

La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito

Gian Candido De Martin

Le attese di potenziamento delle autonomie locali, aperte dalla riforma del Titolo V del 2001, sono state progressivamente tradite dal subentro di una legislazione erratica e confusa riguardante specialmente le istituzioni provinciali, con ricadute problematiche sia per i Comuni che per le Regioni, ordinarie e speciali. Per uscire dalla palude si deve finalmente prendere sul serio il disegno autonomistico policentrico sancito in Costituzione, da attuare con coerenza e nel rispetto del principio di sussidiarietà, a partire dalla chiarificazione organica delle funzioni fondamentali degli enti locali.

1. Attese e delusioni da una riforma autonomistica disattesa

A vent'anni dall'approvazione e conferma referendaria della novella del Titolo V della parte II Cost., che aveva aperto una prospettiva di forte potenziamento delle autonomie territoriali, costituzionalizzando le linee portanti di un percorso innovativo mirato a sviluppare appieno il fondamentale principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., è possibile oggi trarre un bilancio assai poco confortante sulla effettività della riforma, per quanto riguarda sia il versante locale che quello regionale. Circoscrivendo qui l'attenzione alle attese concernenti lo spostamento, per quanto possibile, del baricentro dell'amministrazione pubblica sulle autonomie comunali e provinciali¹, va subito rilevato che già in prece-

¹ Si lasciano quindi sullo sfondo le questioni riguardanti le autonomie regionali, peraltro prevalentemente legate al riparto delle funzioni legislative, stante il superamento nella riforma del 2001 del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative e la tendenziale primazia degli enti locali per quelle amministrative, in virtù del principio di sussidiarietà. Sulle molteplici attese legate alla novella del Titolo V ci si limita qui a menzionare alcune pubblicazioni collettanee, che offrono un quadro sostanzialmente convergente della pluralità di innovazioni prefigurate, in ragione anche dei lavori preparatori della Commissione Bicamerale D'Alema: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; ID., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*

denza vi erano stati tentativi significativi in questa direzione, anzitutto ad opera della l. n. 142/90, che – in attuazione dell'art. 128 Cost. e correggendo gli esiti in parte fuorvianti della regionalizzazione degli anni '70 – aveva prefigurato un netto superamento della visione autarchica degli enti locali, riconoscendo loro un'autonomia potenzialmente a tutto tondo (politica, normativa, amministrativa e finanziaria), con un ruolo di autogoverno degli interessi generali della comunità territoriale sottesa² e un complesso di funzioni di prossimità o di area vasta, rispettivamente per Comuni e Province.

Quei tentativi sono stati tuttavia allora in larga misura frustati, oltre che per il persistente centralismo e la discrezionalità statale nella gestione delle risorse finanziarie, per le resistenze regionali a riallocare agli enti locali le funzioni amministrative di spettanza comunale o provinciale, impropriamente esercitate nonostante il decentramento già previsto dal decreto n. 616/1977. Resistenze che in larga misura permangono anche dopo l'esplicita previsione del principio di sussidiarietà come criterio guida – insieme a differenziazione e adeguatezza – per le riforme amministrative (“Bassanini”) organicamente prefigurate dalla l. delega n. 59/1997 e puntualizzate dal d.lgs. n. 112/1998 in ordine al riassetto delle funzioni riguardanti le istituzioni territoriali di vario livello. Con la conseguenza che si consolida sempre più la tendenza delle Regioni ad un esercizio diretto – da parte di propri apparati o di enti strumentali da esse dipendenti – di funzioni amministrative, con un fuorviante processo di progressiva amministrativizzazione (e centralismo) delle autonomie regionali rispetto alle funzioni legislative e programmatiche di loro specifica spettanza³.

della Costituzione, Roma, LUP, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V parte II della Cost.*, Rimini, Maggioli, 2003.

² L'autogoverno di Comuni e Province, espressione di una democrazia locale che certo si rafforza con la l. 142, è stato poi trasformato in modo rilevante dalla l. n. 83 del 1993, che ha previsto l'elezione diretta degli organi monocratici di vertice degli enti autonomi locali, estesa alcuni anni dopo anche alle autonomie regionali, con il subentro e i chiaroscuri di quella che è stata chiamata la democrazia del *leader*, su cui v., da ultimo, le incisive considerazioni di F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale*, in *Stato*, 14, 2020, p. 129 ss.

³ Il centralismo amministrativo regionale si è manifestato soprattutto riguardo a funzioni che – ex l. 142/90 o decreto 112/98 – sarebbero state di competenza delle Province, alle quali

Rispetto a questa tendenza la riforma del Titolo V, con la quale per un verso è stata rafforzata la fisionomia legislativa delle autonomie regionali e per altro verso è stato espressamente costituzionalizzato il principio di sussidiarietà come criterio essenziale per il riassetto delle funzioni amministrative tra le istituzioni costitutive della Repubblica, avrebbe dovuto appunto spostare nettamente il baricentro dell'amministrazione pubblica sulle autonomie locali. E in effetti, in una prima fase, si era avviato correttamente – con la l. n. 131/2003 e con il coinvolgimento istruttorio di rappresentanze di tutti i livelli istituzionali del sistema – un percorso volto a concretare, da un lato, latitudine e limiti del potere legislativo concorrente delle Regioni e, dall'altro, la chiarificazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in ossequio alla previsione della lett. p) del III comma dell'art. 117 Cost., presupposto per poter superare realmente la *ratio* ancora in parte autarchica del TUEL e definire una nuova Carta delle autonomie locali, in armonia con la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), espressamente recepita nell'ordinamento italiano fin dal 1989. Questo obiettivo, pur essendo stato predisposto – dopo il lavoro propositivo della Commissione Vari – uno schema organico di decreto legislativo, non fu portato a termine prima della fine della XIV legislatura, ma venne comunque ripreso nelle due legislature successive, in cui vennero ripresentate proposte analoghe, in un'ottica di riassetto del sistema amministrativo imperniato anzitutto sulle autonomie locali riconosciute in Costituzione⁴.

tali funzioni non sono state però in molti casi riallocate nonostante il tentativo del d.lgs. n. 96 del 1999 di superare le inerzie regionali. Di qui la consistente distanza tra essere e dover essere anche rispetto a quanto sancito sulle funzioni locali dalla l. n. 265/99 e dal conseguente TUEL n. 267 del 2000, a riprova di talune ricorrenti propensioni "schizofreniche" del legislatore anche in ordine ai rapporti centro-autonomie, su cui v. efficacemente L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 30 e *passim*. Su queste vicende – pre e post riforme degli anni '90 – ci si permette rinviare alle riflessioni di chi scrive in *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984 e in *Tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Studi per L. Mazzaroli*, II, Padova, Cedam, 2007, p. 275 ss. Sulle dinamiche legate alle riforme amministrative "Bassanini" sul versante regionale e locale v. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali*, Bologna, Il Mulino, 1998, nonché G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo e la complessa vicenda del d.lgs. 112/98*, Rimini, Maggioli, 2000.

