

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2014

AUTORE: Paola Bilancia*

REGIONI, ENTI LOCALI E RIORDINO DEL SISTEMA DELLE FUNZIONI PUBBLICHE TERRITORIALI

1. La revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione” dopo la delibera del Senato dell’8 agosto 2014. – 2. La riforma costituzionale in itinere ed il rimodellamento delle funzioni operato dalla Legge Delrio. – 3. Città Metropolitana come ente strategico e Unione di Comuni come ente strumentale dei Comuni. – 4. Il riordino delle funzioni fondamentali delle Province-Enti di area vasta e le Regioni. – 5. Le Province come enti di “supporto” all’attività dei Comuni. – 6. L’Accordo in Conferenza Unificata. – 7. Le Funzioni provinciali di competenza regionale: alcuni esempi.

1. La revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione” dopo la delibera del Senato dell’8 agosto 2014

Il disegno di legge di revisione della costituzione si iscrive in un percorso di tentate riforme costituzionali che, almeno per i profili di modifica del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, rimonta addirittura al completamento armonico della riforma della Parte Seconda della Costituzione avviata dalla Commissione bicamerale istituita dalla l. cost. n. 1/1997, e poi sfociata, con alterne vicende, nelle l. rev. cost. n. 1/1999 e n. 3/2001.

In quest’ottica, la revisione contenuta nel d.d.l. cost. che interessa il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione può considerarsi non già il completamento delle riforme messe in cantiere nella XIII legislatura, quanto piuttosto una riparazione di alcuni dei lamentati difetti della revisione che concluse quella legislatura, soprattutto per quel che concerne l’assetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni (punti critici della riforma¹).

* Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano. — paola.bilancia@unimi.it

¹ Le lacune e i difetti della riforma del Titolo V, approvata in tutta fretta a poche settimane dalla scadenza naturale della XIII legislatura, sono stati ampiamente evidenziati in dottrina e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: si pensi alla mancata introduzione di una camera di compensazione delle istanze territoriali; alla scomparsa di una clausola che consentisse allo Stato di far valere istanze unitarie di regolazione; alla rigida ripartizione materiale e all’accantonamento di una più flessibile ripartizione per funzioni. Su tali aspetti, per tutti, A.

Inoltre, gli interventi di modifica del testo costituzionale seguono, per così dire, lo “spirito dei tempi”, soprattutto per quel che riguarda il contenimento dei costi della politica e delle istituzioni, e dà, in parte, copertura costituzionale a scelte legislative già compiute².

Come peraltro non ha mancato di osservare la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nel loro documento³, non c'è dubbio alcuno che l'intervento di riforma – perlomeno nella parte in cui provvede al riordino delle competenze fra Stato e Regioni e al superamento del bicameralismo perfetto nel Parlamento nazionale – costituisca una priorità, tanto rispetto all'assetto istituzionale e costituzionale del Paese, quanto nei confronti dell'attuale situazione socio-economica e finanziaria⁴.

Infatti, la dimostrazione che la classe politica è in grado di fare le riforme costituisce una componente preziosa per il recupero del rapporto di fiducia fra istituzioni e cittadini, essenziale per la tenuta del sistema democratico; così come altrettanto importante è, anche agli occhi dei c.d. “mercati” e degli attori politico-istituzionali europei (e non solo), il saper di-

BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”?*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*.

² Cfr., ad es., il d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, il d.l. n. 174/2012, conv. con modif. in l. n. 213/2012, e la l. n. 56/2014. Proprio sul contenimento dei costi della politica regionale si è pronunciata la Corte costituzionale: nella sent. n. 198/2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art.14.2 del d.l. n. 138/2011, nella parte in cui condizionava l'applicazione di misure finanziarie premiali o sanzionatorie all'adeguamento, da parte delle Regioni a statuto speciale, agli obblighi di riduzione del numero di consiglieri e assessori regionali (in rapporto al numero di abitanti) e del relativo trattamento economico. Ad avviso del Giudice delle leggi, infatti, la disposizione è incostituzionale per violazione dell'autonomia statutaria e della riserva di legge costituzionale prevista dall'art. 116 Cost (per alcuni commenti sulla decisione v. M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta on-line*, www.giurcost.org ; F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della “repubblica”*, in *Le Regioni* 1/2013, pp. 182 e ss.). Ad avviso della Corte, analoga violazione non può essere riscontrata, invece, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario. Nonostante l'art. 123 Cost lasci all'autonomia statutaria il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, il limite dell' “armonia alla Costituzione”, *sub specie* del diritto dei cittadini a un eguale rapporto nella rappresentanza tra elettori ed eletti, consente di derogare alla disciplina statutaria e alla conseguente autonomia regionale. Questo orientamento ha trovato recente conferma nella sent. n. 35/2014, che ha annullato una delibera consiliare di modifica dello statuto calabrese che non rispettava i parametri posti dall'art. 14 l. 148/2011 (per un commento alla pronuncia v. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*).

