

Gli enti di area vasta e la riforma del livello intermedio di governo locale

1. Il dibattito sul livello di governo intermedio: una fase di maturazione? 2. La mancata attuazione del disegno costituzionale di distribuzione delle funzioni amministrative. 3. Dalla *spending review* alla l.n. 56 del 2014: profili costituzionali. 4. Le province nella l.n. 56 del 2014. 5. Le forme di aggregazione dei comuni nella l.n. 56 del 2014. 6. L'attuazione della legge fra strette finanziarie e incertezze regionali. 7. Le province come enti di impulso dell'esercizio associato delle funzioni dei comuni.

1. Fin dalla Costituente il dibattito sulla utilità delle province ha avuto l'andamento di un fiume carsico, fino a quando la congiunta pressione dei media, che cavalcavano il malumore dell'opinione pubblica per gli sprechi di risorse causati da un ente giudicato inutile¹, e della BCE, che con la nota lettera inviata al governo italiano il 5 agosto 2011 sollecitava "un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)", non è stata tanto forte da portare alla convinzione che occorresse sopprimerle. Seguirono tentativi parziali e infelici. Eppure oggi siamo divenuti consapevoli che il problema presenta una portata ben più vasta, riguardando il livello di governo intermedio fra comuni e regioni, e con esso l'intero assetto dei rapporti fra gli enti di cui si compone la Repubblica. Che quel livello di governo sia necessario, dipende da considerazioni, più che tecniche, di buonsenso, vista la dimensione dei nostri territori, e la presenza di tanti piccoli comuni che non riescono a svolgere da soli le loro funzioni. Né si può trascurare che enti di area vasta risultano istituiti in tutti gli Stati di dimensioni analoghe a quella dell'Italia, e nella quasi totalità degli Stati membri dell'Unione europea². Le nostre province, però, non esercitavano tanto funzioni di area vasta, quanto altre più di tipo gestionale, con relativi assessorati, strutture e personale amministrativo. Si comprende allora perché il mancato riordino delle funzioni degli enti locali dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V sia stato esiziale per le province, che a differenza dei comuni soffrivano di una risalente crisi d'identità.

Occorre aggiungere che nella seconda fase della Repubblica il numero delle province, che nel primo cinquantennio repubblicano era cresciuto da 90 a 95³, saliva a 109, proprio mentre la giustificazione dell'ente diveniva sempre più problematica⁴. Lo stesso ricorso alla procedura prevista dall'art. 133 Cost., anziché corrispondere all'intento originario dei Costituenti, che affidava al Parlamento una funzione arbitrale nei rapporti fra gli enti territoriali, si era ridotto a una copertura per suggellare accordi fra centro e periferia miranti a estendere privilegi e prebende, anche per via della risalente organizzazione delle forze politiche su base provinciale⁵.

¹ S.Spinaci, *Intorno alla tentata riforma delle Province*, in *Diritto pubblico*, 2012, 945 ss.

² G.C.De Martin, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, in *federalismi.it*, n. 17/2009.

³ F.Merloni, *Risultati delle indagini e prospettive di studio*, in L.Gambi e F.Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995, 458.

⁴ F.Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, 7 ss.

⁵ V. diffusamente C.Baccetti, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 285 ss., nonché F.Fabrizzi, *La Provincia*, cit., 103 ss.

Nel dibattito pubblico, l'intreccio di questi fattori ha reso a un certo punto irresistibile la tentazione di gettare via il bambino con l'acqua sporca. Oggi però, come dicevo, questa fase è alle nostre spalle. Anche in sede politica ci si è resi conto che la pura e semplice soppressione delle Province era una soluzione insensata se non si fosse provveduto contestualmente a un serio riordino del livello di governo intermedio fra comuni e regioni, in cui difficilmente poteva mancare "l'ente di area vasta". La legge n. 56 del 2014 è figlia di questa consapevolezza, aprendo così una nuova fase, pur se non meno problematica della precedente, del lungo percorso delle nostre autonomie locali.

Premessi gli indispensabili riferimenti alla distribuzione della funzione amministrativa rilevabile dalla riforma del Titolo V del 2001 e alle difficoltà insorte nella fase di attuazione, mi concentrerò dunque sulla legge citata, al fine di distinguere i problemi che ha avviato a soluzione da quelli che ancora pone in termini di definizione del ruolo e delle funzioni degli enti di area vasta.

2. Le accuse rivolte fin dall'inizio alla riforma del Titolo V furono non di rado frutto di rimozioni dell'eredità pregressa e di scarsa o di cattiva volontà politica, e più precisamente dell'assenza di una consapevole politica costituzionale. Tutte cose che non si possono addebitare a una riforma che, nel disancorare l'organizzazione territoriale della Repubblica dalle ipoteche centralistiche che il vecchio testo e ancor più la sua attuazione avevano mantenuto in vita, ha avviato un ambizioso disegno di articolazione pluralistica della convivenza, certo più conforme all'ispirazione dell'art. 5.