⁴ Per un quadro di queste iniziative e proposte v. i voll. collettanei curati da A. PIRAINO, *Verso la Carta delle autonomie locali. Novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007 e da F. BASSANINI,

In parallelo si è poi sviluppata, specie nella XVI legislatura, un'altra iniziativa di massima coerente col disegno costituzionale del nuovo Titolo V, quella volta a dotare il sistema delle autonomie di risorse patrimoniali e finanziarie in grado di garantire un esercizio responsabile dei poteri e funzioni attribuite, in attuazione delle specifiche previsioni dell'art. 119 Cost. Di qui la legge sul cd. federalismo fiscale n. 42/2009, basata su costi e fabbisogni standard da determinare – da parte di organismi paritetici – in rapporto alle varie funzioni pubbliche e su essenziali meccanismi perequativi⁵. Legge di riforma assai importante in chiave autonomistica, ma attuata in modo molto parziale e poi praticamente accantonata, essendo subentrata quella crisi economica che ha indotto il legislatore a dare priorità ad una serie di misure di emergenza di carattere contingente, nelle quali non si è più tenuto conto dell'orizzonte e degli obiettivi da perseguire in attuazione della riforma del Titolo V. Anzi, proprio da questa situazione di crisi economica sono scaturiti vari interventi legislativi che hanno inciso pesantemente soprattutto sugli ordinamenti locali, in una chiave volta essenzialmente a immaginare forme di risparmio, per lo più malintese, comunque contraddittorie e disattente sia rispetto alle problematiche implicazioni operative di funzioni e servizi pubblici sia alle esigenze poste dal quadro costituzionale⁶.

Di qui la progressiva distanza, se non l'abbandono, degli obiettivi della Carta delle autonomie e del federalismo fiscale, con un netto cambio di paradigma rispetto al Titolo V, addirittura ritenuto la causa – o una delle cause principali – delle difficoltà e disfunzioni del sistema istituzionale, in particolare a livello provinciale. Di qui le contemporanee iniziative governative del 20 agosto 2013, l'una volta nell'immediato a declassare a vario titolo le Province – come sarebbe poi stato disposto con la l. n. 56 del 2014 (“Delrio”) –, l'altra preordinata addirittura a sopprimerle in

L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008.

⁵ La prospettiva di una autonomia responsabile aperta dalla l. 42/09 è illustrata nel vol. collettaneo curato da V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.

⁶ Per un quadro di questi interventi erratici e sconcertanti (per lo più disposti con decreti legge, non a caso censurati dal giudice costituzionale nella sent. n. 220/2013, con evidenti ambiguità, come nel caso del d.l. n. 95/12, che prevedeva una forte riduzione della spesa degli enti territoriali, garantendo peraltro l'invarianza dei servizi ai cittadini) v. G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *questa Rivista*, 1, 2014.

Costituzione, nell'ambito di una riforma della riforma del Titolo V caratterizzata da obiettivi complessivi di forte ridimensionamento del sistema delle autonomie⁷. La mancata approvazione referendaria di tale riforma ha poi lasciato sul tappeto macerie di vario tipo, con le quali si debbono tuttora fare i conti, aggravati per certi versi dalle questioni sul rapporto Stato-autonomie subentrate più di recente per via della emergenza pandemica: questioni che vengono da molte parti addebitate alla riforma del 2001 e non – come sembra invece senz'altro a chi scrive – alla sua cattiva applicazione o elusione⁸.

2. *Il progressivo svuotamento del principio autonomistico nella legislazione erratica sulle Province*

Di questo esito paradossale e contraddittorio della riforma del Titolo V, specie sul versante delle istituzioni territoriali locali, è comunque sicuramente emblematica la vicenda delle Province, riconosciute nel 2001 tra le istituzioni costitutive della Repubblica e dopo un decennio messe in vario modo in discussione, fino al loro formale svuotamento con la legge

⁷ A fronte di questa realtà di autonomie in balia del centro, in dispregio del quadro costituzionale vigente (che si mirava in effetti a modificare), va menzionato l'appello critico-propositivo di oltre 40 giuristi, che ad ottobre 2013 hanno prospettato un percorso di corretta attuazione delle previsioni del Titolo V, restato peraltro senza seguito (l'appello è stato poi pubblicato in calce a M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, anche a supporto del saggio di M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, *ivi*, p. 1 ss.).

Sul dibattito aperto dall'iniziativa governativa di riforma delle Province e di revisione del Titolo V si rinvia al volume collettaneo con gli atti del convegno promosso dall'Istituto Jemolo il 23 novembre 2015 *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, Carocci, 2016, nonché ad AA.VV., *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015. Sui molti problemi per le autonomie della riforma costituzionale Renzi v. anche G.C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1-2, 2015, nonché le considerazioni sulla recessione delle autonomie di G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 2015, p. 533 ss. e di M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *Studi in memoria di P. Cavalieri*, I, Napoli, ESI, 2016.

⁸ Basti osservare – senza poter qui approfondire – sia le difficoltà a utilizzare la inequivoca competenza normativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, prevista dall'art. 117 Cost., sia la sostanziale rinuncia ad esercitare il potere statale sostitutivo ex art. 120 Cost., pur a fronte di taluni comportamenti impropri, se non cesaristici, di presidenti regionali. E fermo restando il nodo pendente di adeguati strumenti di coordinamento e collaborazione sul piano amministrativo tra organi statali e regionali, anche per via delle carenti previsioni costituzionali in materia.

Delrio. Fermo restando che questa vicenda è l'aspetto più eclatante di un approccio fuorviante alle questioni riguardanti le autonomie nell'ultimo decennio, caratterizzato da una emarginazione sempre più evidente del rovesciamento di prospettiva delineato nel 2001 per il sistema repubblicano per via di prevalenti rigurgiti neocentralistici.

In effetti le Province sono state, soprattutto a partire dal 2011, oggetto – se non bersaglio principale – di una serie di interventi legislativi di svuotamento della loro ragion d'essere nel sistema istituzionale, in gran parte disposti con decreti legge legati alle misure contro la crisi economica post 2008-2009: interventi adottati non in base ad un progetto organico di revisione degli ordinamenti locali, ma sull'onda di spesso demagogiche campagne di malintesa semplificazione istituzionale e risparmio di risorse, volti a mettere in discussione talora la dimensione delle istituzioni provinciali, talora il loro ruolo o le funzioni, talora la loro stessa esistenza come soggetti autonomi oppure, in talune prospettive, la loro trasformazione in enti dipendenti dalle Regioni. Questo percorso ondivago è sfociato poi nella già ricordata riforma Delrio del 2014, che ha degradato l'autogoverno delle Province e trasformato questi enti in una sorta di agenzia intercomunale, con una serie di complicazioni e varianti nella riallocazione di gran parte delle funzioni provinciali e delle strutture organizzative connesse. Di qui disorientamenti e tensioni, anche nei rapporti con le Regioni, spesso tentate da un ulteriore accentramento di funzioni degli enti intermedi. In sintesi, Province svuotate di funzioni e finanziamenti, decapitate di organi direttamente rappresentativi della comunità provinciale, spesso ridotte al collasso per il taglio delle risorse operative, con amministratori (a titolo gratuito) e personale sempre più demotivati, con quindi una strisciante destabilizzazione del sistema locale e una specifica disarticolazione del livello provinciale rispetto al substrato istituzionale a base democratica espressamente riconosciuto dalla Costituzione.

