

Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*.

di Fulvio Pastore**

Sommario: 1. Il riordino territoriale: una questione, storica e fondamentale, vista sotto la lente deformante della crisi finanziaria. - 2. La legge n. 148 del 14 settembre 2011, il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 e il disegno di legge costituzionale del 8 settembre 2011 sulla soppressione degli enti intermedi: unione forzata dei “comuni polvere” e svuotamento funzionale delle province per via di decreto legge in vista della loro definitiva soppressione. - 3. Profili critici e problematici dei recenti interventi legislativi: dissonanze e disarmonie con la riforma del Titolo V. – 4. Le riforme di cui ci sarebbe veramente bisogno: prospettive *de jure condendo* – 5. Riflessioni conclusive: la missione cruciale della classe

* Testo della relazione svolta durante il convegno organizzato dal Coordinamento Nazionale Permanente dei Consigli delle Autonomie Locali, sul tema: *Riforme costituzionali, nuovi assetti degli Enti locali e ruolo dei Consigli delle autonomie locali*, (Roma, Consiglio Regionale del Lazio, 13 dicembre 2011).

Il testo presentato al convegno è stato dotato di uno snello apparato di note e di un elenco di riferimenti bibliografici essenziali, nonché aggiornato con le piccole modifiche introdotte dalla legge di conversione del decreto legge n. 201 del 2011, approvata definitivamente dalle camere parlamentari il 22 dicembre 2011.

** Professore associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Cassino.

politica locale e regionale. – 6. Riferimenti bibliografici essenziali.

1. Il riordino territoriale: una questione storica e fondamentale, vista sotto la lente deformante della crisi finanziaria.

La questione del riordino territoriale in Italia risale molto indietro nel tempo, intrecciandosi con l'evoluzione della forma dello Stato unitario nel suo complesso; anche se, con riferimento all'attualità, riguarda in particolare il processo di decentramento territoriale autonomistico¹.

¹ Sul complesso, non sempre coerente, processo di decentramento territoriale autonomistico in corso in Italia e sui suoi auspicabili approdi, cfr. la ricerca approfondita e sistematica contenuta nell'opera collettanea M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, Jovene, Napoli, 2007.

Sulle interrelazioni tra processo di decentramento territoriale e conferimento delle funzioni amministrative, *ex plurimis*, cfr. S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 8, Jovene, Napoli, 2006.

In particolare sulle esigenze di riforma del bicameralismo italiano nel quadro della ridefinizione dell'assetto della forma di stato autonomistica, tra le tante opere in argomento, cfr. V. BALDINI (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura editrice, Napoli, 2007.

Sull'annoso tema del riordino territoriale in Italia, cfr. in particolare la ricostruzione organica svolta in F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 2009.

Per quanto concerne i comuni, come è noto, le esigenze di riordino derivano innanzitutto: dal numero estremamente alto di enti comunali, oltre ottomila; dal fatto che circa la metà dei comuni si attesta sotto la soglia dei tremila abitanti, qualificandosi per questo convenzionalmente come “comuni polvere” (di questi, peraltro, oltre mille sono gli enti che si collocano al di sotto della soglia dei mille abitanti); dalla diversità organizzativa e strutturale degli enti; dai fenomeni di conurbazione, che hanno spesso cancellato i confini territoriali tra diversi comuni, soprattutto a ridosso delle grandi città; dalla crescente mole dei conferimenti amministrativi ai comuni, indiscriminati e non sempre accompagnati da un adeguato trasferimento di risorse.

Le esigenze di riordino delle attuali circoscrizioni provinciali, molte delle quali istituite sin dal 1861 in occasione della nascita dello Stato unitario, derivano tra l’altro: dalla estrema disomogeneità geografica, urbanistica, sociale ed economica dei territori amministrati da alcune province; dalla eccessiva proliferazione di enti provinciali, verificatasi in particolare negli ultimi anni e non sempre dettata da esigenze oggettive di ottimizzazione dell’azione amministrativa; dalla non chiara determinazione delle funzioni amministrative affidate alle province; dalla sovrapposizione di competenze verificatasi in alcune aree rispetto ad altri enti amministrativi infraregionali e sovracomunali².

Per una trattazione completa, sintetica e aggiornata del diritto regionale italiano, tra i tanti manuali in circolazione, cfr. soprattutto P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, seconda edizione, Giappichelli editore, Torino, 2009; A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008.