³ Cfr. *Conferenza delle regioni e delle province autonome*, 14/029/cr01/c1 - *Bozza di ddl costituzionale 12 marzo 2014: valutazioni e proposte della conferenza delle regioni e delle province autonome*, reperibile su <http://www.regioni.it/it/show-conferenze/conferenze.php?pag=5> .

⁴ Sulla necessità della riforma del bicameralismo perfetto e del titolo V cfr., pur con accenti e sfumature diverse, cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.*, tutti in *Rivista AIC* 2/2013, G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle autonomie*, nonché, con specifico riferimento al ddl di revisione approvato dal Senato in prima lettura, A. BARBERA, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V)*, questi ultimi sul *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rassegna* 5/2014. Per una voce in disaccordo sul metodo e sul merito della riforma costituzionale in corso v. G. ZAGREBELSKY, *Renzi, la Carta e l'inferno pieno di buoni propositi*, reperibile su <http://temi.repubblica.it/micromega-online/renzi-la-carta-e-l%E2%80%99inferno-pieno-di-buoni-propositi-promemoria-per-i-nuovi-costituenti/?printpage=undefined> .

mostrare che il “sistema-Italia” nel suo complesso è capace di autoriformarsi nella logica di una rinnovata tensione verso lo sviluppo (non disgiunta dalla stabilità finanziaria) ⁵.

Infine, è da più parti sovente sottolineato come nuovi meccanismi istituzionali – a partire dal livello costituzionale – modificati nell’ottica di rendere più efficace, efficiente e celere il processo politico-decisionale a livello centrale, e di superare le farraginosità e le complessità del rapporto fra “centro” e “periferia”, non possono che giovare al tessuto economico-impresoriale e lavorativo della Nazione, duramente provato dalla crisi.

Ciò, tuttavia, non significa affatto che sia sufficiente una “qualsiasi” riforma pur di “fare le riforme”, né che ci si possa limitare all’approvazione di una riforma “*bonne à tout faire*”.

La necessità di un adeguato intervento, infatti, pur fortemente premendo per un’approvazione spedita e senza resistenze delle riforme costituzionali in cantiere, si da scongiurare l’ennesima dilazione, tuttavia non giustificano il varo di provvedimenti che non risultino dotati di un adeguato livello di coerenza interna, di una buona precisione terminologica, di una sufficiente organicità di modifica e di assetto, di un’ampia rispondenza delle nuove previsioni agli obiettivi di interesse vitale per la struttura e il funzionamento della Repubblica –intesa come costituita dallo Stato e dalle Autonomie regionali e locali – e delle sue istituzioni⁶.

Proprio allo scopo di contribuire, nella logica indicata, al nuovo processo di riforma costituzionale avviatosi nella presente legislatura (che, peraltro, aveva già visto alcune prime, parzialmente significative tappe nel Comitato di Saggi nominati dal Presidente Napolitano e poi nel Gruppo di lavoro dei 35 istituito dal Governo Letta), la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ha formulato preziose e interessanti suggestioni per un prossimo completamento del progetto di “federalismo responsabile e cooperativo” che sia centrato sui valori di sussidiarietà, autonomia e decentramento, nonché sul ruolo nevralgico delle Regioni e degli enti locali e dei loro organi di governo democraticamente eletti dai cittadini, anche alla luce del virtuosismo delle esperienze di governo regionale e locale lombardo, in termini di costi amministrativi e istituzionali, e di qualità dei servizi erogati.

⁵ Una riforma che porterebbe a ritenere superato il noto paradosso da tempo evidenziato da G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1986, spec. pp. 174-175, secondo il quale una politica *debole* sarebbe naturalmente incapace di prendere la decisione *forte* di riformare il relativo sistema politico.