Si può aggiungere che, in parallelo, è altresì particolarmente preoccupante la condizione delle Città metropolitane, previste dalla legge 56 in sostituzione delle Province in una pluralità eterogenea di aree a forte conurbazione, per il fatto che la loro identità istituzionale, i rapporti tra gli organi e l'assetto organizzativo e funzionale appaiono assai deboli e densi di incognite sulla possibilità di dar vita ad un effettivo sistema di

governo in grado di gestire decisioni, interventi e servizi in queste realtà territoriali differenziate, in cui convivono funzioni di base e di area vasta⁹. A fronte di un quadro così problematico, ci si deve anzitutto chiedere le ragioni di questa deriva che mette in discussione a vario titolo soprattutto le istituzioni di governo dell'area vasta, con una sorta di commedia degli inganni, che per certi versi non sembra essersi interrotta neppure dopo la non approvazione popolare della riforma costituzionale che avrebbe voluto stralciarle dall'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica. In effetti, pur tenendo conto che si è attraversato un periodo fortemente condizionato da problemi straordinari di finanza pubblica, non è affatto agevole comprendere perché si è perso di vista il senso profondo della Provincia come autonoma istituzione politica e territoriale, distinta da Comune e Regione, titolare di un proprio specifico ruolo di governo delle funzioni amministrative della cd. area vasta, caratterizzata da un nesso stretto tra una città capoluogo e il territorio circostante e gravitante¹⁰. Funzioni che di per sé non dovrebbero essere affidate ad una gestione associata dei Comuni, né accentrate a livello delle Regioni, con una ulteriore distorsione del ruolo di queste istituzioni, costituzionalmente qualificate soprattutto per un ruolo legislativo e programmatico, più che di amministrazione operativa.

Senza qui poter approfondire adeguatamente, si deve però almeno accennare a due ragioni evidenti che hanno alimentato, e per molti versi continuano ad alimentare, questa deriva. In primo luogo è innegabile che abbia pesato alquanto, in questi interventi antiprovinciali, il peso della

⁹ La condizione assai problematica delle Città metropolitane è legata ad una serie di fattori ben noti, a partire dall'adozione di un modello istituzionale e di una forma di governo uniforme per realtà assai disomogenee (e troppo numerose), in cui comunque si è voluto mantenere un ruolo determinante al Comune capoluogo. Di qui la condivisibile osservazione di S. MANGIAMELLI [in *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 117 ss.], che ha rilevato una condizione delle Città «ancora più grave – se possibile - di quella delle Province, nonostante la loro posizione costituzionale non sia stata messa in discussione». Analogamente R. BIFULCO, *Uno sguardo sulle Città metropolitane, anche nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, cit., p. 117 ss. Per un quadro aggiornato della "questione metropolitana" v. E. CARLONI, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, p. 133 ss.

¹⁰ Se si vuole, si può per certi versi richiamare la Città territoriale con cui è stata qualificata la «Provincia della post-modernità» da P. CARROZZA, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018.

crisi economica, che ha indotto a cercare risposte, spesso superficiali, per ridurre i costi degli apparati pubblici, dando anche spazio ad una rinvigorita visione gerarchica o comunque statocentrica, costellata di decisioni sulle istituzioni e sugli ordinamenti territoriali sostanzialmente disattente della fisionomia e dell'equilibrio pluralistico del sistema prefigurato negli artt. 5 e 114 Cost., rispetto al quale appare a maggior ragione paradossale l'ipotesi di soppressione delle Province. In tal senso è appena il caso di ricordare, tra l'altro, che ha avuto un peso determinante nella vicenda in questione anche – se non anzitutto – quanto prefigurato in una “lettera confidenziale” del 5 agosto 2011 dalla Banca centrale europea (BCE), nella quale si indicava espressamente – per superare le difficoltà economiche – la necessità di abolizione di questo livello istituzionale, da perseguire nel quadro di un ridimensionamento complessivo delle autonomie, che avrebbe dovuto tradursi pure in una riforma della stessa Costituzione. Senza dir oltre su questa singolare “fonte” atipica di riforme istituzionali, emerge comunque chiaramente una impostazione legata preminentemente all'esigenza di equilibrio dei conti pubblici, con una visione tecnocratica – quando non populistica – del tutto disgiunta dalla necessità di legittimazione democratica dei poteri pubblici ai vari livelli di una Repubblica plurale¹¹.

Ciò, d'altra parte, è frutto evidente di una carente cultura dell'autonomia, come autogoverno democratico e responsabile delle collettività territoriali di diverso livello, fondato in modo inequivoco sui principi fondamentali degli artt. 1 e 5 della Costituzione, sviluppati dalla novella costituzionale del Titolo V. In effetti, proprio la disattenzione per questi fondamenti costituzionali ha generato una legislazione incoerente con l'esigenza di *favor* per autonomie responsabili e per una sussidiarietà benintesa. Di qui la distanza assai marcata tra i principi costituzionali vigenti e la realtà effettiva, anzitutto nella legislazione statale, spesso invasiva delle competenze regionali, ma al tempo stesso contrassegnata

¹¹ Sul «sofferto percorso di riforma degli enti intermedi», ivi compresa la singolare iniziativa della BCE, v. E. CARLONI, *Gli enti “di area vasta”. Province e Città metropolitane*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 129 ss. Per una puntuale ricostruzione, in chiave ironica, della paradossale vicenda delle Province, a partire dalle campagne giornalistiche sulle caste di G. STELLA, S. RIZZO, v. l'intervento di P. ANTONELLI, *Il cantiere aperto delle autonomie*, in www.provinceditalia.it, 20 febbraio 2020.

da una larga carenza di norme quadro sui principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni come scelte di sistema indispensabili per realizzare effettivamente un assetto di autonomie responsabili in un contesto di garanzia dell'eguaglianza dei diritti, che peraltro non è sinonimo di uniformità¹². Al di là anche della vicenda delle Province, rimaste sostanzialmente a mezz'aria, in un regime ibrido e ambiguo – precariamente peraltro legittimato da una inopinata pronuncia “politica” della Corte costituzionale (n. 50/2015), adottata in attesa della approvazione della riforma che mirava a sopprimere le Province dalla Costituzione¹³ –, appare evidente la distanza della realtà in atto dalle prospettive di un sistema autonomistico coerente, che è incompatibile con processi di gerarchizzazione del potere territoriale o di sua involuzione tecnocratica, senza adeguati spazi di responsabilità e di legittimazione popolare¹⁴.

3. La persistente ragion d'essere delle Province nel sistema delle autonomie locali

A fronte di questa involuzione complessiva del sistema autonomistico, resta comunque l'interrogativo sul perché queste istituzioni di area vasta siano da ritenere necessarie nell'assetto della Repubblica policentrica, in cui dovrebbero coesistere e integrarsi – senza gerarchie, ma con ruoli e funzioni distinti, sia pure talora integrati – varie istituzioni politico-territoriali di diverso livello. A voler semplificare, la risposta positiva a

¹² In tal senso v. V. ANTONELLI, *Per un'unità della Repubblica costruita “dal basso”*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2615 ss.

¹³ V., tra gli altri, i commenti critici di G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 463 ss., nonché di M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015. Cfr. anche L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 aprile 2015, che critica diffusamente le argomentazioni e le lacune della Corte, pur condividendo l'impianto della l. 56/14.

¹⁴ V. le incisive notazioni di V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUP, 2017, p. 35 ss. Sulla legittimazione popolare degli organi provinciali L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della provincia*, in Aa.Vv., *Le autonomie in cammino*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss., nonché F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., che sottolinea la necessità che l'autogoverno delle autonomie si fondi su un nucleo incompressibile costituito da un consiglio elettivo diretta espressione della comunità di riferimento.

questo interrogativo appare per molti versi obbligata, da almeno tre punti di vista.

