del Governo Letta*

Come si è ricordato, in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle riforme realizzate con decretazione d'urgenza il Governo Letta ha adottato contestualmente due d.d.l.: uno, ordinario (A.C. n. 1542, destinato a divenire l'attuale legge n. 56 del 2014), e un d.d.l. costituzionale che fissasse in modo chiaro la prospettiva. Che viene, infatti, intitolato: «Abolizione delle Province».

L'operazione era realizzata con tre serie di disposizioni non sempre coordinate tra loro. Dapprima si affermava, al comma 1 dell'art. 1: «Sono abolite le Province». Poi si sopprimevano nel testo costituzionale tutti i riferimenti testuali alle parole «Provincia» o «Province». Infine si prevedeva una norma transitoria che, nel fissare il termine di sei mesi per l'effettiva soppressione delle attuali Province, apriva la strada alla ricerca di soluzioni organizzative, non meglio precisate, per l'esercizio delle funzioni già attribuite alle sopresse Province<sup>40</sup>. Queste disposizioni sono state variamente interpretate, vedendovi alcuni una vera e propria abolizione completa delle Province, poiché la previsione di soluzioni organizzative per l'esercizio di funzioni di area vasta era così ampia da non permettere di intravedervi l'istituzione di enti locali di governo (comunque essi potessero essere configurati quanto ad organi di governo). Si sarebbe potuto trattare, al limite, di mere soluzioni procedurali di raccordo, o di soluzioni organizzative «deboli». Altri, invece, vi hanno visto un tentativo di aprire la strada ad una differenziazione di modelli istituzionali, da affidarsi in buona misura a scelte regionali, sia pure nel quadro «di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato».

---

(40) «ART.3. (Norma transitoria).1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le Province sono soppresse e, sulla base di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni».

Questa seconda interpretazione era fondata su alcuni brani della relazione introduttiva al d.d.l., nella quale si faceva riferimento alla necessaria differenziazione tra realtà (regionali) nelle quali il «coordinamento delle funzioni di area vasta» può essere utilmente affidato a forme associative, e altre realtà nelle quali le forme associative, anche per l'elevato numero dei Comuni coinvolti, non garantirebbero l'adeguato esercizio delle funzioni.

Quale che fosse l'interpretazione più giusta, due sono i rilievi maggiori: il primo riguarda la coerenza tra i due d.d.l. La prima interpretazione finiva per creare una forte contraddizione tra il d.d.l. ordinario, nel quale, sia pure in attesa della riforma costituzionale, si poneva mano ad un'opera, lunga e complessa, di trasformazione delle Province in enti di secondo grado, e il d.d.l. costituzionale, che comunque prevedeva una trasformazione più radicale. Rendendo difficilmente comprensibile l'opera di trasformazione delle Province in enti di secondo grado, se poi, entro sei mesi dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, le "nuove" Province avessero dovuto cedere il passo alle nuove e più flessibili soluzioni organizzative di cui alla norma transitoria. La seconda interpretazione, invece, pur nell'assoluta generalità della previsione normativa, poteva consentire una lettura della legge ordinaria coerente con quella costituzionale, perché rendeva coerente la trasformazione in enti di secondo grado con l'ipotesi di soluzioni organizzative forti, cioè con la conferma di un vero livello di governo di area vasta, sia pure differenziabile con legge regionale.

Il secondo rilievo maggiore sta, ancora una volta, nell'evidente difficoltà di trattare il tema delle "funzioni di area vasta". Da un lato riemerge la già ricordata teorica delle funzioni di (mero) coordinamento. Dall'altro riemerge il tema dell'esistenza di funzioni non attribuibili ai Comuni. Se le funzioni di area vasta fossero una semplice invenzione, se esse avessero solo un carattere storico, derivante dall'essere state fin qui svolte ad una dimensione territoriale provinciale, la riforma, passata la fase transitoria, non avrebbe dovuto trovare troppe difficoltà nel sottoporle ad un'attenta analisi e decidere quali siano comunali e quali, per assicurarne un "esercizio unitario", possano essere attribuite alle Regioni. Il dato che emerge, invece, è che la dimensione di area vasta di molte funzioni oggi provinciali (e di altre funzioni che pur avendo caratteri