⁶ La necessità di un buon lessico costituzionale si desume anche dall’affrettata formulazione dell’art. 114 Cost. Come osserva puntualmente A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero”*, cit., p. 21, affermare che costituzione della Repubblica è data dalle Regioni, dalle Province, dalle città metropolitane e dai Comuni, sembrerebbe implicare un “processo costituente”, di natura federativa che vede protagonista Enti con poteri e funzioni assai diversi tra loro. Con un’ulteriore aporia: come insegnano i processi di formazione statale, “lo Stato centrale (...) può essere il frutto del “foedus” non, come paradossalmente nel testo attuale, uno dei soggetti contraenti. Si tratterebbe di un ben strano “foedus” fra collettività territoriali “autonome” e lo Stato, che collettività territoriale non è”. Per le fondamentali differenze tra i processi di federalizzazione (collettività che, secondo un processo centripeto, si spogliano della propria sovranità per affidarla a un ente superiore), e processi di regionalizzazione (che presuppongono uno Stato centrale che valorizza le autonomie territoriali collocate al proprio interno) cfr., per tutti, J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, trad. it. a cura di L.M. BASSANI, *Idee e forme del federalismo*, Milano 1995, *passim*.

Per quel che concerne il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la riforma supera l'attuale sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, basato – come noto – sul doppio catalogo di materie (esclusive statali e concorrenti) e sulla clausola “residual-esclusiva” (regionale). In dettaglio: all'art. 117, c. 2, si specifica, innanzitutto, che lo Stato ha legislazione esclusiva in materie ivi enumerate.

In proposito, sono “attratte” nella competenza esclusiva dello Stato alcune materie ora nella competenza concorrente o residuale regionale: trattasi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; della previdenza complementare e integrativa; della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; delle infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; dei porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale; del commercio con l'estero; dell'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; della tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

Lo Stato si limita, in alcune materie, a porre una sorta di legislazione che costituisce una sorta di “zoccolo duro”: solo norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle p.a; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; disposizioni di principio delle forme associative dei comuni; norme generali e comuni per la tutela della salute e la sicurezza alimentare, il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione, sull'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; disposizioni generali e comuni sul il governo del territorio e il coordinamento della protezione civile.

Sparisce, poi, la competenza concorrente, così come prevista dal vigente c. 3 dell'art. 117 Cost. ma come potremmo definire la legislazione conseguente alle norme generali o alle disposizioni generali e comuni dello Stato⁷? Una implicita “legislazione di attuazione” e di dettaglio delle norme e disposizioni generali?⁸

Secondo il testo approvato dal Senato, spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di: rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento; pianificazione del territorio regionale; dotazione infrastrutturale del territorio regionale e della mobilità interna; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e dell'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, promozione del diritto allo studio, anche universitario; attività culturali di interesse regionale: promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici, valorizzazione e organizzazione del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie fra gli enti territoriali della Regione, per il rispetto degli

⁷ Per altro, in materia di istruzione la Corte costituzionale ha tracciato la distinzione tra norme generali e norme di principio. Si vedano Corte cost. n.279 del 2005, n.200 del 2009 e n. 213 del 2009

⁸ Magari sotto forma di potestà legislativa integrativa, simile a quella che il legislatore statale poteva riconoscere alle regioni vigente l'art. 117, u. c. della Costituzione del 1948 che, come noto, stabiliva che le leggi della Repubblica potessero “demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione”.

obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva statale⁹.

A norma del c. 4° dell'art. 117 Cost., lo Stato può, con legge, intervenire anche in materie regionali quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero, la tutela dell'interesse nazionale: viene, così, introdotta la clausola di supremazia, tipica di alcuni ordinamenti federali¹⁰, la cui utilizzazione potrebbe costituire una forte riduzione dello spazio del legislatore regionale.

Il d.d.l. rev. cost. "atrae" in competenza statale materie di cui era lamentata da più parti la presenza fuori di tale competenza (e alla quale si era cercato di ovviare con la riforma costituzionale del 2006, poi non approvata dal *referendum ex art. 138 Cost.*): è il caso delle grandi reti di trasporto e di distribuzione dell'energia, dei porti e aeroporti civili di interesse nazionale o internazionale, dell'ordinamento della comunicazione.

Così come alcune "materie", collocate *ex professo* dalla riforma nel catalogo esclusivo dello Stato, sono già in buona sostanza nella mano statale a séguito dell'opera "ortopedica" svolta dalla Corte costituzionale nella sua variegata e complessa giurisprudenza dal 2001 ad oggi: si pensi alle norme generali sul procedimento amministrativo o alla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche o al sistema nazionale di protezione civile e, parzialmente, all'ordinamento delle professioni intellettuali).