In primo luogo perché le Province sono da considerare espressione di effettive comunità riconosciute dalla Costituzione come elementi che concorrono a fondare e reggere democraticamente la Repubblica. Ciò in quanto si sono storicamente consolidate come unità esponenziali di tutti i cittadini che convivono in una dimensione territoriale cd. di area vasta, costituita da una pluralità di Comuni contigui, con un proprio capoluogo, tutti legati da alcuni interessi comuni per il fatto stesso della stabile convivenza territoriale. Queste realtà, originariamente contrassegnate – in una visione statocentrica – soprattutto da una pluralità di articolazioni periferiche statuali di identica circoscrizione territoriale (a partire dalle prefetture), si sono progressivamente affrancate da questa configurazione meramente statalista, acquisendo una propria identità comunitaria, qualificata dalla residenza nel medesimo territorio e dal riferimento ad interessi comuni facenti capo ad una istituzione rappresentativa della collettività (analogamente a quanto storicamente avvenuto per i Comuni e, per certi versi, pure per le Regioni, di massima espressive di identità comunitarie territoriali). Questa origine storica delle istituzioni provinciali non è quindi di per sé il risultato di una zonizzazione disposta a tavolino, ma in sostanza frutto – a parte talune forzature localistiche che hanno portato alla proliferazione di nuove Province – di un processo di progressivo consolidamento unitario di una comunità territoriale sovracomunale (appunto di area vasta)¹⁵. Ed è appena il caso di aggiungere che l'ambito territoriale di tali comunità può in futuro non coincidere con eventuali riassetti organizzativi o funzionali dell'amministrazione periferica statale attualmente legata alle circoscrizioni provinciali.

Ciò premesso, va poi sottolineato che queste istituzioni di area vasta non rappresentano un *unicum* italiano, ma una realtà presente in larghissima

¹⁵ L'Italia è costruita e si relaziona per molti versi proprio su base provinciale (anche sul piano statistico), laddove si è consolidato nel tempo un intreccio di apparati statali decentrati, di organismi di rappresentanza delle categorie produttive e di servizi pubblici a rete, con l'istituzione Provincia che rappresenta la sintesi identitaria unitaria di questo sistema composito, riferimento per una serie di politiche territoriali, infrastrutturali e ambientali. Sul processo di consolidamento delle comunità territoriali a base provinciale v. A. CROSETTI, *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in W. CRIVELLIN (a cura di), *La provincia di Torino*, Milano, 2009.

misura in gran parte delle istituzioni statuali europee (di dimensione non micro), non a caso ricomprese espressamente nella Carta europea dell'autonomia locale, che le riconosce come istituzioni necessarie dotate di organi rappresentativi a suffragio diretto e universale, in grado di assicurare una visione unitaria ed autonoma degli interessi della comunità. Quindi enti autonomi territoriali, non mere associazioni di comuni con organi di secondo grado, preposte a mediare – e non a governare – le istanze territoriali sottese.

In terzo luogo, va poi sottolineato il nesso stretto tra queste istituzioni politiche locali e le funzioni di area vasta, che ad esse devono essere necessariamente attribuite, e non a Comuni o Regioni. Queste funzioni sono evidentemente diverse da quelle di base o di prossimità spettanti ai Comuni e delineano un *corpus* di compiti assai numerosi e rilevanti, solo molto parzialmente ora elencati – sia pure qualificati come fondamentali – dal comma 85 della legge n. 56/2014. In realtà andrebbe considerata una gamma assai più ampia di funzioni e di compiti di governo territoriale e servizi a rete, come si può desumere tra l'altro dall'elenco di funzioni provinciali indicate dalla legge 142/90 e dal TUEL del 2000 e, ancor più, da quanto prefigurato in sede di attuazione dell'art. 118 Cost. sia dagli schemi di decreti legislativi *ex l.* 131/2003 che dal ddl n. 3118 della XVI legislatura, allorché si intendeva concretare e implementare il disegno della riforma costituzionale del 2001¹⁶.

Questa allocazione di funzioni e servizi di area vasta in capo alla Provincia appare, d'altra parte, decisiva per spostare realmente il baricentro del sistema amministrativo verso i cittadini, in coerenza con il senso dei principi autonomistici e di sussidiarietà sanciti in Costituzione¹⁷. In

¹⁶ Una ricognizione organica è quella curata da S. MANGIAMELI (*Province e funzioni di area vasta*, Roma, 2012), che ha poi approfondito la questione degli enti di area vasta in *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, cit., p. 107 ss. V. anche M. GORLANI, *Le province: una riforma da riscrivere*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., p. 207 ss., nonché C. BENTAZZO, *Le province a cinque anni dalla legge "Delrio"*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019. Esprime invece un orientamento per una "Provincia leggera" M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, p. 115 ss., nonché ID., *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.

¹⁷ Naturalmente ci si riferisce alla *ratio* della sussidiarietà in senso verticale (ma non ascendente) e orizzontale *ex artt.* 5 e 118 Cost., che porta a valorizzare fisiologicamente, per quan-

sostanza, se si vuol tenere conto effettivamente del principio di sussidiarietà (unitamente a quelli di adeguatezza e differenziazione), la centralità dell'amministrazione locale e il ruolo delle autonomie comunali e provinciali è – o dovrebbe essere – ineludibile anche per realizzare una effettiva riforma dello Stato e una riqualificazione del ruolo proprio delle Regioni. La prospettiva di autonomie forti e responsabili, che siano *partner* della Repubblica e non periferia o terminali esecutivi, è imprescindibile per garantire coesione territoriale e tenuta democratica e unitaria del sistema¹⁸.

In tal senso quindi la Provincia va considerata – nelle aree non metropolitane – regista necessaria dello sviluppo locale e dei servizi a rete, ente strategico per definire e realizzare politiche locali riguardanti lo sviluppo socio economico, l'assetto territoriale e le infrastrutture nonché il raccordo tra formazione professionale e lavoro. Si può aggiungere che questa prospettiva può essere altresì assai utile in due direzioni, da un lato quella di unificare e razionalizzare a livello provinciale una serie di funzioni tecniche locali per lo più gestite dai Comuni (come appalti, contratti, selezione personale), dall'altro quella di semplificare effettivamente il quadro degli organismi strumentali in vario modo operanti a livello locale o subregionale, che sono frequentemente preposti a funzioni o servizi di area vasta¹⁹.

to possibile, il ruolo di amministrazione generale delle istituzioni locali, in una prospettiva di costante adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, in sintonia con la lettura del principio autonomistico già offerta da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Roma, 1954, e poi sviluppata da G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, che considerava le autonomie quasi come il nuovo volto della sovranità repubblicana. In tal senso v. anche G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, LUP, 2005.

¹⁸ Illuminante in tal senso l'ultimo sintetico intervento scritto di G. PASTORI, *Autonomie locali ed efficienza del sistema*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili* (a cura di), cit., p. 85 ss. Nel contempo emerge con evidenza la grande distanza tra le previsioni costituzionali sulle autonomie e una realtà contrassegnata da ricorrenti centralismi, anche per via della cultura politica dei partiti, come sottolineato da S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, e da E. BALBONI, *Amari pensieri sulle autonomie locali, a partire dal commento di Staiano all'art. 5 della Costituzione*, in *Astrid Rass.*, 7, 2018. Analogamente F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2017.