A carico del disegno di riarticolazione delle autonomie va casomai posta l'assenza di giunture necessarie ad assicurarne il funzionamento sul fronte delle pubbliche amministrazioni. I testi degli artt. 117 e 118 non riflettono soltanto diversissime modalità di ripartizione delle rispettive funzioni fra enti territoriali, ma addirittura culture istituzionali eterogenee. Se infatti la ripartizione della funzione legislativa avveniva, nelle intenzioni originarie, nel segno di un garantismo ancor più accentuato di quello del testo previgente, la distribuzione della funzione amministrativa rispecchiava le istanze di modernizzazione emerse nella stagione del "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", cui infatti risalgono i tre principi chiave della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza. La convinzione che traspare dal testo è che la tradizionale concezione dell'amministrazione come attuazione della volontà legislativa, di cui era espressione il criterio del parallelismo rinvenibile nel vecchio testo dell'art. 118, debba cedere il passo a un'idea di amministrazione che eroga soprattutto servizi ai cittadini, i quali sono prevalentemente dislocati in ambito locale. Da cui un disegno che sacrifica la ripartizione stabile delle competenze a vantaggio di una loro allocazione mobile come quella sottesa alla sussidiarietà, e che nemmeno la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe potuto modificare oltre un certo limite.

In questo quadro normativo, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali non rispondeva soltanto all'obiettivo dovuto di attuare la Costituzione, ma di attuarla al fine di ordinare l'intricata rete di relazioni interistituzionali fra governo regionale e locale, e fra di essi e le amministrazioni periferiche statali. La latitanza del Parlamento sul punto ha prodotto una serie di effetti perversi⁶, aggravando problemi risalenti, e paralizzando la capacità delle istituzioni di affrontare quelli sopravvenuti, dal momento che esigenze

⁶ P.Falletta, *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Roma, Aracne, 2012, 85 ss.

regolative non ancora sufficientemente avvertite all'epoca della riforma si sono tradotte in altrettanti interessi pubblici, o hanno modellato diversamente interessi già perseguiti in sede amministrativa: si pensi ai casi della sicurezza urbana e dell'immigrazione, la cui portata problematica non si esaurisce nella riserva di legge statale circa la disciplina di forme di coordinamento Stato-Regioni nelle stesse materie (art. 118, terzo comma, Cost.). Nello stesso tempo, in sede locale emergeva una malintesa concezione della sussidiarietà verticale.

Inteso quale prossimità agli interessi dei cittadini, questo principio è stato rapidamente ipostatizzato fino a rilegittimare le collettività minori in quanto tali, con la conseguenza di lasciare in ombra le istanze di buongoverno che esso può premiare solo in connessione con i principi di differenziazione e adeguatezza, contestualmente riconosciuti dalla Costituzione ma per nulla praticati. Fra gli altri sintomi si può addurre il rifiuto dei comuni, nonostante le prime misure risalivano alla l.n. 142 del 1990, di procedere ad accorpamenti o a forme di consorzio dei "Comuni-polvere", secondo un'efficace immagine di Massimo Severo Giannini, preceduto da antiche denunce di Silvio Trentin⁷, le resistenze da parte delle regioni in ordine alla istituzione delle città metropolitane, e soprattutto la proliferazione delle province.

A distanza di un decennio dall'approvazione del nuovo Titolo V, il sistema di relazioni fra centro e periferia esibiva dunque significativi elementi di continuità con quel culto per l'uniformità che aveva dominato il secolo precedente⁸. Le promesse di "differenziazione e adeguatezza" restavano scritte sulla carta, il Codice delle autonomie locali segnava il passo in Parlamento, e, in nome del principio autonomistico e dell'enfasi sulla sussidiarietà, le istituzioni locali venivano lasciate libere di procedere a riforme che non intendevano fare. Questa inerzia era nel frattempo divenuta più grave che nel passato, dal momento che la terza regionalizzazione del 1997-1998 e il nuovo Titolo V avevano consegnato a regioni ed enti locali le chiavi del welfare, al punto da far parlare di un "welfare municipale"⁹.

3. La contrazione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali costituì il catalizzatore di tutti questi problemi. Le misure di razionalizzazione e riordino previste dalla *spending review* resero per la prima volta obbligatorie riforme istituzionali da molto tempo promesse, ma affidate all'iniziativa degli stessi enti autonomi: è il caso

⁷ S.Trentin, *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv.dir.pub.*, 1911, 236 ss.

⁸ C.Pinelli, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale* (1993), in *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999, 122 ss. Uno dei primi esempi risale alla legislazione sulla tutela delle acque del 1865, che addossava le spese di controllo delle vie d'acqua interne per metà sul bilancio statale e per metà sui comuni e sulle province interessate, compresa quella di Rovigo, dove insistono i delta del Po e dell'Adige. Dopo il rigetto del ricorso al Consiglio di Stato presentato dai polesani, Francesco Adriano Bocchi scriveva che la legge era fatta "per un paese che non contiene alcuna provincia la quale sia nei riguardi delle acque in alcun modo paragonabile alle basse del Veneto, e specialmente al Polesine, provincia nei riguardi medesimi eccezionale. E voi, Signori, vorreste al Polesine applicare una legge fatta per paesi posti in condizioni affatto diverse? [...] Il fiume Po, massimo d'Italia, sapete voi che cosa sia?" (F.A.Bocchi, *Del Canalbianco di Polesine*, Adria, 1870, 76 ss., rip. in G.Romanato, *Un italiano diverso. Giacomo Matteotti*, Longanesi, Milano, 2011, 40).