Altre materie ora di competenza esclusiva dello Stato presentano, poi, un'indiscutibile caratura nazionale: è il caso dell'istruzione universitaria e della programmazione strategica della ricerca.

Non si può non notare, però, come il proponente legislatore di revisione costituzionale abbia un poco "calcato" la mano nell'accrescere le competenze statali, finendo, di conseguenza, per incidere su attuali zone di confine fra competenze statali e regionali particolarmente sensibili per l'autonomia regionale.

È questo il caso – pare di poter dire – delle norme generali sul governo del territorio; dei principi generali dell'ordinamento locale; dell'ordinamento scolastico; delle disposizioni generali sulle attività culturali e sul turismo (anche se la materia "turismo", per tutto il resto, rimarrebbe di competenza regionale).

La sostanziale innovazione sta non tanto nella riduzione, ma nella soppressione "formale" delle materie di competenza concorrente, e, nonostante la richiesta di talune regioni in proposito, nella mancata titolarità delle regioni di potere legislativo in materia di ordinamento locale; caratteristica, questa, originale del nostro ordinamento che, nel panorama internazionale, è comune solo allo Stato federale messicano ed a quello brasiliano.

La soppressione della "concorrenza all'italiana" porta con sé l'introduzione del meccanismo in forza del quale lo Stato può, in ragione delle esigenze di tutela dell'unità giuridica

⁹ Art. 117, c. 3 del progetto.

¹⁰ Si pensi, classicamente, all'ordinamento della Repubblica federale tedesca.

o economica o dell'interesse nazionale, intervenire, con legge e in posizione di evidente supremazia, su materie o funzioni di interesse regionale¹¹.

Tale intervento si somma, giova segnalarlo, ai poteri sostitutivi già previsti dall'attuale art. 120, c. 2 Cost. e confermati anche dalla riforma costituzionale in esame.

L'ampiezza della clausola legittimante l'attrazione della competenza legislativa dal livello regionale a quello statale, la mancanza per l'esercizio di tale "attrazione" di qualsivoglia richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e il ruolo più "debole" che il Senato esercita rispetto alla legge statale che attrae in concreto la competenza (previsione della delibera legislativa del Senato superabile comunque a maggioranza assoluta)¹², appaiono complessivamente la spia di una volontà connotata da tinte "neo-centraliste" che non va nella direzione di riprendere un progetto di federalismo responsabile e cooperativo, rafforzando i valori della sussidiarietà e dell'autonomia.

La riforma modifica, poi, l'istituto del regionalismo "asimmetrico" o "differenziato" o "a geometria variabile", previsto dall'art. 116, 3° c. vigente. La possibilità delle Regioni di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia viene limitata al secondo comma dell'art. 117 e, nella fattispecie, all'organizzazione della giustizia di pace, all'istruzione universitaria, alla programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica e in ambito di ordinamento scolastico, all'ambiente e all'ecosistema, ai beni culturali e paesaggistici, alle attività culturali e turismo, all'ordinamento sportivo e sul governo del territorio, purché la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

La valutazione che si può dare in proposito è, tutto sommato, ambivalente.

¹¹ Eliminata frettolosamente dal legislatore di revisione del 2001, la clausola dell'interesse nazionale è comunque riapparsa sotto mutate spoglie nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, che sembra avere "riscritto" buona parte del novellato "titolo V". Si pensi alla chiamata in sussidiarietà, estesa dalla Corte, nella nota sentenza n. 303/2003, al riparto delle competenze legislative, o alla giurisprudenza sulle cd. materie-valore (per un primo esempio di tale ricco filone giurisprudenziale v. sent. n. 407/2002 sulla tutela dell'ambiente). La "clausola di supremazia" cui fa riferimento il progetto di riforma deve comunque intendersi, sotto il profilo teorico, in senso diverso rispetto alla *supremacy clause*, così come tradizionalmente ricostruita in un ordinamento federale quale quello statunitense. Infatti, per "clausola di supremazia" non si intende, nello spirito della riforma, la preminenza dell'ordinamento, costituzionale e legislativo, nazionale sugli ordinamenti dei livelli sub-nazionali di governo, nel senso che, come negli Stati Uniti, la Costituzione, "*supreme law of the Land*" prevale sulle costituzioni statali e sulle leggi, sia statali, sia federali, e, dal canto loro, le leggi del Congresso prevalgono, nelle materie di competenza della Federazione, su eventuali disposizioni difformi a livello statale. Con "clausola di supremazia" nel contesto della presente riflessione, sulla scorta di altri esempi federali, quali quello tedesco, ci si riferisce, piuttosto, alla "preminenza" della legislazione federale su quella di livello statale (nel caso di specie italiano, in base alla riforma, della legislazione statale su quella regionale), in talune materie enumerate in Costituzione, qualora la Federazione (nel caso italiano, secondo la riforma, lo Stato) decida di ricorrere all'esercizio della competenza che la Costituzione stessa gli riconosce in quelle materie, in alternativa a quella statale (nel caso di specie italiano, e nell'ottica della riforma, regionale), che viene perciò stesso, in tutto o in parte, esclusa. Da questo punto di vista, perciò, piuttosto in termini di "*supremacy clause*", il meccanismo ipotizzato dalla riforma costituzionale attualmente in discussione, sembra riferirsi alla "*doctrine of preemption*", su cui v. C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, pp. 222 e ss.