¹⁹ Purtroppo non ha avuto alcun apprezzabile seguito una delle (poche) prospettive potenzialmente utili della legge Delrio, laddove si ipotizzava una concentrazione delle funzioni tecni-

4. Contraddizioni irrisolte con semplificazioni apparenti e provincializzazione delle Regioni

A fronte della ineludibile ragion d'essere delle Province come soggetto politico-territoriale autonomo, appaiono a maggior ragione ingiustificate le irrisolte ambiguità e le scorciatoie imboccate nella ricordata legislazione della crisi fino alla legge 56, le quali finiscono per complicare – e non certo semplificare – l'assetto delle organizzazioni pubbliche sul territorio, senza prospettive utili per la cura (distinta, ma al tempo stesso integrata o coordinata) degli interessi delle comunità locali di diverso livello. Senza qui riprendere in modo organico una riflessione sui vari limiti di questi interventi di riforma spesso improvvisati o superficiali, comunque opinabili, se non fuorvianti, si possono sintetizzare almeno tre principali fonti di equivoci, disorientamenti e distorsioni che attualmente condizionano il sistema locale e in particolare la posizione e il ruolo delle province. In primo luogo va sottolineato il centralismo persistente e la deriva amministrativistica delle Regioni, ivi comprese (se non ancor più) quelle ad autonomia speciale, che hanno evitato per lo più – come già accennato – di attuare il decentramento di funzioni agli enti locali previsto già dal decreto 616/77, poi ribadito dalla legge generale sulle autonomie locali n.142/90 e dal d.lgs. n. 112/98 (attuativo della cd. riforma Bassanini), per non dire ovviamente della totale inerzia nell'attuare quanto previsto sul riassetto complessivo delle funzioni amministrative dal nuovo art. 118 Cost. D'altra parte, fin dalle origini dell'esperienza regionale si sono avuti vari tentativi di messa in discussione delle Province, alla ricerca di surrettizi nuovi enti intermedi di matrice regionale (come i comprensori). Questo rischio di provincializzazione delle Regioni si è ora ovviamente accentuato in base alla legge 56, che ha previsto espressamente il richiamo a livello regionale di funzioni provinciali (in effetti disposto in molte Regioni), così come lo spostamento di personale e risorse organizzative

che locali nella Provincia (agenzia o Casa dei Comuni), anche per rimediare alla oggettiva debolezza delle strutture tecniche comunali, spesso di fatto subordinate – specie nelle realtà più piccole – agli apparati tecnici delle società controllate o comunque a dinamiche esterne. Anzi, le Province sono state per lo più abbandonate dal proprio personale tecnico, attratto soprattutto dagli uffici regionali o dai molteplici organismi settoriali strumentali, di matrice comunale o regionale, operanti a livello di area vasta, che oltretutto non sono soggetti al controllo democratico, né a forme di verifica trasparenti e certificate dalle autorità contabili pubbliche.

dalle Province alle Regioni, con la conseguenza di autonomie provinciali in molti casi sostanzialmente del tutto finte, tenuto conto oltretutto della drastica riduzione di risorse finanziarie da parte dello Stato.

Vi è poi un secondo aspetto da sottolineare, quello della malintesa semplificazione istituzionale perseguita con la legislazione della crisi, alla quale si possono ricondurre anche le già ricordate singolari istanze della BCE, verosimilmente ispirate da suggeritori italiani, legati ad un'idea della Provincia come ente in larga misura inutile, comunque da rimappare radicalmente oppure da regionalizzare oppure da trasformare in ente al servizio dei Comuni, secondo l'opzione adottata dalla legge 56²⁰. Con la conseguenza comunque di una grande persistente confusione nella allocazione delle funzioni di area vasta, che attualmente talora permangono in capo alle Province (con soluzioni peraltro diverse da Regione a Regione), ma che spesso sono accentrate a livello regionale, senza escludere la possibilità di attribuzione ai Comuni, magari associati. A quest'ultimo proposto va considerato anche il fatto che nella legge 56 si sono previste forme associative – le Unioni di Comuni, talora obbligatorie – senza limiti massimi di dimensione, quindi suscettibili di essere realizzate a dimensioni assai ampie, di fatto potenzialmente concorrenti con l'area vasta provinciale. Come è evidente, sono tutte prospettive che ingenerano una situazione di precarietà sul senso e il ruolo attuale delle istituzioni provinciali, al di là di ogni considerazione sulle criticità derivanti dalla *deminutio* del loro volto di istituzioni di autogoverno e dalla drastica riduzione dei finanziamenti statali e del personale, specie dei quadri tecnici, che possono mettere a rischio non solo l'esercizio delle limitate funzioni ad esse riconosciute dalla legge 56, ma la loro stessa sopravvivenza come amministrazioni operative.

Va infine evidenziata anche la persistente distorsione legata alla conversione delle Province in agenzie dei Comuni, con organi di derivazione comunale, che di fatto trasforma questi enti in strumenti di mediazione

²⁰ È inoltre appena il caso di ricordare che – a fronte di una semplificazione istituzionale con la quale si metteva in discussione il sistema delle istituzioni esponenziali delle collettività territoriali provinciali – non è emersa alcuna iniziativa volta a sfoltire e razionalizzare la miriade di enti strumentali a vario titolo operanti a livello di area vasta, per i quali tutt'al più venivano prefigurate (evanescenti o inadeguate) forme di coordinamento (v. su questi profili M. DE DONNO, *Coordinamento e collaborazione*, cit., *passim*).

tra i sindaci, svuotando il senso e il ruolo di organi di governo rappresentativi degli interessi di area vasta, capaci di adottare decisioni sull'assetto e sulla programmazione dello sviluppo dell'intero territorio provinciale, così come sui molti e rilevanti compiti sovracomunali e servizi di rete, quali sono con tutta evidenza quelli elencati negli articoli 19 e 20 del TUEL n. 267/2000 (che hanno aggiornato e integrato – sulla scia della l. 142/90 e nel d.lgs. 96/99 – le molteplici attribuzioni provinciali già previste nei precedenti testi unici: ben 22 nel risalente T.U. n. 148 del 1915, poi accresciute ad una trentina – per «spese obbligatorie», salvo eventuali «spese facoltative» autoassunte – nel T.U. n. 383 del 1934, restato formalmente vigente fino al 2000). Il che non impedisce, ovviamente, di aggiungere alle funzioni di area vasta proprie delle Province anche funzioni di assistenza tecnico-amministrativa e di supporto degli enti locali, in una prospettiva di effettiva razionalizzazione e semplificazione degli uffici tecnici locali.

5. Le autonomie locali in balia del centralismo delle Regioni speciali senza vincoli di sistema

Tra le ambiguità ed i disorientamenti che hanno caratterizzato la vicenda delle Province, vanno poi annoverati pure quelli riguardanti le istituzioni provinciali nelle cinque Regioni a Statuto speciale, nelle quali emerge anche il nodo di una potestà legislativa primaria talora malintesa in materia di ordinamento degli enti locali, inizialmente spettante alla sola Sicilia e poi estesa a tutte le Regioni ad autonomia differenziata dalla l. cost. n. 2/1993²¹.

Naturalmente bisogna distinguere tra le diverse Regioni in questione, tenendo conto anche della diversa origine e sviluppo dei rispettivi statuti ad autonomia differenziata. A partire dalla Sicilia, in cui l'assetto degli enti locali è stato fin dall'origine peculiare e condizionato da una matrice statutaria sfasata (e anteriore) rispetto alla Costituzione repubblicana, con la previsione tra l'altro dei liberi consorzi di Comuni quali enti intermedi

²¹ Per qualche riflessione sui limiti di questo regime derogatorio v. G.C. DE MARTIN, *Le garanzie per gli enti locali nelle regioni a statuto speciale*, in *Studi in memoria di Franco Ledda*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 347 ss., ID., *La specialità regionale oggi: problemi e prospettive*, in *Studi per Claudio Rossano*, III, Napoli, 2013, nonché L. CASTELLI, *La differenziazione dell'ordinamento locale nelle regioni a statuto speciale*, in *Studi per Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 471 ss.

alternativi alle Province, tuttavia in concreto ad esse sostanzialmente equiparati, come si evince dalla legislazione sulle Province regionali siciliane, assai valorizzate dalla l.r. 9/1986, che aveva per molti versi anticipato le innovazioni autonomistiche della l. 142/90. Peraltro questa impostazione è stata poi messa ripetutamente in discussione, dapprima – in parallelo con la l. 56/2014 e il progetto di riforma costituzionale Renzi – immaginando un ritorno allo Statuto, con liberi consorzi e l'istituzione di tre Città metropolitane, successivamente con una serie di interventi e ripensamenti, in cui si è tra l'altro riproposta l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane, peraltro censurata da un'altra pronuncia assai opinabile del giudice delle leggi, che ha tenuto maggiormente conto delle previsioni della l. 56 sull'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani rispetto ai vincoli costituzionali di sistema riguardanti le autonomie territoriali²².