che ne richiedono un esercizio unitario non sono state finora attribuite alle Province) non è facilmente eludibile. L'esercizio di queste funzioni ad un livello di governo di area vasta continua a rivelarsi necessario. Di qui le numerose obiezioni di incostituzionalità delle riforme realizzate a Costituzione vigente con legge ordinaria, poiché la semplice previsione di una futura riforma costituzionale non elimina la sostituzione di enti direttamente elettivi, cui sono affidate funzioni non attribuibili ai Comuni, con enti locali in controllo comunale.

Obiezioni di incostituzionalità che toccano anche eventuali riforme costituzionali che non scioglano in modo chiaro il nodo delle funzioni di area vasta. Se in Costituzione si afferma che esse non abbiano alcuna sostanza, che le si distribuisca tra Comuni e Regioni; ma se la stessa Costituzione prevede funzioni di area vasta appare poi contraddittorio sopprimere gli enti democraticamente eletti operanti a quella dimensione o trasformarli in enti in controllo comunale<sup>41</sup>. Anche la lettura della differenziazione possibile derivante da una “decostituzionalizzazione” delle Province appare difficilmente praticabile. Il principio di sussidiarietà, si è detto, trova la sua prima e principale applicazione in sede di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Se in quella sede sono individuate funzioni di area vasta, non attribuibili ai Comuni, la legge dello Stato non può che individuare in modo uniforme per tutto il territorio nazionale gli enti locali destinatari, fissandone i caratteri generali (organi di governo, legislazione elettorale e, appunto, funzioni fondamentali). L'ipotizzata differenziazione con legge regionale può riguardare il territorio di questi enti, alcuni tratti della loro organizzazione, ma non la loro stessa esistenza e le loro funzioni fondamentali. In conclusione, si ripete: o la dimensione di area vasta può essere superata, sopprimendo i relativi enti di governo locale e distribuendo le funzioni tra i livelli di governo superstiti (Comuni e Regioni); ovvero la dimensione di area vasta ha un suo solido fondamento e allora la soppressione/trasformazione risulta contraddittoria (e costituzionalmente

---

(41) Queste le obiezioni alla riforma delle Province realizzata con il congiunto dei due d.d.l., ordinario e costituzionale, sollevate nel ricordato appello “Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”. Sul punto si veda anche G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali; problemi e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

illegittima) e gli enti di area vasta sono enti necessari per l'intero territorio nazionale (salve le Città metropolitane), con il necessario intervento della legge statale per gli aspetti fondamentali.

### *6.2. La prima versione del d.d.l. del Governo Renzi: la totale soppressione delle Province*

Il tema dell'alternativa tra una radicale soppressione degli enti destinati a svolgere le funzioni di area vasta e una loro riforma, che mantenga in vita un livello di governo a quella dimensione territoriale, si è riproposto con la presentazione del recente d.d.l. costituzionale del Governo Renzi. La definizione dei contenuti della riforma costituzionale del Titolo V è avvenuta in due fasi: dapprima (il 12 marzo 2014) la diffusione di un testo provvisorio, anche al fine di aprire un sia pur breve dibattito; poi la definizione di un testo finale, presentato alle Camere.

Del testo provvisorio non sarebbe il caso di parlare, vista la sua rapida trasformazione in un testo finale, cui si dedicherà la prevalente attenzione di queste note.

Qualche considerazione non è però inutile, perché nel d.d.l. la scelta depressiva/abolizionistica appariva nella sua versione più chiara. Nel testo si provvedeva a sopprimere ogni riferimento alle parole "Provincia" e "Province", senza parlare di funzioni di area vasta, né in materia di funzioni amministrative (art. 118), né con normative transitorie; si provvedeva, poi, alla soppressione del primo comma dell'art. 133 che stabilisce la procedura per la delimitazione del territorio delle Province e per la loro istituzione.