¹² Cfr. art. 70 c. 2 del Progetto.

Da una parte, infatti, va osservato che le Regioni per prime lamentano il sostanziale fallimento della previsione di cui all'art. 116, c. 3 Cost.¹³, ed auspicano un rimodellamento dell'istituto; dall'altra parte, la riforma in cantiere finisce col restringere l'alveo delle materie su cui richiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia, senza modificare il complesso procedimento per ottenerle, che le ha rese fino ad oggi irrealizzabili¹⁴.

La riforma, inoltre, non supera – come richiesto da alcune Regioni – l'attuale distinzione fra le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale, né tanto meno prefigura nuovi modelli (salvo quelli già previsti dalla vigente Costituzione), che consentano la costituzione di "macro-regioni", così come auspicato da alcune regioni; del pari, non ritiene di dover rivedere il numero delle attuali Regioni nella logica di un accorpamento dei territori più piccoli e più deboli socio-economicamente e di una razionalizzazione complessiva del "regionalismo italiano". Si tratta di "occasioni" mancate che una riforma costituzionale genuinamente ispirata al rilancio della competitività dei territori, anche su scala globale, avrebbe dovuto tenere in maggior considerazione.

La riforma stabilisce, poi, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Si tratta di una formula di amplissima caratura che varrà molto probabilmente a dare "copertura" costituzionale a disparati interventi statali in via esclusiva, anche al di là dell'intervento statale ammesso e regolato dall'art. 117, c. 5 Cost.¹⁵

La riforma, peraltro, non contempla, all'interno dell'art. 119 Cost., nuove previsioni volte a instaurare meccanismi differenzianti (premiali e punitivi) fra le Regioni (virtuose e non virtuose) rispetto all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (c.d. "federalismo fiscale")¹⁶.

¹³ Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio, 2013.

¹⁴ Nelle intenzioni della l. cost. n. 3/2001, l'art. 116 c. 3 doveva introdurre forme di regionalismo a "geometria variabile", pure conosciute in altre esperienze. La disposizione prevede che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali".

¹⁵ Già adesso, nell'attuale vigenza del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha di fatto elevato la materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica" a materia trasversale, che ha consentito di mantenere "l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale" attraverso vincoli sulle scelte organizzative regionali o tramite stringenti limiti alle spese della Regioni. In tal senso G. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, p. 565, ma v. anche F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.* n. 3/2013, pp. 585 e ss.

¹⁶ Salvo, ovviamente, quanto già previsto dall'art. 119 Cost., come novellato dalla l. cost. n. 1/2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio in esecuzione dei vincoli europei contratti con il cd. *Fiscal compact*. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 119, le regioni e gli enti locali possono indebitarsi solo per finanziare spese di investimento (vietando allo Stato, contestualmente, di offrire garanzia per i prestiti contratti). Peraltro, la legge di attuazione n. 243/2012 non solo impone alle autonomie territoriali un pareggio contabile di bilancio (art. 9 c. 1), ma richiede (art. 12), nelle fasi positive del ciclo economico, un contributo da parte del complesso degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento del titolo di stato. Va detto, in ogni caso, che l'art. 10 della l. n. 243/2012 sembra comunque valorizzare la regione nella programmazione e nel coordinamento delle operazioni di indebi-

Si tratta di un altro segnale – sembra di potersi dire – di rafforzamento del “centro”, rispetto alle autonomie regionali e al “decentramento”.

Infine, il d.d.l. di riforma sopprime le Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari.