⁹ P.Carrozza, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M.Campedelli, P.Carrozza, e L.Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino, 2010, 231. Nello stesso senso, con specifico riferimento al riordino delle Province, G.Marchetti, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2012, 289 ss.

dell'istituzione delle città metropolitane, del riordino-accorpamento delle province, e dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, mentre la pur non obbligatoria unione dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti diventava per essi una condizione di sopravvivenza dal punto di vista finanziario (artt. 17-19 l.n. 135 del 2012). Per quanto tali misure potessero ritenersi mosse dal solo fine di fare cassa, anziché da quello di rendere più efficiente l'organizzazione e l'azione delle istituzioni territoriali¹⁰, è pure incontestabile che esse consentivano di superare la 'retorica dell'autonomia', e di cominciare a ragionare sui caratteri indefettibili dell'autonomia territoriale in un contesto finanziario sempre più critico¹¹.

Alcuni costituzionalisti dubitarono peraltro della compatibilità del carattere obbligatorio di tale manovra con un disegno costituzionale che, rispetto al previgente art. 128, restringe notevolmente gli spazi discrezionali a disposizione del legislatore statale nel definire poteri e funzioni delle autonomie locali, che troverebbero diretta garanzia nella equiordinazione rispetto allo Stato, desunta dall'art. 114, e dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118)¹².

Tuttavia, a parte quanto già accennato sul principio di sussidiarietà, la tesi dell'equiordinazione era stata da tempo rigettata dalla Corte costituzionale con vari argomenti:

a) dal nuovo assetto costituzionale si desume la "ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (sent.n. 274 del 2003);

b) gli enti indicati dall'art. 114 "dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa" (sent.n. 274 del 2003);

c) a fronte "della graduale affermazione del processo di integrazione europea", "la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle regioni ed agli enti territoriali" (sent.n. 365 del 2007);

d) anche se generali come quelli dello Stato, gli interessi degli enti territoriali autonomi sono differenziati e riferibili solo alla comunità di cui sono espressione (ord.n. 144 del 2009).

La formulazione dell'art. 114, primo comma, Cost., è stata piuttosto interpretata nel senso che "gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare" (sent.n. 106 del 2002).

¹⁰ S.Civitarese Matteucci, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 409.

¹¹ C.Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2014, 200.

¹² S.Gambino, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in www.astridonline.eu, 6 agosto 2012.

Questi orientamenti non sempre coincidono fra loro, specie per quanto riguarda il ruolo assegnato allo Stato. Ma, per quanto qui interessa, il rilievo che gli enti territoriali “sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica”, equivale ad affermare la tassatività dell’elenco degli enti ivi indicati, il che lascia impregiudicato ogni giudizio circa la posizione reciproca, sia essa o meno di pari ordinazione. Il fatto che nessuno dei criteri ricavati dalla giurisprudenza per differenziare la condizione dello Stato da quella degli altri enti sia desunto dal primo comma dell’art. 114 conferma che, come dalla individuazione delle parti di un insieme nulla si può inferire circa le reciproche relazioni, così il testo costituzionale, una volta individuati tali enti, li tratta diversamente; d’altra parte il secondo comma, nel qualificare comuni, province, città metropolitane e regioni come “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”, già esclude lo Stato, che non può essere autonomo da se stesso, così differenziandolo dagli altri enti territoriali, il che creerebbe un irrimediabile contrasto col primo comma se questo avesse inteso sancire la equiordinazione fra gli enti stessi.

L’indirizzo sarà confermato nella sent.n. 50 del 2015, al momento di esaminare le censure sollevate nei confronti della l.n. 56 del 2014, nella parte in cui prevede il modello di governo di secondo grado per le Città metropolitane. Né la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., né il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost. implicano secondo la Corte “l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”. E’ significativo che in quell’occasione si sia ribadito come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione “comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”. Argomento significativo perché va oltre la censura rivolta specificamente alle città metropolitane, dal momento che la legge n. 56 del 2014 generalizza il sistema dell’elezione indiretta per tutti gli enti intermedi fra regioni e comuni (città metropolitane e province), senza contare le unioni di comuni minori che, precisa la Corte, non vanno ritenuti nuovi enti, e le forme di associazione fra comuni di maggiori dimensioni per l’esercizio di funzioni connesse.

Nel frattempo veniva presentato alle Camere il disegno di legge costituzionale sulla riforma del Senato e del Titolo V, che esclude le province dagli enti costituzionalmente necessari prevedendo viceversa che “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione”. Inoltre lo stesso disegno di legge attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in ordine a “Disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni” (art. 117, lett. p)), con l’obiettivo di parare le obiezioni di legittimità che si sarebbero diversamente prospettate visto che la Corte, sulla base del vigente riparto di competenze, aveva assegnato alla potestà legislativa residuale delle regioni la disciplina della materia (sentt.nn. 244 e 256 del 2005 e 397 del 2006), salvo peraltro a respingere in seguito le censure sollevate nei confronti della legge del 2014 con l’argomento che tali forme associative non creano nuovi enti e vanno pertanto ricomprese nella materia “organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni” (sent.n. 50 del 2015).