Anche in Sardegna si è registrato un andirivieni di interventi legislativi in materia di Province, con orientamenti multipli, referendum e ripensamenti sia in ordine al numero delle istituzioni provinciali sia per quanto riguarda la investitura degli organi di governo che la attribuzione delle funzioni di area vasta, in larga misura da ultimo riaccentrate a livello regionale: nel complesso una realtà assai confusa e comunque regionocentrica, con una persistente situazione di precarietà e una difficoltà ad individuare una linea legislativa coerente con i vincoli del sistema costituzionale in materia di autonomie locali. Diversa ovviamente la situazione in realtà peculiari come quelle del Trentino-Alto Adige e della Val d'Aosta, la prima contrassegnata da una preminenza costituzionale delle responsabilità di governo delle due Province autonome di Trento e Bolzano rispetto alle esigue competenze regionali, la seconda una Regione-Provincia di piccole dimensioni, fermo restando comunque che anche in queste realtà

²² Con la sent. n. 168 del 2018 la Corte ha inopinatamente dichiarato la illegittimità costituzionale della l.r. siciliana n. 17 del 2017, con la quale era stata ripristinata l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane considerando rilevante anche in Sicilia le disposizioni della l. 56/14 sull'elezione indiretta, autoqualificate dal legislatore nazionale come norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Per una ricostruzione delle vicende siciliane v. C. TUBERTINI, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 308. Sulle vicende sarde v. G. LOBRANO, M-R. MEZZANOTTE (a cura di), *Sistema delle autonomie in Sardegna. La riforma necessaria*, Cagliari, ISPROM, 2020.

non sempre appare applicato il principio di sussidiarietà con una piena valorizzazione delle istituzioni di prossimità.

Particolarmente problematica appare in ogni caso la vicenda del Friuli Venezia Giulia, in cui è emersa e si è consolidata una tendenza volta a regionalizzare totalmente la sorte degli enti intermedi tra Comuni e Regione, in una prima fase in una prospettiva di vario ridimensionamento del ruolo delle Province, successivamente arrivando addirittura a sopprimerle formalmente. In effetti, in questa Regione a statuto speciale – che già aveva assunto due decenni orsono un orientamento volto ad incidere sul panorama degli enti sovracomunali, sopprimendo le comunità montane (peraltro una categoria di soggetti locali costituzionalmente non necessari) – si è dapprima manifestato, con la l.r. n. 1/2006, un chiaro orientamento volto a ridefinire (e in larga misura a ridimensionare) le funzioni provinciali, non tenendo conto di quelle qualificate come proprie sia dalla riforma delle autonomie locali del 1990 che dal TUEL del 2000. Di qui il ricorso governativo alla Corte costituzionale e la conseguente pronuncia n. 238/07, in cui – senza arrivare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale, «non essendo il Friuli Venezia Giulia vincolato all'osservanza delle singole disposizioni del TUEL» – si era chiarito inequivocabilmente che anche le Regioni speciali debbono ritenersi assoggettate al principio autonomistico sancito in Costituzione, «riconducibile ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica», che costituiscono comunque un limite alla potestà esclusiva regionale. In sostanza, richiamando anche precedenti pronunce (specie la n. 83/97), la Corte aveva ribadito che una disposizione come quella dell'art. 5 della Costituzione certamente impegna anche le Regioni ad autonomia speciale a riconoscere e promuovere le autonomie locali, aggiungendo che «le leggi regionali possono bensì regolare» tali autonomie, «ma non mai comprimerle fino a negarle», essendo anzi doveroso «il coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento», in considerazione «dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta» (in tal senso espressamente la sent. n. 229/01).

Nonostante tali inequivoci precedenti della giurisprudenza costituzionale, che faceva chiaramente emergere l'impossibilità per la Regione di mettere in discussione l'esistenza delle Province e il loro ruolo di governo delle funzioni proprie di questi enti territoriali di area vasta, il Friuli

Venezia Giulia ha imboccato – in parallelo con il tentativo nazionale di soppressione delle Province, solo prefigurato nella riforma costituzionale Renzi, ed invece approvato con la riforma dello Statuto speciale di questa Regione (v. l. c. n. 1/2016) – una strada preordinata a superare totalmente l'articolazione provinciale del territorio regionale, disponendo la soppressione delle Province e la conseguente riallocazione delle loro funzioni con un accentramento in sede regionale o l'attribuzione alle 18 (macro o micro) Unioni territoriali intercomunali (UTI) in cui è stato diviso il territorio regionale dalla l.r. 20/2016 (Unioni espressamente – e confusamente – preposte all'esercizio sia di funzioni comunali che sovracomunali che di area vasta). Si è, a tal fine, dato vita ad una stretta sequenza di leggi regionali – tra l'altro non sempre in sintonia con la riforma Delrio (v. ad esempio la questione dell'art. 45 della l.r. n.10/2016, in evidente contrasto con il comma 145 della legge 56) – che hanno mirato, anche attraverso il commissariamento degli organi provinciali, a trasferire le funzioni ed i servizi esercitati, con un marcato centralismo regionale e varie difficoltà nella riallocazione delle funzioni di area vasta, fino al paradosso della l.r. n. 9/2017, che ha distribuito tra vari soggetti locali anche le “funzioni onorifiche” delle sopresse Province. In sostanza, questa Regione speciale ha in certo modo anticipato, con una notevole disinvoltura politico-istituzionale, quanto previsto in ordine alle Province dalla riforma costituzionale poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016: cosicché il Friuli Venezia Giulia risulta attualmente l'unica porzione di territorio nazionale – a parte il peculiare caso dei liberi consorzi siciliani – in cui non sono più operanti le istituzioni provinciali.

A questo proposito, senza poter qui specificamente approfondire²³, c'è però ora da chiedersi – alla luce anche della ricordata giurisprudenza costituzionale – se questa situazione sia costituzionalmente compatibile

²³ Sulle questioni di costituzionalità della vicenda del FVG v. il saggio circostanziato di G. BERGONZINI, *Province, rappresentanza, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, cit., p. 39 ss. Per un quadro della condizione degli enti locali nelle Regioni speciali v., da ultimo, E. CARLONI, *Gli enti “di area vasta”. Province e Città metropolitane*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 145 ss., nonché la interessante e puntuale sent. n. 95/2021 della Corte cost., che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di norme concernenti i segretari comunali della Provincia di Trento, perché non in armonia con le previsioni costituzionali e i principi generali in materia di accesso concorsuale e di garanzie di *status* dei dipendenti pubblici.