Trattasi di un intervento che, in parte, risponde anch'esso, come la soppressione del CNEL, allo “spirito dei tempi” e, in altra parte, completa – dandovi copertura costituzionale – la riforma già avviata con la cd. “Legge Delrio”.

Le Regioni, in tal senso, sembrano manifestare una netta opposizione.

2. La riforma costituzionale *in itinere* ed il rimodellamento delle funzioni operato dalla Legge Delrio

Se può osservarsi che la riforma costituzionale *in itinere* sopprime le Province come enti costitutivi della Repubblica, la legge Delrio stabilisce che il legislatore, statale o regionale, possa prevedere – nell'esercizio delle proprie competenze – una forma istituzionale di aggregazione comunale di “area vasta”, dotandola di alcune funzioni conformemente ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Vengono valorizzate le Unioni di Comuni quali enti locali costituiti da più comuni per l'esercizio associato delle funzioni e prendono corpo, infine le Città metropolitane, rimaste fino ad oggi solo sulla carta¹⁷.

Con legge ordinaria si è, così, proceduto ad una riorganizzazione delle funzioni (e delle attribuzioni) di tali enti, tramite un processo di rimodulazione che impegnerà Stato e Regioni per i prossimi dieci anni.

tamento: gli enti locali devono, infatti, prima di procedere alle operazioni di indebitamento, stipulare intese con la regione di appartenenza; ogni anno, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza il saldo di cassa che l'ente locale prevede di conseguire nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Sul punto è ora intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 88/2014, che ha dichiarato illegittimi l'art. 10 c. 5, nella parte in cui non specificava che le modalità di ripartizione, tra la regioni e gli enti infra-regionali, del saldo negativo nell'anno finanziario successivo (art. 10 c. 4) avvenissero con un d.p.c.m di portata meramente “tecnica”, e l'art. 12.3, nella parte in cui prevedeva che il d.p.c.m. di ripartizione del contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata (che assicura, come noto, un maggiore coinvolgimento degli enti interessati). Sull'impatto della novella costituzionale sulle autonomie territoriali v. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.* 4/2012, pp. 799 e ss., nonché, più in generale, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3/2013, pp. 357 e ss., T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.* n. 1/2014, 51 e ss.

¹⁷ Cfr., da ultimo, M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, sul *Forum di Quaderni costituzionale*, Rassegna 8/2014. Sul processo di riforma poi sfociato nella legge “Delrio” v. G. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, D. TRABUCCO, *Le province nel disegno di legge a.c. n. 1542 – b*, tutti in *Federalismi.it*, rispettivamente nn. 1/2014, 3/2014, 7/2014.

Le Province, ancora non abolite dalla Costituzione, vedono, comunque, ridotte le loro capacità amministrative: enti di secondo livello, strumentali dei Comuni che le compongono, vedono (ed il processo è in corso) rivoluzionate le loro attribuzioni mediante il riassorbimento delle loro competenze funzionali da parte dello Stato, ma, soprattutto, da parte delle regioni, in vista di una riattribuzione di tali funzioni ad altri enti in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza.

Questo processo di riallocazione delle funzioni, per la sua innovatività e complessità, ricorda il processo Bassanini (del resto, ancora non del tutto completato) anche se, va sottolineato, per il suo contenuto è frutto di una *ratio* completamente diversa e che, pertanto, appare molto distante da quello.

Se, da una parte, infatti, il processo di riforma Bassanini denominato “federalismo amministrativo” portava, a Costituzione invariata, ad una redistribuzione di competenze, da attuare gradualmente, dal Centro alle periferie, in modo sostanzialmente omogeneo¹⁸, la riforma Delrio porta, invece, ad una ristrutturazione delle funzioni di governo locale che si rivela del tutto disomogenea.

Infatti, dal 1997 il decentramento delle funzioni amministrative è approvato o direttamente alle Regioni ed agli altri enti locali, oppure, sempre in base ai principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza, alle regioni affinché procedessero alla riattribuzione ai diversi livelli di amministrazione locale. Conseguenzialmente, ogni regione si è avvalsa di Comuni o Province o altri enti (ambiti territoriali, enti parco, consorzi) o ha a loro attribuito o delegato l’esercizio di tali funzioni, secondo criteri che a giudizio dell’ente regione potessero essere il livello più adeguato.

La Regione Lombardia, ma anche l’Emilia Romagna e la Toscana, ad esempio, diversamente da altre Regioni, hanno puntato sulle Province per l’attribuzione di gran parte delle funzioni amministrative derivate ad esse dal decentramento statale.