Il progetto costituzionale di riordino era ben presente agli autori della legge. La Relazione illustrativa vi coglieva infatti “il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i

comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana. Vi è poi un'apertura a future forme organizzative, molto flessibili e articolate, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni attualmente spettanti alle province, all'interno di una cornice uniforme, data dalla legge statale che conterrà i criteri e i principi, di cui lo Stato e le regioni saranno chiamati a definire, se possibile in modo coerente, le forme ottimali". D'altra parte la Relazione, in presenza di un quadro costituzionale ancora segnato dall'art. 114 Cost., configurava il disegno di legge in questione come un intervento "per un verso anticipatore del futuro e per un altro orientato ad evitare un inaccettabile salto all'indietro".

L'impianto della legge corrisponde in definitiva all'auspicio che, anziché un capitolo a parte, la riforma delle province consentisse una "razionalizzazione degli eccessi del municipalismo italiano", e più precisamente, in un contesto di città disperse come quello dei nostri territori, una "tecnica di costruzione di politiche pubbliche intercomunali ad applicazione generalizzata"¹³. La legge, si aggiunge ancora, punta "sul raggiungimento, attraverso l'intercomunalità, di una dimensione ottimale da parte dei comuni, che sono elevati a componente essenziale dell'intelaiatura del nostro ordinamento locale: tanto da imprimere una configurazione di secondo grado agli enti intermedi, per i quali si prevede invece, al contempo, un ridimensionamento (per le Province) ed una specializzazione funzionale (per le città metropolitane)"¹⁴.

Possiamo chiederci a questo punto se le disposizioni dedicate alle province rispecchino un'impostazione del genere.

4. Dopo aver definito le province quali "enti di area vasta", la legge ne individua le funzioni fondamentali, essenzialmente distinguibili in tre gruppi: di gestione (ambiente per quanto di competenza, strade provinciali, edilizia scolastica), di pianificazione (territoriale, dei servizi di trasporto, della rete scolastica) e di "raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" (comma 85)

Confrontando tali funzioni con quelle spettanti alle province secondo il d.lgs n. 267 del 2000, recante t.u. sugli enti locali, possiamo dire che le funzioni di gestione subiscono un drastico ridimensionamento: cadono quelle di "difesa del suolo...e prevenzione delle calamità", "tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche", "valorizzazione dei beni culturali", "protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali"; "caccia e pesca nelle acque interne", "organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore", "servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale"; fra i "compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale", rimangono solo quelli relativi all'edilizia scolastica; della funzione, avente un'ampia formulazione, di "viabilità e trasporti", rimane la gestione delle "strade provinciali".

Viceversa il terzo gruppo di funzioni fondamentali ("raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali"), che già spettava alle province in base

¹³ S.Spinaci, *Intorno alla tentata riforma delle Province*, cit., 959.

¹⁴ C.Tubertini, *Area vasta e non solo*, cit., 201.

all'art. 19, lett. l, t.u. del 2000, viene notevolmente potenziato. Anzitutto ad essa va riaccolta una specifica previsione in materia di appalti, secondo cui "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" (comma 88). Inoltre il secondo gruppo di funzioni, quelle di pianificazione, non serve più a raccordare le proposte dei comuni con la programmazione regionale, e perde il senso di una programmazione 'dall'alto' (art. 20, primo comma, d.lgs. n. 267 del 2000), mentre mantiene proprio quella di predisporre i piani territoriali di coordinamento (art. 20, secondo comma, legge cit.), che in tanto può indirizzarsi ai comuni in quanto abbia tenuto conto delle loro realtà amministrative e territoriali. Infine, nello stabilire che lo Stato e le regioni attribuiscono alle province funzioni ulteriori (le c.d. funzioni non fondamentali) al fine di conseguire gli obiettivi testualmente indicati, fra cui in particolare quelle di "adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni" nonché di "forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali" (comma 89), la legge mira a fare della provincia l'ente preposto a favorire l'associazione dei comuni diversi da quelli minori, per i quali valgono le specifiche disposizioni dettate circa "l'unione di comuni", quanto all'esercizio delle relative funzioni.

Secondo una diversa lettura delle esigenze di riordino del livello di governo intermedio, prima ancora che della legge, gli enti di area vasta si dovrebbero così caratterizzare per la infungibilità delle funzioni da attribuirsi ad essi, mentre le politiche di incoraggiamento dei comuni verso dimensioni territoriali più ampie delle attuali dovrebbero piuttosto spettare alla regione, vista come "il soggetto che è meglio in grado di avere la visione finale del complesso di funzioni attribuite agli enti locali" e tale perciò da doversi veder riconosciuto "un ruolo di adeguamento del governo locale, anche per alcuni tratti organizzativi"¹⁵. Questa premessa spiega perché da un lato si sia rinvenuta nel testo della l.n. 56 del 2014 una conferma delle funzioni fondamentali di gestione storicamente attribuite alle province, e dall'altro si sia espresso un forte sfavore per l'attribuzione ad esse della funzione di incoraggiamento dell'aggregazione delle funzioni dei comuni, prevista dalla legge, alla quale il progetto governativo di revisione costituzionale fornisce indubbiamente copertura costituzionale là dove assegna allo Stato potestà legislativa esclusiva circa le "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni"¹⁶.