oppure se si siano infranti, a partire anzitutto dalla modifica dello statuto regionale, i vincoli di sistema da rispettare in relazione anzitutto alle previsioni degli artt. 5 e 114, in virtù dei quali l'ipotesi di soppressione di autonomie territoriali espressamente riconosciute in Costituzione come istituzioni necessarie della Repubblica è da ritenere inammissibile sia in sede di modifica degli statuti speciali che, a maggior ragione, in sede di legislazione regionale. Certo, a fronte di questa innovazione del Friuli Venezia Giulia sarebbe (stata) ora essenziale una pronuncia della Corte costituzionale, che con l'occasione avrebbe potuto rivedere anche la già ricordata opinabilissima pronuncia n. 50/2015 sulla legge 56: ma il Governo – allora ancora impegnato a sostenere la modifica del Titolo V che mirava tra l'altro a togliere dalla Costituzione ogni riferimento alle Province – si è ben guardato dal sollevare a tempo debito la questione di costituzionalità in relazione a quanto disposto dalla Regione Friuli Venezia Giulia, talché ora si sta in pratica consolidando una situazione abnorme rispetto agli evidenti vincoli di sistema del nostro ordinamento costituzionale. E anzi si deve aggiungere che la sostanziale illegittimità di questa situazione appare ancor più macroscopica a voler tener conto – come appare indispensabile, nonostante la sottovalutazione da parte della ricordata sent. n. 50 dei vincoli derivanti dalla Carta europea dell'autonomia locale – di quanto previsto dall'art. 3 di questa Carta, in cui tra l'altro si prevede espressamente la necessità di una istituzione rappresentativa delle comunità locali di secondo livello, con organi di governo direttamente esponenziali della collettività interessata²⁴.

6. Quali riforme del sistema locale a voler prendere sul serio il Titolo V (e la CEAL)

A voler tirare le fila di quanto sin qui considerato, vanno quindi sottolineati molti nodi critici pendenti, certo in modo specifico per quanto

²⁴ Sulla tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali, applicabile anche nelle Regioni speciali, v. efficacemente F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 21 ss. Sui vincoli unitari alla specialità regionale v. incisivamente A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma regionale*, in *Le autonomie locali nella riforma costituzionale*, cit., p. 28.

riguarda la condizione delle Province, ma in realtà con una confusione e un disorientamento complessivo dell'intero sistema delle autonomie territoriali, visti i riflessi problematici assolutamente non trascurabili che – a vent'anni dalle innovazioni promesse dal nuovo Titolo V – investono sia i Comuni che le Regioni, compromettendone, sia pure in vario modo, il ruolo costituzionalmente previsto. A tutto ciò aggiungendo il caso davvero limite della scomparsa dalla geografia istituzionale in una parte del territorio nazionale di uno dei soggetti territoriali qualificati come costitutivi della Repubblica, senza che sia configurabile un rimedio (giuridico) agibile. Una situazione, dunque, anche a voler prescindere dal caso abnorme appena ricordato, in cui alla debolezza istituzionale e all'incertezza su funzioni e risorse delle Province si sommano le non trascurabili difficoltà operative degli amministratori locali, con un ricorrente rischio di paralisi o di inefficienze nell'espletamento di funzioni di area vasta pur formalmente qualificate come fondamentali, senza che vi sia una prospettiva capace di offrire una qualche via d'uscita razionale e conforme al quadro costituzionale vigente. E senza che vi sia, d'altra parte, a fronte di rilevanti questioni e dubbi di costituzionalità di norme statali e regionali in materia, alcuna prospettiva di un vaglio del giudice delle leggi, complice la ben nota carenza di legittimazione delle autonomie locali a sollevare questioni in via principale alla Corte (ciò che evidenzia, una volta di più, la necessità di prevedere qualche forma di accesso in via diretta di Comuni, Province e Città metropolitane alla giustizia costituzionale, almeno nei casi dove è maggiore il rischio di compressione dell'autonomia garantita dalla Carta).

Di qui un interrogativo obbligato: come uscire dalla palude, a voler prendere sul serio i principi autonomistici ed i vincoli di sistema legati alle previsioni del Titolo V e alla Carta europea dell'autonomia locale, in una prospettiva di salvaguardia e valorizzazione del carattere democratico dell'amministrazione locale, nel cui contesto anche la Provincia non può non avere un suo ruolo precipuo come istituzione esponenziale di una comunità territoriale, e non come mera agenzia e forma associativa di Comuni. Il nodo di fondo – metodologicamente prioritario – è indubbiamente quello di stabilire se *ex* Costituzione debba esservi, almeno in linea di principio, un soggetto unitario autonomo titolare del complesso delle funzioni di area vasta (aldilà di quelle poche e frammentarie indicate

dalla legge Delrio), con soluzioni ovviamente differenziate tra aree/Città metropolitane ed extra metropolitane/Province in ordine sia a talune funzioni che alla organizzazione di governo e gestione²⁵.

Una volta acquisito che Province e Città metropolitane sono da considerare, pur con le necessarie varianti istituzionali e funzionali, il punto di riferimento (costituzionalmente) necessario come enti autonomi intermedi tra Comuni e Regione (con qualche possibile ulteriore differenziazione per le Province totalmente montane), la questione diventa quella della ricostruzione e puntuale chiarificazione del complesso organico di attribuzioni da considerare proprie o fondamentali, che metta in condizione questi enti di esercitare in certo modo un ruolo strategico di registi dello sviluppo locale e di gestori dei servizi a rete non di pertinenza comunale, a parte il possibile/auspicabile ruolo di supporto tecnico agli enti locali di prossimità. Ciò che può tradursi anche in una sostanziale riduzione e semplificazione della miriade di soggetti strumentali (di matrice spesso regionale) che attualmente operano in ambiti paraprovinciali, con effetti quindi potenzialmente positivi sul piano del controllo democratico e anche dei costi di gestione.

Si tratta, in sostanza, di impostare finalmente un percorso attuativo e di implementazione coerente con quanto previsto dagli artt. 117 e 118 Cost. in ordine al rovesciamento di prospettiva nell'allocazione delle funzioni, partendo anzitutto dalla definizione di quelle locali fondamentali di primo e secondo livello, senza con ciò escludere la possibilità – specie per taluni compiti tecnici – di soluzioni collaborative e coordinate a livello provinciale, come previsto (su questo punto utilmente) dalla legge 56, in una prospettiva di razionalizzazione e di risparmio dei costi. Da questo punto di vista, come già ricordato, molto lavoro di analisi e proposta è stato a suo tempo compiuto, all'indomani dell'approvazione della novella costituzionale del 2001, in particolare sulla base della delega contenuta nella legge n. 131/2003, preordinata a dar vita a quella che era stata chiamata la Carta delle autonomie locali, in una prospettiva di supera-

²⁵ Sul punto v. G. BOGGERO, *“Differenziare” la democrazia locale. Una proposta flessibile per province e città metropolitane*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, op. ult. cit., p. 177 ss. V. anche F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 995 ss.

mento o comunque di sostanziale aggiornamento della *ratio* ancora in parte autarchica/statocentrica del TUEL del 2000²⁶.

Naturalmente si tratta di un'operazione complessa, che richiede competenze tecniche e scelte politiche, da maturare con un'impostazione coerente, non condizionata da un approccio timido, di mera correzione della legge 56, che non può certo essere recuperata come canovaccio di partenza, salvo tener conto di alcuni aspetti potenzialmente utili, come già accennato. Piuttosto va detto che – ferma restando l'esigenza di un disegno unitario ed organico – si deve verosimilmente ipotizzare una pluralità di interventi legislativi e di misure interconnesse, in una prospettiva necessariamente gradualista del percorso riformatore e di implementazione finalizzata a dar vita ad autonomie effettivamente responsabili, a partire da una adeguata chiarificazione delle funzioni locali, in modo da superare finalmente quel regime di precarietà che è stato di recente sottolineato anche dal giudice delle leggi²⁷.