² Per un inquadramento della questione, anche in chiave storica, cfr. F. FABRIZZI, *Soppressione di province e manovra finanziaria. profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in www.federalismi.it,

Neppure le venti attuali Regioni, si sottraggono a frequenti richieste di riordino territoriale, anch'esse provocate dalla disomogeneità geografica, economica, sociale e culturale di alcuni territori regionali: come dimostrano, ad esempio, le varie proposte di istituzione di nuove regioni e le numerose richieste di passaggio di enti comunali da una regione all'altra.

Non si tratta di una questione secondaria o marginale, ma di un nodo fondamentale, dalla soluzione del quale dipende in larga misura il buon esito del processo di decentramento autonomistico in corso.

In un recente passato non sono mancati tentativi da parte del legislatore di affrontare il tema, sia pure in modo disorganico e asistemico. In particolare, con la legge n. 142 del 1990, era stata prevista la realizzazione di unioni tra Comuni, incentivata da agevolazioni finanziarie, ma esclusivamente finalizzata alla fusione degli stessi. Come è noto il tentativo fallì, proprio per la esclusiva finalizzazione alla fusione delle unioni, che scoraggiò, nonostante gli incentivi, l'avvio dei processi di riordino.

Ora, il tema – nuovamente toccato *medio tempore* dal TUEL - ritorna prepotentemente alla ribalta, con una serie di interventi legislativi e di proposte di revisione costituzionale, che riguardano, in particolare, i piccoli comuni e tutte le province. Si tratta tuttavia, di riforme dettate prevalentemente, se non esclusivamente, dall'obiettivo di ridurre le spese della pubblica amministrazione, sotto la spinta della crisi finanziaria dello Stato; piuttosto che, come sarebbe stato invece auspicabile, dall'esigenza di delineare un assetto del sistema dei livelli territoriali di governo efficiente e funzionale, oltre

2.6.2010; T. E. FROSINI, *Modifica del Titolo V e ruolo delle province*, in www.federalismi.it, 9.9.2009; T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in www.federalismi.it, 5.8.2009.

che rispondente ai principi di autonomia, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2. La legge n. 148 del 14 settembre 2011, il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 e il disegno di legge costituzionale del 8 settembre 2011 sulla soppressione degli enti intermedi: unione forzata dei “comuni polvere” e svuotamento funzionale delle province per via di decreto legge in vista della loro definitiva soppressione.

Sui “comuni polvere” è intervenuta di recente la legge n. 148 del 14 settembre 2011, che ha convertito in legge con modifiche il decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo³.

Senza preoccuparsi soverchiamente della compressione del grado di pluralismo e di rappresentatività degli enti territoriali in questione, né tanto meno di preservare l'autonomia degli enti in questione, il legislatore ha previsto misure piuttosto drastiche.

A tal proposito, l'art. 16 della legge 148 del 2011, rubricato “Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza

³ Una annotazione “a caldo” delle disposizioni citate è rinvenibile in C. D'ANDREA, *I comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della “Manovra bis”*, in www.federalismi.it, 19.10.2011.

politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali” prevede che: «1. Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia. 2. A ciascuna unione di cui al comma 1 hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti sulla base della legislazione vigente e dei servizi ad esse inerenti (...)).».

Al fine di rendere effettiva l'obbligatorietà dell'unione, il comma 8 stabilisce che: «Nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 6, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2012, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo e sulla base dell'elenco di cui al comma 16. La regione provvede

anche qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni di cui al presente articolo».

Ai sensi del comma 10: «Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta. 11. Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione (...)».

Sempre al fine di ridurre le spese di funzionamento, il comma 17 del medesimo articolo prevede che: «A decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto: a) per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri; b) per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in due; c) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sette consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in tre; d) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro».

L'unione potrà accorpate anche comuni non limitrofi, pur di raggiungere le dimensioni prescritte, dal che appare evidente come la razionalizzazione delle funzioni proclamata come intento dal legislatore venga a risolversi nell'unico vero scopo del risparmio di spesa.

Ancora più drastiche le prospettive di riforma del sistema delle autonomie territoriali con riguardo alla sorte

dell'Ente provincia, nei confronti del quale si progetta la completa soppressione⁴.