Ora, a parte la considerazione che le funzioni gestionali degli enti di area vasta – almeno quelle fondamentali previste direttamente dalla legge, dunque al netto dei trasferimenti statali e regionali – risultano alquanto ridotte rispetto a quelle storicamente proprie delle province, occorre intendere sul significato delle funzioni, che la legge attribuisce agli enti di area vasta, di "incoraggiamento", ma anche di impulso e di assistenza, dello svolgimento associato delle funzioni comunali.

Non si tratta di coordinamento, figura organizzativa che può perfino contemplare un momento di gerarchia dell'ente coordinante, e ne presuppone comunque la distinzione da quelli coordinati: il coordinamento non può essere un autocoordinamento. Le funzioni predette consistono piuttosto nella ricerca delle soluzioni più idonee, anche in termini organizzativi, per lo svolgimento di funzioni che i singoli comuni non sarebbero da soli in

¹⁵ F.Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 245.

¹⁶ F.Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit., 245.

grado di assolvere, e nella conseguente individuazione degli strumenti e delle risorse necessarie allo scopo.

Si tratta di funzioni che riflettono dunque pienamente la dinamica della sussidiarietà. La differenza è che mentre chi leggeva il testo dell'art. 118 Cost., nella versione della l.cost.n. 3 del 2001, poteva plausibilmente immaginare uno scorrimento automatico dal singolo comune alla singola provincia delle funzioni che il comune non era in grado di assolvere, la riforma sopprime le province quali enti costituzionalmente necessari, e pone al contempo le basi di un riordino legislativo che alle province sostituisce enti definibili di area vasta in quanto enti intercomunali, non solo quanto agli organi che li compongono, ma allo stesso modo quanto alle funzioni. L'aggancio costituzionale resta, appunto, la sussidiarietà. Con la fondamentale differenza, tuttavia, che il *subsidium* non è prestato da un ente avente la medesima legittimazione democratica e la medesima struttura organizzativa, ma da un ente rappresentativo dei comuni di una medesima area vasta, chiamati a definire tra loro le funzioni da esercitarsi congiuntamente dal punto di vista della loro ottimizzazione, e quindi a favorire tale congiunto esercizio. Dal singolare si passa così al plurale: non mi sembra poco, anche se, in quel plurale, può annidarsi l'insidia dello stallo decisionale.

In ogni caso, l'esperienza anche recente dimostra lo scarso impegno delle regioni a favore delle fusioni dei comuni¹⁷, per cui non è difficile immaginare che, se esse fossero rimaste arbitre della materia, l'inerzia sarebbe continuata. Ecco perché il processo non poteva che partire dal centro. Il che non equivale a un "velleitario e anacronistico" ritorno all'uniformità, a fronte della diversa configurazione della maglia territoriale dei comuni a seconda delle regioni¹⁸. In realtà, la manovra di scomposizione e successiva ricomposizione dell'intero livello di governo intermedio apre spazi inediti a una differenziazione che negli scorsi quindici anni non abbiamo visto affatto. A parte le città metropolitane, lo dimostra la stessa distinzione fra unioni e fusioni di comuni e il ruolo, necessariamente differenziato, che al riguardo potranno giocare gli enti di area vasta. Inoltre, rimane in capo alle regioni uno spazio ragguardevole di scelta in ordine all'allocatione delle funzioni non fondamentali precedentemente svolte dalle province, e con esso di ulteriori processi di differenziazione.

In definitiva, considerato il risalente culto per l'uniformità, non si può più dire che il principio di differenziazione sia "totalmente disapplicato"¹⁹. Il diverso regime giuridico delle aggregazioni intercomunali a seconda delle soglie di abitanti rifletterà pure una "logica militare"²⁰, ma è solo un aspetto di un processo di differenziazione che era inutilmente rimasto per dieci anni nelle mani degli stessi enti autonomi, e che ora è partito dal centro, con alcuni residui di uniformità.

5. La legge n. 56 del 2014 costituisce il terzo tentativo, nell'arco di soli tre anni, di razionalizzare le forme intercomunali di aggregazione, alla ricerca di un punto di equilibrio fra uniformità (solo in parte necessaria, come si è detto) e differenziazione. Se si prescinde dalle convenzioni, che non realizzano una vera e propria forma di aggregazione, la differenza fondamentale rimane quella fra unioni di comuni, già definite dal t.u. sugli

¹⁷ F.Politi, *Dall'unione alla fusione dei comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 28.

¹⁸ Come ritiene F.Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit., 245.

¹⁹ R.Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 63.

²⁰ R.Bin, *Stato delle autonomie*, cit., 63.

enti locali del 2001 come “l’ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi” (art. 32), e fusioni di comuni, che possono istituirsi su iniziativa degli stessi e nelle forme previste con legge regionale secondo gli artt. 117 e 133 Cost. (art. 15). La legge del 2014, oltre a introdurre la specifica fattispecie della “fusione per incorporazione” di un comune in un altro (art. 1, comma 130), ha confermato la fissazione a 10.000 abitanti del limite demografico minimo delle unioni di comuni per l’esercizio obbligato delle funzioni fondamentali, fatti salvi “il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali individuati dalla regione”.