Ne risultava un disegno netto: le Province erano soppresse perché le funzioni di area vasta (intesa come coincidente con una dimensione provinciale) si ritenevano inesistenti, o meglio alcune sono riconducibili alla competenza comunale, mentre per quelle che richiedono un "esercizio unitario", l'unica soluzione possibile, in presenza di un sistema di enti territoriali a due soli livelli, è l'attribuzione alle Regioni (cui corrisponde la nuova dimensione dell'"area vasta").

Una soluzione chiara e costituzionalmente non contraddittoria, difficilmente attaccabile davanti alla Corte costituzionale. Una soluzione che comportava una radicale revisione della costruzione della Regione "leggera", ma pur sempre una scelta legittima. Se il costituente vuole, an-

che in nome di un principio di semplificazione del sistema istituzionale, concentrare le funzioni amministrative in due anziché in tre livelli di governo, non trova limiti insormontabili<sup>42</sup>.

### 6.3. *La versione finale del d.d.l. del Governo Renzi<sup>43</sup>: la sopravvivenza degli “enti di area vasta”*

Nel testo presentato alle Camere le scelte di riforma costituzionale cambiano radicalmente. Non solo rispetto al testo diffuso pochi giorni prima, ma anche rispetto al d.d.l. costituzionale di abolizione delle Province del Governo Letta.

Mentre viene confermata la soppressione di ogni riferimento testuale alle Province in Costituzione, mentre l'art. 118 non viene modificato, mentre è confermata la soppressione dell'art. 133, primo comma, la vera novità sta nel nuovo testo della lettera *p*) dell'art. 117, comma 2, che riserva a legislazione esclusiva statale l'«ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta».

La disposizione si presta a numerose osservazioni a partire dalla previsione di “enti di area vasta”, come enti di cui la legge statale debba stabilire l'(intero) “ordinamento”, in una filosofia generale che riconduce a legge statale l'(intero) ordinamento degli enti locali<sup>44</sup>. Ma procediamo con ordine.

---

(42) Naturalmente cosa diversa è discutere se la soluzione ipotizzata fosse anche funzionale, se la “semplificazione” non comportasse poi difficoltà nell'esercizio concreto delle ex funzioni di area vasta, tanto a livello comunale (ricondurre alla dimensione comunale funzioni di area vasta può condurre a gravi inefficienze o al loro mancato esercizio), quanto a livello regionale (difficoltà nell'esercizio di compiti sì unitari ma svolti ad una dimensione che rende difficile l'esercizio nei rapporti con un numero molto elevato di Comuni). Si pensi solo ai casi delle Regioni Lombardia (con 1.500 Comuni) e Piemonte (con 1.200 Comuni).

(43) Disegno di legge costituzionale A.S. 1429, “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”.

(44) L'eventuale approvazione di queste nuove norme costituzionali renderebbe del tutto superate le ricostruzioni fin qui fatte sul difficile, ma necessario concorso di legge statale, legge regionale e fonti normative autonome degli stessi enti locali (statuti e regolamenti) nella definizione dell'ordinamento degli enti locali. Espressamente superata tra le altre la mia ricostruzione nel saggio *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002.

**A) *Gli “enti di area vasta” come enti necessari per l’intero territorio nazionale (escluse le Città metropolitane)***

La previsione in Costituzione della riserva a legge statale dell’ordinamento degli enti di area vasta non può essere letta altrimenti che come affermazione, con norma di rango costituzionale, della necessità di enti locali intermedi, costituenti un secondo livello di governo locale, distinto da quello comunale, sia pure con la possibilità di numerosi intrecci e interrelazioni con quest’ultimo. Enti a costituzione necessaria perché destinati ad esercitare funzioni di area vasta, individuate come fondamentali dalla legge statale. Enti a costituzione necessaria in tutto il territorio nazionale, con la sola evidente esclusione della parte di territorio coperta dalle Città metropolitane, la cui alternatività alle Province è sempre stata evidente e viene rafforzata dal mantenimento delle Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica<sup>45</sup>.

La necessaria istituzione di enti di area vasta in tutto il territorio nazionale riapre il problema dei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione delle Regioni a statuto speciale, di cui in queste note non possiamo occuparci, ma che presenta aspetti di interesse non secondario<sup>46</sup>.