A tal proposito, il disegno di legge costituzionale approvato dal consiglio dei ministri nella seduta del 8 settembre 2011, intitolato “Soppressione degli enti intermedi”,

⁴ Una pulsione questa che affiora periodicamente da lungo tempo, sin dalla effettiva istituzione, nel 1970, delle regioni ad autonomia ordinaria, muovendo trasversalmente forze politiche di vari orientamenti culturali e schieramenti politici.

Tra le proposte in tal senso, si segnala, per la particolare crudezza, il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1152 (c.d. proposta Salvi – Villone) presentata nella XV legislatura, con la quale si proponeva *tout court* l'abolizione delle province, senza neppure prevedere altri enti intermedi. A tal proposito si legge, tra l'altro, nella relazione introduttiva al citato disegno di legge costituzionale, p. 4 e s.: «(...)Si prospettano pertanto scelte anche radicali, tese a ridefinire il sistema delle autonomie nella sua architettura generale, ed in alcuni elementi strutturali e fondativi. Si propone così la soppressione delle province, che sono da sempre l'elemento più debole nella legittimazione storica e nella presenza istituzionale effettiva. Tra i comuni, portatori di identità civiche spesso plurisecolari o addirittura millenarie, e la regione, soggetto nuovissimo di istituzione ma oggi assai corposo nella definizione dei poteri e nella disponibilità di risorse, le province sono state e sono il vaso di coccio. Esse hanno una identità debole e un ruolo evanescente, pienamente percepiti come tali dai cittadini, mentre la perdurante spinta alla istituzione di nuove province esprime essenzialmente la spinta di una pratica politica localistica e clientelare. Tra il comune e la regione, per l'esercizio di funzioni amministrative di area vasta, si prevede invece, nel presente disegno di legge solo l'associazione tra comuni, con la precisa prescrizione che essa debba avvalersi esclusivamente del personale e degli uffici dei comuni associati, mentre è fatto esplicito divieto dell'introduzione di ulteriori livelli di rappresentanza. In specie, viene abrogato l'articolo 123, quarto comma, ai sensi del quale in ogni regione è costituito un consiglio delle autonomie locali. Le giuste esigenze di concertazione e di partecipazione possono e devono essere assunte e garantite nell'ambito dei procedimenti di formazione della volontà, legislativa o amministrativa, della regione. Non esiste alcun imprescindibile bisogno di creare costose superfetazioni istituzionali di natura rappresentativa. Né si mostra opportuno avviare la regione verso un surrettizio e non dichiarato bicameralismo, soprattutto nel momento in cui proprio al bicameralismo si muovono da più parti censure al livello nazionale (...)».

prevede *sic et simpliciter* la cancellazione delle province, pur affidando all'autonomia regionale il compito di ridisegnare il governo delle c.d. aree vaste, istituendo eventualmente degli enti locali regionali di almeno trecentomila abitanti oppure con una estensione di almeno tremila chilometri quadrati.

Per l'istante - nell'attesa che la soppressione delle province venga consumata definitivamente per via di revisione costituzionale - c'è già stato di fatto uno svuotamento funzionale e politico degli enti provinciali per decreto legge.

La c.d. manovra Monti - anche nota come "Salva Italia" e realizzata con decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, intitolato "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" - ha infatti quasi azzerato le funzioni delle province e ne ha fortemente ridotto il grado di pluralismo e rappresentatività politica.

In particolare, l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, commi da 14 a 22, prevede che: «(...) 14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni. 16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012. 17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. 18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le

stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 30 aprile 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato. 19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia. 20. Con legge dello Stato è stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono. 21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa. 22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza»⁵.

⁵ Le disposizioni riportate sono state modificate lievemente - dopo lo svolgimento della presente relazione al convegno di Roma del 13.12.2011 - in sede di conversione in legge, risultandone il seguente testo coordinato (Cfr. Testo del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 coordinato con le modifiche introdotte dal disegno di legge di conversione definitivamente approvato dal Parlamento il 22 dicembre 2011; in grassetto le modificazioni apportate dalla legge di conversione rispetto al testo del decreto legge): «(...) 14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni. 16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il **31 dicembre** 2012. 17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti **secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16**. 18. Fatte salve le funzioni di cui al comma

3. Profili critici e problematici dei recenti interventi legislativi: dissonanze e disarmonie con la riforma del Titolo V.

14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il **31 dicembre 2012**, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il **31 dicembre 2012**, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. **Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17. 20-bis. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano.**

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, **con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.**»

Il decreto legge n. 201 del 2011 presenta numerose dissonanze e disarmonie, in specie rispetto alla disciplina costituzionale dei rapporti tra livelli territoriali di governo e in senso più ampio rispetto ai principî generali dell'ordinamento costituzionale⁶.