Di tale disegno vanno evidenziati, sia pure sinteticamente, alcuni altri elementi, oltre a quelli appena menzionati riguardanti la determinazione delle funzioni locali. In primo luogo, la necessità di accompagnare la ridefinizione delle funzioni dei vari soggetti autonomi con una puntuale chiarificazione anche delle risorse finanziarie di cui ciascun soggetto dovrà essere titolare, da determinare in base a parametri e standard oggettivi, che – con le opportune perequazioni – realizzino il quadro di principi dell'art. 119 Cost., IV comma, da considerare un vero e proprio vincolo di sistema (da applicare, per quanto possibile, anche alle Regioni

²⁶ Subito dopo l'approvazione della riforma del Titolo V si era anche dato vita ad intese interistituzionali per una attuazione partecipata delle innovazioni costituzionali, sia istituendo una "cabina di regia" (a seguito dell'accordo del 22 novembre 2002 in Conferenza unificata), che ha concorso a delineare l'impostazione della l. 131/03 ed i lavori della Commissione Vari, sia elaborando una proposta ("bozza Mancino") per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, come previsto dall'art. 11 della l.c. 3/2001, in cui si era profilata questa soluzione transitoria nelle more di una revisione del bicameralismo con un Senato delle autonomie. Peraltro questa strada si arenò e da allora è rimasto aperto il nodo del coinvolgimento delle autonomie in Parlamento.

²⁷ Proposte per un rilancio delle autonomie territoriali in una prospettiva di attuazione sostanziale del Titolo V vigente – anzitutto con la determinazione organica delle funzioni fondamentali degli enti locali, come auspicato tra l'altro nella sent. n. 33/2019 della Corte cost. – sono state di recente profilate anche in più lavori collettanei: v. i volumi curati da G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili*, cit., nonché da A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *op. cit.*

speciali). Ciò al fine di superare radicalmente i criteri di riparto – finora molto abusati – legati alla spesa storica o a determinazioni discrezionali *ad hoc*, che finora hanno creato molte diseguglianze o privilegi, senza creare i presupposti di un'autonomia effettivamente responsabile. In tal senso andrebbe certamente ripreso anche l'indirizzo di fondo che aveva ispirato la legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, restata finora in larga misura al palo²⁸.

In secondo luogo, stanti i compiti rilevanti e le responsabilità connesse degli amministratori provinciali, appare indispensabile assicurare una reale capacità di governo e una veste rappresentativa autonoma agli organi provinciali, attualmente assai deboli, di derivazione comunale e subordinati financo agli esiti delle elezioni del Comune di provenienza per poter mantenere la carica in Provincia (a parte ogni considerazione sulla iniziale scelta populistica di non attribuire neppure ai presidenti una pur minima indennità di carica). Da questo punto di vista sono puntuali e del tutto condivisibili le osservazioni e le raccomandazioni formulate nel rapporto del 3 ottobre 2017 dalla commissione di monitoraggio del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, riguardante quasi *in toto* la condizione istituzionale, finanziaria e organizzativa delle Province italiane, ivi compresa la *deminutio* dei loro organi di governo. Nel contempo appare essenziale, per un verso, riqualificare il ruolo regionale di propulsione e di regia del sistema locale nell'ottica già prevista dalla l. n. 142/90 e, nel contempo, ridurre drasticamente l'esercizio di compiti amministrativi operativi da parte delle Regioni, riallocando sistematicamente agli enti territoriali intermedi le funzioni di area vasta. Potrebbe invece essere valutata positivamente la possibilità di rafforzare il ruolo regionale nelle procedure di modifica degli ambiti territoriali provinciali, anche mediante un'eventuale novella dell'art. 133 Cost. o comunque disponendo una variazione dell'art. 21 del TUEL per facilitare le iniziative comunali volte a promuovere la revisione degli ambiti delle Province.

Infine, va ovviamente sottolineata l'esigenza che si ponga al più presto fine alla transizione e all'inerzia statale nel realizzare il disegno costitu-

²⁸ V., ad es., G. RIVISECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017.

zionale sulle autonomie, non solo affrontando con coraggio e coerenza la questione del sistema locale nelle sue diverse componenti, in una prospettiva di autonomie responsabili, ma mettendo in parallelo in cantiere interventi legislativi volti a definire sia le leggi cornice nelle materie di potestà legislative regionali concorrenti, sia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la cui chiarificazione può migliorare di molto l'orizzonte operativo per le autonomie, tanto più se coinvolte nelle scelte di sistema, sia a livello nazionale che regionale²⁹. In definitiva, si tratta di rilanciare l'autonomia in una prospettiva coerente con il disegno costituzionale finora restato sulla carta, anzi molto spesso tradito, ricostruendo un sistema amministrativo regionale e locale improntato sul serio alla *ratio* della sussidiarietà, in sintonia anche – come già sottolineato – con la Carta europea dell'autonomia locale. In tal senso passi avanti sono forse *in itinere*, tenendo conto delle proposte di recente elaborate da una commissione insediata dal Ministro dell'interno per una organica revisione del TUEL³⁰. Evitando comunque due rischi incombenti: da un lato l'impropria commistione tra questa prospettiva di riforma e le questioni poste dall'emergenza pandemica, che vanno risolte nel quadro delle specifiche previsioni costituzionali rilevanti in materia, semmai prefigurando nuovi indispensabili strumenti di coordinamento e collaborazione tra Stato e autonomie per i quali la riforma del 2001 offre scarsi riferimenti³¹; dall'altro la propensione di talune Regioni a conside-

²⁹ Oltre a quanto già accennato sulla necessità di coinvolgere le autonomie territoriali in Parlamento, va tenuta presente anche l'esigenza di rendere operativi – se non in molti casi di istituire – i Consigli delle autonomie (CAL) previsti dall'art. 123 Cost. come soluzione più corretta per i rapporti tra Regioni ed enti locali, senza gerarchie improprie o regionocentrismi, come sono quelli che per lo più caratterizzano le Conferenze regionali con gli enti locali, tuttora operanti in gran parte delle Regioni.

³⁰ Il riferimento è al ddl di «delega al Governo per l'adozione di una Carta delle autonomie», di recente elaborato dalla Commissione Pajno su incarico del Ministro dell'interno, che prevede tra l'altro – nella prospettiva di una revisione (ma sostanziale superamento) del TUEL – un forte potenziamento delle funzioni e della forme di governo delle Province e delle Città metropolitane.

³¹ La questione del miglioramento delle forme di coordinamento e di leale collaborazione tra centro ed autonomie – le cui carenze (aggravate da taluni protagonismi dei cd. governatori regionali) sono state ora chiaramente evidenziate anche dalle vicende dell'emergenza pandemica – è uno dei nodi pendenti, come già accennato, per il completamento e l'integrazione della riforma del 2001. Ciò non comporta né richiede l'introduzione di specifiche nuove clausole di supremazia, al di là di quanto già previsto in Costituzione a garanzia dell'unità del sistema: in tal senso da tener presenti già le considerazioni («per non ripetere una "commedia degli errori"») di

rare prioritario l'obiettivo di un incremento di autonomia *ex art.* 116 III comma rispetto alla necessità di definire previamente un quadro generale di attuazione delle norme costituzionali sulle funzioni locali, che metta al riparo gli enti autonomi locali da possibili nuovi centralismi regionali³².

A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 17 ss., nonché A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020. Una prospettiva da considerare è, inoltre, quella messa a fuoco da L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2021.

³² Per considerazioni in tal senso v. A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rass. parl.*, 3, 2019; F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico*, cit.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 971 ss. nonché S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020. Resta in ogni caso aperto il nodo della specialità regionale malintesa, su cui da ultimo v. F. GALLO, *Le relazioni autonomie speciali e ordinarie (1970/2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 10, 2021.