**B) *Gli “enti di area vasta” come enti differenziabili, ma solo con legge statale***

La riserva a legge statale dell’ordinamento degli enti di area vasta vale, poi, come garanzia di uniformità nella delineazione dei tratti essenziali dei nuovi enti: il loro territorio, le loro funzioni, la loro organizza-

---

(45) In realtà anche le Città metropolitane andrebbero, nella stessa logica, decostituzionalizzate e affidate alla disciplina della legge statale. Ha colto questa contraddizione R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014.

(46) Se già di fronte alla previsione costituzionale vigente di Province come livello di governo costitutivo della Repubblica vi sono interpretazioni che consentirebbero alle Regioni a statuto speciale, quando titolari di una competenza esclusiva in materia di enti locali, di costituire Province secondo criteri del tutto autonomi (si consideri il caso delle nuove Province sarde) o di sopprimerle (si veda il caso della trasformazione delle Province in liberi consorzi di Comuni in Sicilia), di fronte al previsto depotenziamento delle Province con la sola previsione di enti di area vasta, a maggior ragione si dovrebbe ritenere che le Regioni speciali possano considerarsi esentate dalla costituzione di enti secondo i tratti ordinamentali fissati dalla legge dello Stato. Altro discorso è valutare se sia ancora accettabile il riconoscimento di poteri di così alta differenziazione del governo locale alle Regioni a statuto speciale.

zione interna, a partire dalla configurazione degli organi di governo. La riserva non esclude che si possano poi adottare soluzioni differenziate, in rapporto a situazioni territoriali e organizzative diverse. Ma questa differenziazione spetta alla legge statale, restando escluso che vi possa provvedere la legge regionale. Il ruolo di quest'ultima (nelle Regioni ordinarie) torna ad essere quello svolto fino alla riforma del Titolo V: la possibilità di "aggiungere", nelle materie regionali, funzioni amministrative diverse e ulteriori rispetto a quelle fondamentali, ma nella impossibilità di intervenire sui tratti organizzativi di fondo degli enti locali (qui degli enti di area vasta).

***C) Gli "enti di area vasta" come enti non più costitutivi della Repubblica, ma ad autonomia costituzionalmente garantita***

La previsione di "enti di area vasta" nello stesso momento in cui si sopprime il termine "Provincia" dalla Costituzione non può che essere letta come depotenziamento della posizione istituzionale dei nuovi enti. Questi, quindi, non sarebbero da considerarsi, come le soppresse Province, come enti costitutivi della Repubblica, ai sensi del (modificato) art. 114 Cost. Perderebbero, quindi, quella "pari dignità costituzionale" disposta dalla disposizione costituzionale<sup>47</sup>. Non perderebbero, però, la garanzia di autonomia che la Costituzione assicura agli enti esponenziali di comunità territoriali: autonomia normativa, funzioni amministrative attribuite come proprie, autogoverno (sia pure nella nuova versione, fissata dalla legge n. 56 del 2014, della formazione indiretta degli organi di governo<sup>48</sup>). Con la conseguente applicazione a questi enti delle garanzie organizzative, di definizione di autonomi indirizzi politico-amministrativi, di partecipazione alle scelte dei superiori livelli di governo, di sottrazione ai controlli esterni di tipo conformativo, di (eventuale) riconoscimento di specifiche tutele giurisdizionali.

---

(47) Sulla quale tante polemiche e distinzioni dottrinarie si sono registrate negli ultimi anni.

(48) Il sistema indiretto di formazione degli organi non elimina il carattere esponenziale dell'ente rispetto alla propria comunità. Ovvero, in altro modo, il ruolo di cura di interessi pubblici di area vasta, riferibili alla comunità compresa nel loro territorio.

**D) *Gli “enti di area vasta” e le Province riformate dalla legge n. 56 del 2014***

Occorre, infine, interrogarsi sul rapporto tra le “Province” trasformate in enti di secondo grado dalla legge n. 56 e gli enti di area vasta, previsti dalla citata nuova disposizione costituzionale, ove approvata, che ne prevede una disciplina con legge dello Stato. Non appare dubbio che la nuova norma della lettera *p*) vada letta come “copertura costituzionale” delle scelte del legislatore ordinario. Le nuove Province sono sicuramente “enti di area vasta”, se non altro perché esse si vedono confermare significative funzioni che, come abbiamo visto, hanno i caratteri di funzioni di area vasta.