Innanzitutto, come già si è messo in evidenza, appare in contrasto con il principio autonomistico e con quello democratico per la eccessiva riduzione del pluralismo politico e della rappresentatività degli organi politici della provincia.

In secondo luogo, viola il principio di pari ordinazione degli enti territoriali autonomi sancito nel nuovo articolo 114 della Costituzione, togliendo alla provincia ogni funzione amministrativa diretta che non sia di indirizzo politico e di coordinamento dell'attività dei comuni.

Peraltro, appare del tutto incongrua la decisione di affidare a un ente, giustamente privo di potere legislativo e ora caratterizzato da organi politici non direttamente eletti dal popolo, il compito di indirizzare politicamente e coordinare l'attività dei comuni, i cui organi politici restano invece legittimati da un'investitura diretta del corpo elettorale.

Si potrebbe in questa sede argomentare anche in ordine alla dubbia legittimità dell'utilizzo del decreto legge per modificare la disciplina elettorale degli organi politici della provincia: dubbi che sarebbero ulteriormente corroborati in caso di posizione della questione di fiducia, come appare prevedibile avvenga, sul disegno di legge di conversione. Infatti, l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 include la materia elettorale tra quelle sottratte alla decretazione d'urgenza, esplicitando così, ad avviso della dottrina prevalente e della

⁶ Sulla consonanza del nuovo titolo V, II Parte, della Costituzione rispetto ai principî fondamentali della Costituzione cfr. in particolare F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in www.astrid-online.it, aprile 2010.

giurisprudenza costituzionale, un limite già implicito nel sistema costituzionale.

La ragionevolezza della disciplina in esame, del resto, meriterebbe una verifica anche attraverso lo scrutinio di coerenza rispetto alle politiche legislative in atto, palesandosi come un improvviso quanto stridente cambio di rotta non solo rispetto alla legge Bassanini, ma anche rispetto al c.d. federalismo fiscale⁷.

Un altro profilo di dubbia legittimità costituzionale del decreto legge in esame riguarda la mancata specificazione della non applicabilità delle disposizioni legislative in esso contenute alle province delle regioni ad autonomia speciale, atteso che gli statuti di queste ultime - aventi la forma della legge costituzionale ai sensi dell'art. 116 della Costituzione - affidano alle stesse regioni la competenza legislativa piena in materia di ordinamento degli enti locali⁸.

Ma soprattutto, quello che preme sottolineare in questa sede, la disciplina dettata dal decreto legge n. 201 del 2011

⁷ Sulla valutazione della ragionevolezza attraverso la verifica della coerenza delle scelte legislative rispetto alle politiche in corso, sia consentito rinviare a F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. Scudiero e S. Staiano, ed. Jovene, Napoli, 1999.

La variabilità di direzione delle recenti maree legislative in tema di funzioni e servizi pubblici locali è stata per altri versi elegantemente sottolineata anche in S. STAIANO, *I servizi pubblici locali nel decreto legge n. 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in www.federalismi.it, 24.8.2011.

⁸ Solo su questo punto in sede di conversione si è corretto parzialmente il tiro introducendo nell'art. 23 il comma 20 bis, già sopra riportato, nel quale si precisa che: «**20-bis. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano.**»

stride con i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in tema di conferimento delle funzioni amministrative.

L'art. 118 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, notoriamente, al primo comma stabilisce che: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Mentre, il secondo comma dello stesso articolo prevede che: «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Vi sono dunque, come prevede lo stesso testo della Costituzione, delle funzioni amministrative che, per la dimensione dell'interesse pubblico perseguito o comunque per la loro intrinseca natura, devono essere allocate a livello provinciale⁹.

E, in effetti, la provincia rappresenta spesso l'ambito territoriale ottimale per lo svolgimento di funzioni il cui esercizio unitario non è consentito a livello comunale, ma che nello stesso tempo perseguono interessi di comunità insediate in aree territoriali infraregionali.

⁹ A conclusioni non dissimili si perviene, infatti, anche volendo accedere al criterio secondo il quale le funzioni andrebbero distribuite in ragione della loro dimensione intrinseca e non della dimensione dell'interesse implicato, secondo le conclusioni raggiunte dalla c.d. commissione Giannini. Cfr. la Relazione finale della "Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale", presieduta da Giannini, nel volume *Il completamento dell'ordinamento regionale*", Bologna, 1976.