La fissazione di un limite del genere, pur temperato dalla previsione di deroghe da parte delle regioni, basta a dimostrare come, su un punto cruciale di tutto il disegno normativo, l’uniformità sia prevalsa sulla differenziazione. Eppure basterà ricordare alcuni semplici dati. La distribuzione dei piccoli comuni, se per tali intendiamo convenzionalmente quelli inferiori a 5.000 abitanti, è estremamente disomogenea sul territorio nazionale: sia in termini numerici, giacché si va dagli oltre mille del Piemonte e della Lombardia agli ottantacinque della Puglia (con una popolazione quasi eguale a quella del Piemonte), sia in percentuale sul totale della popolazione, che in Piemonte è del 30% e in Emilia-Romagna (a parità di popolazione) è del 9%. Così stando le cose, non sarebbe stato opportuno fissare una banda di oscillazione entro cui lasciare alle regioni la scelta del limite demografico minimo?

Non a caso, il documento presentato dall’ANCI nella seduta del 3 novembre scorso dell’Indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali della Camera sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali si apre con queste parole:

“Il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l’esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Questo aspetto è divenuto una ancor più evidente criticità nelle Regioni che non hanno disciplinato un diverso limite demografico come consentito dall’art. 1, comma 107, lettera b). Ad oggi alcune Regioni hanno comunque già definito un limite inferiore, diversificandolo da quello nazionale. In breve, il limite nazionale non presenta particolare utilità per dare concretamente avvio a tali processi, in considerazione delle evidenti diversità e specificità dei singoli territori. La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all’obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti la finalità dell’Associazionismo. I tentativi di gestione associata di tutte e 10 le funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi un aumento della spesa o addirittura l’inibizione, anche delle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative”.

Per quanto la legge abbia cercato di rimuovere certe rigidità presenti nella legislazione convulsamente e disordinatamente accumulatasi nel triennio precedente, sul punto essa riflette il vizio di origine di stabilire regole senza tenere minimamente conto delle esperienze realizzate anche di recente nel settore oggetto della disciplina. Alcuni esempi torneranno utili.

Prendiamo la previsione della l.n. 142 del 1990, secondo cui i comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti che avessero costituito una unione per l’esercizio di una pluralità di funzioni o servizi avrebbero dovuto procedere a una fusione pena lo scioglimento dell’unione. La prospettiva della fusione scoraggiò i comuni a costituire unioni, tanto che la l.n. 265 del 1999 rese soltanto eventuale il processo di fusione.

Nell'arco di soli quattro anni, il numero delle unioni salì da 12 a 222²¹. La lezione è servita solo ad evitare, per il futuro, qualsiasi obbligo di passaggio dall'unione alla fusione; ma il legislatore non si è chiesto, prima di legiferare, perché quei comuni e non altri avessero deciso di procedere all'unione una volta rimosso quell'obbligo, né come quelle unioni abbiano funzionato nella pratica.

Ulteriori interrogativi sarebbero stati utilissimi a proposito dell'esperienza delle legislazioni regionali adottate, se si vuole *obtorto collo*, sulla base delle leggi nazionali succedutesi dal 2011 in poi. Uno sguardo ai modelli di intercomunalità già affermatasi avrebbe mostrato notevoli differenze a seconda delle regioni, e non solo in ragione della diversa distribuzione del numero dei comuni sul rispettivo territorio. Per esempio, da una ricerca sui casi delle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna, risulta come la prima abbia a lungo prescelto una sorta di *laissez faire* intorno alle forme associative ammesse a contribuzione, mentre la seconda abbia, all'opposto, fatto convogliare tutti i comuni, obbligati e non ad aggregarsi, verso forme stabili di cooperazione strutturate in unioni di comuni, peraltro in gran parte coincidenti con gli ambiti e i distretti socio-sanitari²².

Il fatto che il legislatore, in questa occasione come nelle precedenti, non si sia basato su tali esperienze ha comportato un eccesso di rigidità in ordine ai modelli di aggregazione intercomunale, con evidenti ripercussioni sulla tenuta del disegno degli enti di area vasta.

6. In sede di attuazione della legge si è avuto in parte un recupero di flessibilità. Mi riferisco in particolare all'accordo Stato-Regioni stipulato in sede di Conferenza Unificata l'11 settembre 2014 sulla base del comma 91 della legge, che dopo aver previsto che il riordino delle funzioni debba avvenire in modo da assegnare ai comuni e alle loro forme associative le funzioni non assegnate agli enti di area vasta (o alle città metropolitane), "anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche nel rispetto delle quali devono essere esercitate, sempre che nel processo di riordino non ne venga disposta, nel quadro dei processi di semplificazione, la soppressione ovvero la rimodulazione", nonché il mantenimento in capo agli enti di area vasta delle sole funzioni coerenti con le finalità proprie della legge (punto 8), aggiunge significativamente che "Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni attualmente svolte dalle province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione. Si concorda a tal fine che ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive Province, non riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85 della Legge, e ad operarne il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel presente Accordo" (punto 9, lett. c).