Ne consegue, quanto alla formale continuità tra Province e nuovi enti, che il legislatore statale, in presenza della riforma costituzionale, potrebbe anche limitarsi a mantenere la legislazione di recente adottata, al limite mantenendo il nome di “Province” agli enti di area vasta. Ma potrebbe anche attribuire a tali enti una denominazione diversa; così come potrebbe, rimosso l’ostacolo della procedura dal basso dell’art. 133, primo comma, procedere ad una riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, ad esempio nella direzione di una loro forte diminuzione di numero (e di un aumento della dimensione territoriale), fino a giungere alla coincidenza del territorio di alcuni enti di area vasta con il territorio di alcune Regioni<sup>49</sup>.

**7. *Enti di area vasta e funzioni di area vasta***

La conseguenza più rilevante dell’eventuale approvazione del testo di riforma costituzionale contenente la previsione di enti di area vasta sta nella (definitiva?) conferma delle funzioni di area vasta pur in presenza della soppressione del termine Provincia in Costituzione. Se si accoglie il ragionamento seguito in queste note, la scelta di prevedere enti di area vasta come enti territoriali necessari non può che discendere dalla necessaria esistenza di funzioni di area vasta, non attribuibili diretta-

---

(49) Come ipotizzato nei processi di accorpamento di più Province secondo il tentativo di riorganizzazione del Governo Monti. La conseguenza, in questi casi, sarebbe sicuramente un’amministrativizzazione, ma solo delle Regioni più piccole, nelle quali la presenza di due o più enti di area vasta potrebbe non trovare una giustificazione.

mente ai Comuni (questi influiranno molto sulle scelte degli enti di area vasta, ma non sono titolari in proprio delle funzioni). E dalla volontà di non attribuire queste funzioni alle Regioni, per il ricorrere di motivazioni diverse, che vanno dalla necessità di mantenere in vita il modello della Regione leggera, alla volontà di evitare conseguenze indesiderate sui costi amministrativi del trasferimento alle Regioni, a valutazioni sull'inadeguatezza della dimensione regionale (territorio troppo ampio; organizzazione, politica e amministrativa, inadeguata).

Una conseguenza da registrare, sempre che sia confermata, con favore, perché porrebbe fine ad una discussione per più versi distorta. Si affermerebbe, cioè, che l'applicazione del principio di sussidiarietà e del criterio dell'esercizio unitario impone l'individuazione di funzioni di area vasta non attribuibili né ai Comuni né alle Regioni e che queste devono essere attribuite, con legislazione nazionale uniforme, come funzioni fondamentali, ad enti territoriali necessari per l'intero territorio nazionale.

### ***8. Alcune considerazioni conclusive: a) la nuova centralizzazione dell'ordinamento degli enti locali***

La valutazione positiva sulla conferma costituzionale delle funzioni di area vasta come funzioni fondamentali degli enti non può essere estesa, al contrario, alla prevista piena centralizzazione dell'ordinamento (non solo degli enti di area vasta, ma di tutti gli enti locali) in capo alla legge statale. La scelta non è condivisibile perché una nuova piena uniformità dell'ordinamento degli enti locali<sup>50</sup>, da un lato, non è utile (nel senso che è sproporzionata) alla garanzia della posizione di autonomia degli enti locali nei confronti del possibile "centralismo regionale", cioè della possibile limitazione che la Regione potrebbe introdurre all'autono-

---

(50) Si potrebbe parlare di un ritorno ad un'uniformità "spessa", per utilizzare la terminologia di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004. R. BIN, nello scritto recente (*Coerenze e incoerenze...*, cit.) lamenta il prevalere di una cultura centralistica coltivata soprattutto nell'ANCI, ma non si oppone alla centralizzazione dell'ordinamento degli enti locali in capo alla legge statale, pur cercando di limitarla. Propone una formulazione testuale che consentirebbe allo Stato di individuare le sole funzioni fondamentali «di interesse statale», con ciò cadendo in contraddizione: se c'è un ordinamento degli enti locali affidato, per intero, alla legge dello Stato, questa non può limitarsi all'opera di individuazione delle sole funzioni fondamentali e nelle sole materie di competenza statale.