Sulla funzionalità come limite interno della sussidiarietà cfr. anche S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in www.federalismi.it, 23 settembre 2004.

Il principio di sussidiarietà, del resto, non può essere considerato come una clausola neutra, un gioco di prestigio, un arma a doppio taglio o un *passepourtout*: un meccanismo tecnico-normativo da invocare per allocare a piacimento le competenze ora verso il basso, ora verso l'alto, secondo le contingenti esigenze politiche.

Piuttosto, si tratta di un principio organizzativo da interpretare in chiave logico-sistematica alla luce di una serie di altri principi costituzionali (non ultimi dei quali quello personalista e quello autonomista, ma anche quelli già richiamati di adeguatezza e differenziazione) che portano alla allocazione delle funzioni naturalmente verso il basso: quasi una sorta di forza di gravità¹⁰.

Sicché, la semplice affermazione di un'esigenza di risparmio di spesa - tutto da dimostrare alla prova dei fatti - non sembra poter giustificare l'allocazione a livello regionale di funzioni sovra comunali che troverebbero una ottimale allocazione a livello provinciale.

In estrema sintesi, si può dire che il decreto legge 201 del 2011 - svuotandole completamente di funzioni proprie e recidendo il legame tra i suoi organi politici e il corpo elettorale - ha di fatto abolito le province, improvvidamente e illegittimamente aggirando il dato costituzionale che ne fa un livello territoriale di governo autonomo, essenziale ed equiordinato agli altri previsti dalla Costituzione. Per giunta al solo fine di perseguire un non dimostrato quanto improbabile risparmio di spesa.

Considerazioni in parte analoghe meritano le disposizioni legislative sulle unioni dei "comuni polvere"

¹⁰ Tra le innumerevoli pubblicazioni in tema di sussidiarietà cfr. in particolare V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Satura Editrice, Napoli, 2007.

contenute nella legge n. 148 del 2011 di conversione con modifiche del decreto legge n. 138 del 2011.

In particolare, desta perplessità la eccessiva riduzione del grado di rappresentatività e pluralismo degli organi politici comunali, che rischia di ripercuotersi negativamente sul principio democratico e su quello autonomistico.

Così come suscita dubbi la previsione della possibilità di realizzare unioni tra comuni non limitrofi, che può portare alla creazione di soggetti di amministrazione chiamati a governare territori disomogenei e/o caratterizzati da interessi non convergenti.

Dubbio appare anche il criterio puramente quantitativo adottato per identificare i comuni obbligati a realizzare le unioni, basato sul numero degli abitanti, senza alcuna considerazione per altri fattori che appaiono ben più rilevanti, come: estensione e omogeneità del territorio amministrato; tradizione storica e culturale di ciascun Ente comunale; connotazioni sociali, economiche e geografiche (fatta eccezione per la considerazione riservata dalla disciplina legislativa in commento alle isole amministrato da un solo comune).

Infine, la perdurante mancata attuazione delle previsioni costituzionali sulle aree metropolitane, di cui non vi è traccia nei recenti interventi legislativi, ma di cui ci sarebbe invece stato bisogno, dimostra ulteriormente come le esigenze di riordino territoriale siano state del tutto postergate, se non pretermesse, rispetto a interessi politici più immediati¹¹.

¹¹ Sulla attualità della prospettiva di mettere in opera le città metropolitane, *ex plurimis*, cfr. S. STAIANO, *Notazioni sul problema della città metropolitana*, in *Gazzetta Amministrativa dei Comuni, delle Province e delle Regioni d'Italia*, n. 1 del 2009.

4. Le riforme di cui ci sarebbe veramente bisogno: prospettive *de jure condendo*.

Come sottolineato nella parte iniziale del presente scritto, le esigenze di riordino territoriale sono effettive e fondamentali per un funzionamento virtuoso del sistema italiano delle autonomie territoriali, ma non possono essere affrontate con misure semplificatorie e draconiane come quelle legislative sopra commentate.

Ogni intervento riformatore dovrebbe partire da una corretta definizione delle funzioni amministrative e dalla individuazione degli ambiti territoriali ottimali per il loro svolgimento¹².