La fase di attuazione si è però complicata a causa di altri fattori. La legge di stabilità per il 2015 (l.n. 190 del 2014) ha infatti compresso fortemente l'autonomia finanziaria degli enti che si trattava di riordinare, con tanto di tagli delle relative piante organiche. Di fatto, si è così invertita la sequenza fra riassetto delle funzioni non fondamentali delle province e attribuzione delle risorse finanziarie e del personale, quale era prevista dalla legge n. 56

²¹ Dati riportati in Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale della Finanza Locale, *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, febbraio 2015, 8.

²² M.Casula, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 693 ss.

del 2014²³. Non è certo la prima volta che accade. Nello stesso processo di attuazione del nuovo Titolo V, la legge di attuazione dell'art. 119 Cost. (l.n. 42 del 2009) aveva preceduto, altrettanto irrazionalmente, la riallocazione delle funzioni amministrative disegnata dall'art. 118. La differenza consiste nel fatto che, nel frattempo, la crisi finanziaria ha determinato un massiccio ritorno alla finanza derivata, che l'art. 119 esclude chiaramente. Ma l'inversione di priorità fra riforma amministrativa e allocazione delle risorse fra gli enti ricorre allo stesso modo.

Che il fronte finanziario rimanga il più allarmante, è anche dimostrato dal fatto che la distribuzione di risorse da parte del centro fra gli enti di livello intermedio si sta rivelando talora priva di ogni senso delle proporzioni. Si pensi al finanziamento dei trasporti, con percentuali a favore delle città metropolitane di gran lunga superiori a quelle relative agli enti di area vasta, nonostante le maggiori esigenze di questi ultimi nel settore siano del tutto evidenti. Qui non vale l'argomento della scarsa disponibilità di risorse: il fatto è che il sistema di finanza derivata, oltre ad essere escluso dalla Costituzione, non solo comprime le autonomie, ma rischia di provocare l'interruzione dei servizi essenziali da rendere ai cittadini.

Dal punto di vista ordinamentale, è da rilevare anzitutto il ritardo con cui le regioni hanno provveduto all'allocazione delle funzioni non fondamentali²⁴: e molti operatori del settore hanno giustamente notato come la questione dei tempi sia tutt'altro che neutra, tenuto conto che, tanto più tempestivamente si realizza la concreta individuazione delle linee portanti del nuovo assetto, dipendente anzitutto dai trasferimenti delle funzioni agli enti di area vasta, quanto più questi ultimi potranno presentarsi con le carte in regola all'appuntamento dell'entrata in vigore della legge costituzionale che, decostituzionalizzate le province, attribuisce come si è detto alla legge statale il compito di fissare "i profili ordinamentali generali" degli enti suddetti, per il resto disciplinati da leggi regionali.

In questo senso, le leggi regionali che hanno disposto in materia di trasferimento delle funzioni già conferite alle province hanno anticipato una parte importante dei futuri assetti degli enti di area vasta. Non c'è da stupirsi che si registrino notevoli oscillazioni: si va dalla Toscana, che ha provveduto a riportare a livello regionale le funzioni già spettanti alle province, all'Emilia-Romagna, che ha mantenuto in capo ad esse alcune funzioni tradizionali (ad es. trasporti) e per il resto ha introdotto una serie di interventi in codecisione fra regione, città metropolitana e province, alla Lombardia, che ha confermato in capo alle province quasi tutte le funzioni già conferite, fino al Piemonte, che oltre a confermarle tutte ne ha attribuite o delegate di ulteriori.

L'elemento comune a tutte le leggi regionali è invece costituito dall'attribuzione agli enti di area vasta di compiti più o meno importanti di incentivazione delle funzioni intercomunali oltre che di processi di fusione tra i comuni minori. Ed è questo, come si è detto, il banco di prova decisivo per il futuro degli enti di area vasta. Se teniamo presente che la sperimentazione delle forme intercomunali di aggregazione si è sviluppata in misura e con modalità molto diverse a seconda delle regioni, non è difficile ipotizzare che

²³ F.Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali nella legge Delrio e la prima fase della sua attuazione*, Prefazione a *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio)*, Milano, Giuffrè, 2015, XXXIII.

²⁴ Al punto che il legislatore nazionale ha fissato al 31 ottobre 2015 la scadenza oltre la quale la regione inadempiente è tenuta a versare alle città metropolitane e alle province le somme corrispondenti alle spese da ciascuna sostenute per l'esercizio delle funzioni non fondamentali oggetto della regolazione regionale (art. 7, comma 9-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2015, conv. in l.n. 188 del 2015).

una tendenza simile proseguirà ancora, e si estenderà anzi all'interno delle stesse regioni a seconda della riuscita dei nuovi enti.

Se uno sviluppo a macchie di leopardo si può in parte dare per scontato, i problemi maggiori di carattere ordinamentale sono i seguenti. Anzitutto, la perdurante diffidenza dei comuni interessati nei confronti delle unioni. In base alla legge, entro il 31 dicembre 2014 tutti i 5681 comuni con meno di 5.000 abitanti avrebbero dovuto associarsi con altri per l'esercizio di tutte le loro funzioni fondamentali. Ma secondo dati SIOPE, a fine 2014 non risultavano cambiamenti significativi rispetto al 2013: solo il 19% dei comuni di tale consistenza demografica risultava già associato in unioni di comuni, che per giunta si caratterizzano per il fatto di svolgere poche funzioni, e talvolta una sola o due. E tutto lascia ritenere che, *rebus sic stantibus*, nemmeno la proroga al 31 dicembre 2015 fissata dal d.l. n. 192 del 2014 potrà spostare sostanzialmente la questione.