mia costituzionalmente garantita agli enti locali. L'attuale riserva a legge statale solo di alcuni tratti dell'ordinamento, che pure è stata oggetto di critiche negli anni passati, appare ancora oggi sostanzialmente adeguata alla salvaguardia degli elementi essenziali dell'autonomia locale. Dall'altro lato la piena riserva ipotizzata nel d.d.l. costituzionale elimina ogni elemento di differenziazione del governo locale, che, al contrario, si rivela ormai ineludibile, visto che una parte non secondaria delle funzioni amministrative è attribuita<sup>51</sup> dalla legge regionale. Il punto di equilibrio in materia di ordinamento degli enti locali raggiunto nel 2001 assicura un buon concorso della legge statale, a fini di una (minima, ma necessaria) soglia di uniformità, e legge regionale, a fini dell'imprescindibile differenziazione dei sistemi amministrativi locali.

È la Regione il soggetto che è meglio in grado di avere la visione finale del complesso di funzioni attribuite agli enti locali e ad essa non può non essere riconosciuto un ruolo di adeguamento del governo locale, anche per alcuni tratti organizzativi. Si pensi solo al tema delle forme associative tra enti locali, che il d.d.l. costituzionale intende espressamente riportare all'uniforme ordinamento statale, quando è evidente la sua stretta connessione con il potere di riordino dei territori comunali, di sicura spettanza regionale. Le politiche di riordino sono politiche di incoraggiamento dei Comuni verso dimensioni territoriali ben più ampie delle attuali; pensare che esse possano essere concretamente realizzate dal centro appare velleitario ed anacronistico, inutilmente rigido e penalizzante la necessaria opera differenziata che può essere realizzata solo in rapporto alla diversa configurazione attuale della maglia territoriale dei Comuni<sup>52</sup>. Ma anche i territori provinciali (e quelli metropolitani), salva la fissazione di soglie minime coerenti con le funzioni fondamentali, non possono nel concreto che essere fissati a livello regionale. Si noti, infine, che la centralizzazione in capo allo Stato dell'(intero) or-

---

(51) Dovrebbe essere attribuita, in una visione necessariamente limitata del potere di individuare le funzioni fondamentali. Quelle veramente fondamentali, non tutte.

(52) Per riportare un esempio ormai classico, ben diversa è l'opera di riordino in Regioni ad alta frammentazione territoriale come Lombardia (1500 Comuni) e Piemonte (1200 Comuni) o in Regioni nelle quali la maglia territoriale attuale appare in più parti già vicina all'obiettivo del riordino (la Toscana).

dinamento degli enti locali non trova, nel d.d.l. costituzionale, alcun contrappeso istituzionale. Nel testo non vi è traccia di un ruolo forte affidato al Senato delle autonomie in questa materia. In questo, come in tutti i casi in cui lo Stato punti ad una centralizzazione decisionale (si pensi alle scelte in materia di clausola di supremazia, di accentramento di funzioni, di accentramento nella distribuzione delle risorse finanziarie), il Senato delle autonomie ha senso solo come strumento di codificazione effettiva, in funzione di garanzia della posizione di autonomia delle Regioni e degli enti locali.

***9. Alcune considerazioni conclusive: b) il ridimensionato ruolo delle Regioni nella configurazione del sistema amministrativo italiano***

Vediamo ora le conseguenze di questa disposizione costituzionale sulle Regioni, che limitiamo a due ordini. Da un lato le conseguenze sulla configurazione amministrativa delle Regioni; dall'altro sul loro ruolo di guida del sistema amministrativo locale.