A partire dal 2001, all’ampliarsi delle competenze legislative regionali operato dalla riforma costituzionale, il legislatore regionale ha coinvolto (delegato, attribuito o si è avvalso) le sue province nell’attività amministrativa corrispondente, talvolta lasciando ad esse ampio spazio nella loro organizzazione per via regolamentare, altre volte indicando, per il loro svolgimento, precise modalità organizzative secondo modelli di gestione amministrativa collegati alle esigenze dei territori.

La difficoltà sta, ora, proprio nel riassorbimento delle funzioni allocate alle Province da parte delle Regioni e decidere, in base ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza, e differenziazione di riallocarle a Comuni, Unioni di Comuni, enti di area vasta.

Sembrerebbe, quindi, di potersi dire che, se una Regione ritiene necessario e/o opportuno, in ragione della propria specificità politico-istituzionale, economico-sociale o territoriale, prevedere un ente “di area vasta”, dotandolo di alcune competenze amministrative, nelle materie di propria competenza, esercitando la propria autonomia di spesa ex artt. 81 e 119

¹⁸ Sul “federalismo amministrativo” attuato dalla riforma Bassanini, v. G. MARCHETTI, *Le autonomie locali tra stato e regioni*, Milano, 2002, pp. 63 e ss.

Cost., e fatti salvi i limiti derivanti dal coordinamento della finanza pubblica, essa potrà procedere in tal senso.

La rimodulazione delle attribuzioni del 1997 ha, del resto, prodotto una ben differenziata articolazione delle funzioni, variando da regione a regione, con la costruzione di modelli ritenuti positivi, come quelli della sanità e dei servizi di assistenza sociale in alcuni territori, o, a parità di risorse *pro capite*, non troppo soddisfacenti in altri.

L'ulteriore riarticolazione delle funzioni previste dalla L. 56 del 2014, che tende a depotenziare le Province a favore di altri enti locali, avrà un effetto moltiplicatore nella differenziazione dei modelli, venendo a costituire una forma di maggiore decentramento e potenziamento dello sviluppo economico con ricadute nel *welfare* e nelle condizioni economico-sociali dei cittadini (*homme situé*).

Attraverso una legge ordinaria¹⁹, si sono voluti riorganizzare i livelli intermedi di governo in un'ottica nuova di semplificazione, che si basa prevalentemente su un assunto: organizzare le istituzioni, organizzare la Repubblica, in maniera tale da fornire i migliori servizi a livello di qualità e di efficienza ai cittadini e non il contrario.

Un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività degli enti locali, questo, anche nell'ottica di promuovere nuove forme o di fusioni tra piccoli comuni, o di favorire aggregazioni ulteriori all'interno di unioni comunali e di gestioni associate di comuni.

La gestione delle funzioni di area vasta viene, dunque, affidata ad un ente secondo livello composto da sindaci, che potrebbero organizzare questa funzione in maniera coordinata ed efficiente, riducendosi, da una parte, il personale politico, oltre a quello già presente, e ridisegnando la provincia (almeno fino a quando non verrà costituzionalmente abolita) come istituzione detentrica di un potere cooperativo, in cui le Assemblee dei sindaci possono coordinare le funzioni.

Le Province, svolgono *ex lege* funzioni di pianificazione, di coordinamento in materia ambientale e in materia di trasporti, di gestione diretta del sistema viabilistico, di programmazione della rete scolastica provinciale, funzioni quindi di amministrazione generale e non di gestione realmente operativa in questi ambiti²⁰.

La dimensione delle aree vaste italiane e delle province italiane è tutt'altro che omogenea e le regioni sono, pertanto, chiamate a "misurarsi", attraverso un contributo costruttivo, con una trasformazione di largo respiro degli enti provinciali e che comporta un impegno:

i) nelle sedi istituzionali previste dalla "legge Delrio" per l'attuazione della riforma, anche per quel che riguarda la riallocazione dei beni e delle risorse umane;

¹⁹ L'adozione di una legge ordinaria si è resa necessaria dopo la sent. della Corte costituzionale n. 220/2013, che ha dichiarato illegittimo il processo di riordino e di riforma delle province attuato dal Governo Monti mediante decreto-legge (in particolare: d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2012, e d.l. n. 95/2012, convertito con modificazione dalla l. n. 135/2012), strumento ritenuto non idoneo a perseguire una "riforma organica e di sistema". Per alcuni commenti alla decisione v. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, entrambi in *Le Regioni* 5-6/2013, rispettivamente pp. 1163 e ss., pp. 1168 e ss.