Un secondo ordine di problemi deriva dalla tendenza dei poteri centrali a contraddire l'impianto del livello di governo intermedio previsto dalla l.n. 56 del 2014. A seguito della l.n. 114 del 2014, che sancisce l'obbligo di ricorrere alle centrali uniche di committenza per gli appalti di lavori, servizi e forniture, l'ANAC ha pubblicato l'elenco dei soggetti chiamati a svolgere tale funzione, che però raramente coincidono con gli enti di area vasta, nonostante l'espressa previsione in tal senso della legge n. 56, e con evidenti rischi di duplicazioni e sprechi; lo stesso vale per il testo, approvato dal Senato nel giugno scorso, del disegno di legge di attuazione della direttiva UE sugli appalti²⁵. La tendenza a contraddire l'impianto del livello di governo intermedio previsto dalla legge del 2014 viene invece opportunamente corretta dalla proposta di emendamento al disegno di legge di stabilità in corso di approvazione avanzata dall'UPI, secondo cui, in caso di mancata aggregazione tra i comuni non capoluoghi di provincia, le funzioni di stazione unica appaltante per gli appalti di lavori pubblici di tali comuni sono attribuite alle province e alle città metropolitane.

Rimane infine aperto il problema dell'allocazione sovraprovinciale, in alcune regioni, di ambiti o bacini territoriali ottimali di gestione dei servizi pubblici locali, che, contrastando con i limiti delle circoscrizioni territoriali, costringe le regioni a prevedere una gestione in forma associata tra gli enti di area vasta che ne risultano interessati²⁶.

7. Sono problemi di ordine diverso, e che richiedono soluzioni diverse, purché si attui il disegno del governo locale intermedio previsto dalla legge. Attuarlo, ovviamente, in modo coerente, evitando di aggiungere soggetti istituzionali a quelli previsti dalla legge, che non sarebbe una ulteriore differenziazione, bensì un modo per stravolgere quella che vi viene disegnata. Ma la coerenza non basta. Bisogna pure interrogarsi sul perché sono state disattese le scadenze legislative circa la formazione delle unioni di comuni: la diffidenza di tanti amministratori locali potrà pur avere ragioni di carattere culturale, ma il fatto è che l'unione viene avvertita come un obbligo da ritardare il più possibile se non da aggirare, non come un'opportunità da cogliere. Non mi pare che l'azione di convincimento nei loro confronti sia stata sufficiente, né in sede centrale né a livello regionale.

In questo senso occorrerebbe cambiare radicalmente l'approccio, con analisi costi/benefici relative a tutte le unioni ancora da instaurare e con l'istituzione di un

²⁵ M.Filippeschi, Dalla provincia alla "casa dei comuni": il ruolo chiave del nuovo ente di area vasta, Comunicazione al Seminario UPI, Roma, 14 ottobre 2015.

²⁶ M.Filippeschi, Dalla provincia alla "casa dei comuni", cit.

Osservatorio nazionale sui processi di aggregazione intercomunali. Sono proposte che vengono dagli stessi amministratori locali, e che dunque costoro non potrebbero che appoggiare, senza determinare aggravii finanziari.

In questo quadro si spiega pure la proposta dell'ANCI di sospendere l'obbligo di associarsi in unioni, anche se si tratta di una proposta politica su cui non ho titolo a pronunciarmi. Certo è che, per evitare tanto una ulteriore proroga in bianco, che sarebbe altrettanto inconcludente delle precedenti, quanto il rischio di una smobilitazione dell'impianto della legge, compresa la costituzione di enti la cui identità sta e cade con l'essere "casa dei comuni", occorre convincersi che è tempo di cambiare approccio e comportamenti.

A questa condizione, lo sviluppo delle funzioni di monitoraggio e analisi costi/benefici non avrebbe soltanto una finalità persuasiva, ma anche di accompagnamento dei processi di prima sperimentazione delle unioni, anche attraverso l'individuazione di buone pratiche da suggerire alle altre unioni costituite e a quelle ancora da costituirsi, e delle condizioni per l'erogazione di incentivi finanziari disposti a livello centrale e regionale. In proposito, non sarebbe necessaria una legge. Un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni basterebbe a istituire l'Osservatorio nazionale, e a fissare le linee-guida minime per consentire agli enti di area vasta di seguire l'intero processo sui territori in costante raccordo con l'Osservatorio.

Le soluzioni sarebbero abbastanza semplici, se si superassero spensierate abitudini di legislatori e amministratori, al centro come sui territori: fissare regole in astratto perfino quando, per attuarle, si richieda l'iniziativa dal basso; varare riforme senza averne appurato la fattibilità, e poi disinteressarsene fino a contraddirne i contenuti a breve distanza; scaricare le responsabilità delle proprie inadempienze su altri enti territoriali. In questo senso la riforma del 2014 è una scommessa ancora aperta.