Sotto il primo profilo la previsione, quali enti necessari, di enti di area vasta, evita il temuto appesantimento delle Regioni con funzioni amministrative e appare coerente con l'idea della Regione "leggera". Il legislatore costituzionale, posto di fronte alla possibile "amministrativizzazione" piena (o "provincializzazione") delle Regioni, sembrerebbe arrestarsi e ritornare all'idea di fondo delineata già nella Costituzione del 1948. Ripensamento utile, che, però, dovrebbe condurre anche a rivedere l'attuale distorcete peso delle funzioni in materia di sanità sull'intera configurazione istituzionale delle Regioni.

Del secondo profilo si è già detto in sede di critica dell'ipotizzata centralizzazione dell'ordinamento, che non riguarda solo i nuovi "enti di area vasta"<sup>53</sup>, ma tutti gli enti locali. Si tratterebbe di un pesantissimo arretramento della prospettiva regionale di una differenziazione, oggi ancora limitata, dei sistemi amministrativi locali su base regionale. Un passo indietro che, a mio giudizio, toccherebbe la stessa legittimazione di

---

(53) La Regione, come si è visto, perderebbe ogni capacità di differenziazione del modello organizzativo di tali enti. Con il che si chiuderebbero anche quelle timide "aperture" ad una differenziazione regionale delle soluzioni organizzative sull'esercizio delle funzioni di area vasta che abbiamo intravisto nel d.d.l. costituzionale del Governo Letta.

fondo, la ragion d'essere delle Regioni nel nostro ordinamento<sup>54</sup>. Sulle Regioni si abbatterebbe una sorta di nemesi, storica: dopo decenni spesi a delegittimare la dimensione provinciale, inseguendo ormai datate ricostruzioni sul carattere “statalistico” delle Province<sup>55</sup>, attribuendo ripetutamente funzioni di area vasta ad enti estemporanei creati per aggirare la dimensione provinciale, le Regioni si troverebbero a scontare, in una politica che sembra rappresentare il massimo conseguimento dell'obiettivo da sempre cercato, l'“abolizione” delle Province, un radicale ridimensionamento strategico, non solo con riferimento agli enti di area vasta (cioè delle Province trasformate), ma all'intero assetto del governo locale.

#### **10. Alcune considerazioni conclusive: c) la riforma alla prova della realtà**

Come si è visto, la complessa operazione di “riforma” delle Province realizzata con la legge n. 56 del 2014 e che si vorrebbe completare con una riforma costituzionale che sopprima il riferimento costituzionale alle Province, ma che confermi l'esistenza di enti di area vasta, necessari per l'intero territorio nazionale, presenta diversi elementi di contraddittorietà, delle evidenti forzature costituzionali, delle soluzioni organizzative inadeguate.

Questi elementi, tutti, si riassumono nell'affidamento di funzioni di

(54) Per la tesi che vede nel ruolo delle Regioni come protagoniste del riordino e della guida del rispettivo sistema amministrativo (il congiunto dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni locali) una delle fondamentali, se non l'unica, residua legittimazione di Regioni che per altri obiettivi (la differenziazione normativa in materia di godimento dei diritti; la differenziazione dei modelli di amministrazione regionale, nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni proprie; la ricerca di propri modelli di sviluppo economico e civile) hanno dovuto registrare risultati largamente fallimentari; vedi F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione...*, cit.; F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

(55) Secondo R. BIN, *Il nodo delle Province...* cit., l'impronta statalistica derivante dalla storica (in realtà non più necessaria) coincidenza tra territorio provinciale e territorio dell'amministrazione periferica dello Stato (a cominciare dalle prefetture) segnerebbe irreversibilmente le Province, impedendo ogni opera di rilancio come istituzioni democratiche di livello di area vasta. La coincidenza, però, non fa di per sé di un ente locale ormai da tempo nettamente separato dagli apparati periferici dello Stato un ente privo di legittimazione democratica.

area vasta, di cui si conferma l'esistenza e la necessità, ad enti a forte dipendenza dai Comuni. Affidamento che non può che condurre ad una dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni della legge n. 56/2014 che prevedono la trasformazione delle Province in enti locali ad elezione indiretta. Ma potrebbe condurre, come si è sostenuto, ad una dichiarazione di illegittimità anche della soppressione/decostituzionalizzazione delle Province con norma di rango costituzionale. Non per assoluta impossibilità di eliminare un livello di governo reso intoccabile dal "riconoscimento" di autonomie locali "naturali", ma per l'insanabile contraddizione tra il mantenimento di funzioni di area vasta, non comunali, e il loro esercizio attraverso enti lasciati nel pieno controllo dei Comuni. Se si conservano funzioni di area vasta per attribuirle ad enti non direttamente elettivi, anzi di derivazione comunale, occorre compiere una scelta che appaia motivata in modo sostanziale, tale da superare con successo il sindacato del giudice costituzionale.