In questa prospettiva, pareva in larga parte condivisibile lo sforzo compiuto con la c.d. Carta delle autonomie, approvata alla Camera dei deputati e trasmessa al Senato per il seguito di competenza, ove il riordino delle funzioni veniva operato sulla base della individuazione delle funzioni fondamentali di ciascun tipo di ente territoriale autonomo, anche in considerazione della dimensione degli interessi pubblici in gioco. Tale disciplina avrebbe potuto costituire una base adeguata per operare un riordino territoriale volto a individuare ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni amministrative fondamentali. Prima le funzioni, dunque, il resto segue¹³.

Anche la proposta di revisione della Costituzione approvata dal Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2011 sembrava ispirata da maggiore sensibilità autonomistica,

¹² Per una trattazione approfondita del tema si rinvia nuovamente a S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, op. cit.

¹³ In senso conforme cfr. A. LOIODICE, *Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali*, in www.federalismi.it, 11.9.2009.

poiché, se è vero che sopprimeva le province come ente territoriale autonomo costituzionalmente obbligatorio, devolveva all'autonomia legislativa regionale, sia pure entro limiti dimensionali minimi ben precisi, il compito di disegnare il sistema regionale delle autonomie territoriali, istituendo degli enti locali regionali, nella consapevolezza che: «una generalizzata soppressione di un ente territoriale intermedio senza contestualmente disciplinare il “destino” delle funzioni da esso svolte comporterebbe una situazione di obiettiva difficoltà istituzionale. Si tenga conto, infatti, che, in alcuni casi, le Province hanno dimensioni territoriali maggiori di quelle di alcune Regioni: una soppressione *sic et simpliciter* potrebbe paralizzare l'esercizio delle funzioni c.d. di “area vasta”, le quali resterebbero sospese fra il livello regionale e quello comunale»¹⁴.

Del resto gli studi di diritto pubblico comparato evidenziano come in quasi tutti gli ordinamenti democratici composti - non solo quelli caratterizzati da un forte decentramento territoriale autonomistico ma anche in quelli tradizionalmente indicati come modelli di Stato accentrato - esistono degli enti territoriali autonomi intermedi con funzioni amministrative di governo di un'area vasta. In particolare, negli Stati federali è solitamente rimesso agli Stati membri il compito di legiferare in materia, tenendo conto delle connotazioni particolari del proprio territorio¹⁵.

¹⁴ Cfr. relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale del 8 settembre 2011.

¹⁵ La questione è bene messa in evidenza da ultimo in A. CASSATELLA, *Aboliamo le province? Cosa ci insegna la dottrina spagnola*, in www.federalismi.it, 18.5.2011, ove si prende spunto nella riflessione dai lavori di un seminario organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, il 31 maggio e il 1° giugno 2010 per la presentazione dei risultati di una ricerca comparatistica pubblicata nel volume F. VELASCO CABALLERO (a

Le riforme costituzionali, statutarie e legislative di cui ci sarebbe bisogno per portare a compimento un disegno organico e armonioso del sistema autonomistico italiano, oltre alla realizzazione di un riordino territoriale sulla base di una definizione delle funzioni amministrative fondamentali dei livelli territoriali di governo, dovrebbero mirare a realizzare: a) il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto con la previsione di una camera delle autonomie territoriali, da costituire con il coinvolgimento anche dei Consigli delle autonomie locali¹⁶; b) la costituzionalizzazione della conferenza unificata dei livelli territoriali di governo; c) la previsione di una via di accesso diretta degli enti locali alla Corte costituzionale; d) l'attuazione di un'autonomia finanziaria effettiva degli enti territoriali, temperata da adeguati strumenti di perequazione in favore dei territori più svantaggiati; e) il rafforzamento delle autonomie locali a livello regionale attraverso un rinvigorismento del ruolo dei Consigli delle autonomie locali, fino a farne una sorta di seconda camera regionale.

cura di), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2010.

Tra gli studi sugli enti locali di taglio comparatistico, anche per la costante e approfondita attenzione mostrata sul tema nel tempo lungo, cfr. S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Padova, Cedam, 1986; S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1999; S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003; S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003.

Sia consentito in questa sede anche il rinvio a F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in www.federalismi.it, 2007.

¹⁶ Sul punto si rinvia ancora a V. BALDINI (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura editrice, Napoli, 2007.

In gran parte, quindi, si tratta di rafforzare le autonomie al centro, poiché un sistema autonomistico, basato sulla differenziazione e la competizione, ma anche sulla solidarietà e sulla coesione, richiede sedi strutturali e funzionali di svolgimento del principio di leale collaborazione e adeguati raccordi tra i vari livelli territoriali di governo¹⁷.