Contraddizioni e difficoltà che dovrebbero far riflettere se sia davvero necessario "completare" la trasformazione delle Province operata con legge ordinaria con l'ipotizzato intervento costituzionale di depotenziamento istituzionale (l'esclusione dall'elenco dei livelli di governo costitutivi della Repubblica) e di contestuale conferma della necessità di enti territoriali di area vasta.

La modifica costituzionale ha senso se si ritiene che la trasformazione operata per via di legge ordinaria non sia coerente con l'attuale Costituzione, ma solo con una Costituzione modificata, che espunga le Province. Se si ritiene, cioè, che l'incerta operazione attuale abbisogni, rapidamente, di una "copertura" costituzionale.

Se, al contrario, si ritiene che la realizzata trasformazione delle Province sia coerente con l'attuale testo costituzionale; se si ritiene che sia comunque necessario avere enti di secondo grado, mantenendo in capo ad essi la gran parte delle funzioni di area vasta, con l'idea di mantenere comunque in vita un livello di governo intermedio, di area vasta, di carattere politico e non burocratico, perché non fermarsi intanto alla riforma già realizzata, per vedere se funziona? Se le Province enti di secondo grado producono le decisioni attese; se conseguono i risparmi ipotizzati; se realizzano quella semplificazione del sistema politico locale che si intende perseguire?

La soluzione più saggia appare essere quella di mettere alla prova le “nuove Province”, prima di procedere ad una decostituzionalizzazione con conferma (sia pure depotenziata) di enti di area vasta.

Dall'ipotizzata modifica costituzionale, sul punto delle funzioni di area vasta, potrebbero venire solo ulteriori complicazioni, la piena conferma della contraddizione tra funzioni e soluzioni istituzionali.

Un eventuale ripensamento dovrebbe, infine, consentire soluzioni differenziate anche quanto ai territori provinciali. Qui si tratta di realizzare davvero l'opera di revisione delle circoscrizioni, ancora con un'utile collaborazione tra Stato e Regioni: al primo la definizione dei caratteri fondamentali delle Province e della dimensione territoriale minima da raggiungere; alle seconde un fattivo ruolo nel procedimento di delimitazione, che tenga conto anche dei contestuali processi di riaggregazione dei territori dei Comuni. In questa prospettiva la modifica, non la soppressione, dell'art. 133, primo comma, si rivelerebbe indispensabile. Il territorio delle Province si dovrebbe delimitare in rapporto alle funzioni da svolgere, non comunali. L'iniziativa dei Comuni, dal basso, risulta ormai più un lascito di un passato localistico che un'effettiva necessità. Meglio una proposta regionale, un parere dei Consigli dei Comuni interessati, una legge statale di delimitazione; in questo modo lo Stato può impostare e realizzare in tempi brevi la necessaria opera di riordino, valorizzando la naturale diversità della maglia territoriale nelle diverse Regioni. Ovvero, se si vuole, la delimitazione con legge regionale (previo parere dei Comuni), ma secondo criteri e limiti fissati dalla legge statale; con i tempi di conclusione del processo di riordino concordati tra Stato e Regioni e con un preciso potere statale sostitutivo in caso di inerzia. Nell'attesa di questi possibili esiti non resta che seguire con attenzione l'opera della concreta attuazione della riforma, cioè dell'effettiva trasformazione delle Province in enti ad elezione indiretta.

Così come con attenzione deve essere seguita l'opera di individuazione delle funzioni di area vasta nei settori di materia non compresi nello stringato elenco della legge n. 56/2014, perché anche da quell'opera vi è da attendersi il riconoscimento di ulteriori funzioni come attribuibili alle nuove Province.