5. Riflessioni conclusive: la missione cruciale della classe politica locale e regionale.

Mala tempora currunt: viviamo una temperie difficile.

La crisi finanziaria degli Stati democratici moderni e l'inadeguatezza delle Istituzioni politiche nazionali nel dare risposte a problemi di dimensioni globali alimentano un diffuso sentimento anti-politico, spesso cavalcato strumentalmente da movimenti politici velleitari e demagogici.

I costi della politica vengono percepiti come intollerabili, non solo perché considerati eccessivi, ma soprattutto perché la politica non è vista come un fattore utile per la risoluzione dei problemi che frenano lo sviluppo economico e la crescita complessiva della società.

In questo quadro, i processi di riforma e di razionalizzazione delle Istituzioni politiche del Paese vengono ridotti alla logica, sterile quando non controproducente, dei tagli e della riduzione dei costi.

Il compito principale di una classe politica locale di impronta autonomistica, consapevole delle indicate difficoltà, appare, certo, anche quello di eliminare eventuali sprechi di risorse pubbliche e di adottare comportamenti virtuosi sotto il

¹⁷ Il tema, come già segnalato, è affrontato sistematicamente in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, op. cit.

profilo etico personale ma, soprattutto, quello di contribuire a disegnare, per quanto nelle proprie possibilità, un sistema autonomistico efficiente ed equilibrato, in grado di dare risposte concrete ai bisogni delle comunità amministrare e di favorire lo sviluppo economico-sociale dei territori.

Rispetto al passato - quando si assurgeva a ruoli politici nazionali solo all'esito di un *cursus honorum* lungo e faticoso, sulla base di un consenso radicato e diffuso, raccolto attraverso un legame intenso e fecondo con il territorio e con le categorie sociali – oggi, anche a causa di un discutibile sistema elettorale, oltre che in conseguenza della rarefazione dei partiti politici nazionali a forma partecipativa, non abbiamo purtroppo in Parlamento una classe politica in grado di fare “massa critica” rispetto alle semplificazioni e alle falsificazioni dell'anti-politica.

Questo contesto nazionale accentua ulteriormente la responsabilità che grava sulla classe politica locale e regionale: l'unica attualmente in grado di interloquire pienamente con le comunità del proprio territorio, in virtù di un impegno continuo e di un contatto costante, in grado di rendere effettivo e proficuo quel circuito di responsabilità politica che dovrebbe sempre alimentare l'attività degli organi politici di ogni livello territoriale di governo.

6. Riferimenti bibliografici essenziali.

V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Satura Editrice, Napoli, 2007.

V. BALDINI (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura editrice, Napoli, 2007.

F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in www.astrid-online.it, aprile 2010.

P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, seconda edizione, Giappichelli editore, Torino, 2009.

A. CASSATELLA, *Aboliamo le province? Cosa ci insegna la dottrina spagnola*, in www.federalismi.it, 18.5.2011.

C. D'ANDREA, *I comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "Manovra bis"*, in www.federalismi.it, 19.10.2011.

A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.

F. FABRIZZI, *Soppressione di province e manovra finanziaria. profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in www.federalismi.it, 2.6.2010.

S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Padova, Cedam, 1986.

S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1999.

S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003.

S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Confronti europei (Spagna, Germania, Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003.

T. E. FROSINI, *Modifica del Titolo V e ruolo delle province*, in www.federalismi.it, 9.9.2009.

T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in www.federalismi.it, 5.8.2009.

A. LOIODICE, *Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali*, in www.federalismi.it, 11.9.2009.

T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008.

F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. Scudiero e S. Staiano, ed. Jovene, Napoli, 1999.

F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in www.federalismi.it, 2007.

M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, Jovene, Napoli, 2007.

F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 2009.

S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in www.federalismi.it, 23 settembre 2004.

S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 8, Jovene, Napoli, 2006.

S. STAIANO, *Notazioni sul problema della città metropolitana*, in *Gazzetta Amministrativa dei Comuni, delle Province e delle Regioni d'Italia*, n. 1 del 2009.

S. STAIANO, *I servizi pubblici locali nel decreto legge n. 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in www.federalismi.it, 24.8.2011.

F. VELASCO CABALLERO (a cura di), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalitat de Catalunya, Instituts d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010.