²⁰ Art. 1, c. 85.

ii) nel ridisegno delle funzioni amministrative, in materie di propria competenza, ex artt. 117 e 118 Cost., a valere sui Comuni, le Città metropolitana e le Province;

iii) nel supporto, dal punto di vista “tecnico” (giuridico ed economico-gestionale), al processo di costituzione della Città metropolitana e delle nuove Province, oltre che di eventuale costituzione di nuove Unioni di Comuni, senza poter prevaricare l’autonomia locale, ma accompagnando i processi mediante l’esercizio di un’attività di *soft governance*.

Più in dettaglio, ogni Regione dovrà avviare un’opera di ricognizione, a tutto raggio, della legislazione regionale vigente allo scopo di individuare, settore per settore, nell’ambito delle proprie competenze, la rispondenza delle funzioni conferite ai Comuni (alla Città metropolitana) e alle Province con l’individuazione delle funzioni fondamentali della Città metropolitana e della Provincia, così come compiuta dal legislatore nazionale.

Infatti, come noto, la legge “Delrio” procede alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali interessati, ex art. 117, c. 2, lett. p) Cost., e la Regione non può certo incidere sulle scelte compiute, in quanto esercizio di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

All’esito di questa preliminare attività ricognitiva, aiutata anche dalla ricognizione operata dalle Province e inviata all’Osservatorio regionale, la Regione deve individuare, settore per settore, nell’ambito delle proprie competenze, le funzioni che la Provincia potrebbe esercitare d’intesa coi Comuni (predisposizione di documenti di gara e funzione di stazione appaltante; funzione di monitoraggio dei contratti di servizio; organizzazione di concorsi e procedure selettive)²¹.

Ogni regione dovrà, di conseguenza, procedere alla riallocazione delle funzioni diverse da quelle fondamentali, sulla base dei principi e dei criteri direttivi fissati dal “Delrio”: individuazione per ogni funzione dell’ambito territoriale di esercizio; efficacia nello svolgimento di funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione”, valorizzazione dell’esercizio associato di funzioni fra più enti territoriali e autonomie funzionali, tenendo conto delle peculiarità relative ai servizi a rete di rilevanza economica (per i quali è richiesta la soppressione di enti ed agenzie e l’attribuzione delle funzioni alle province)²².

Nel compiere tali operazioni, la Regione dovrebbe orientarsi – almeno stando alla *ratio* che ispira il modello “Delrio” – in base alla considerazione prioritaria di obiettivi quali la potatura del sistema degli enti e delle agenzie regionali, e la riconduzione delle funzioni e dei compiti attribuiti a tali organismi alla Provincia o alla Regione, o al Comune (ovviamente, sempre nei limiti dell’applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza)²³.

La logica della “nuova” Provincia, quale ente di area vasta non più dotato di un proprio autonomo indirizzo politico e legittimato dai propri organi elettivo-rappresentativi diretti, si configura bensì, in larga misura, quale ente di “supporto” all’attività dei Comuni (salvo, ov-

²¹ Art. 1, c. 88.

²² Art. 1, c. 89.

²³ Cfr. il meccanismo premiale previsto dall’art. 1, c. 90, lett. b).

viamente, le proprie funzioni fondamentali) e di “raccordo” fra il livello regionale e il livello comunale.

Tale attività di riallocazione, ovviamente, si deve svolgere nella fase “ascendente” e in quella “discendente” rispetto all’accordo in Conferenza unificata relativo all’individuazione delle funzioni da riallocare, e strumentalmente alla individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative che “seguono” le funzioni riallocate.

Ed è in questa logica che si deve valutare la clausola generale che mantiene “ferme” le funzioni regionali nelle materie ex artt. 117, cc. 3 e 4, e 118 Cost. (né avrebbe potuto fare altrimenti, essendo vincolo costituzionale): nel senso, cioè, che è in ragione della funzione legislativa regionale di cui all’art. 117, cc. 3 e 4 Cost., e di quella di attribuzione delle funzioni amministrative ai sensi dell’art. 118 Cost., nelle materie di propria competenza, che la Regione concorrerà, in linea con quanto stabilito dal legislatore statale, al “ridisegno” complessivo dell’autonomia locale conseguente alla “riforma Delrio”.

3. Città Metropolitana come ente strategico e Unione di Comuni come ente strumentale dei Comuni

Per quanto riguarda la Città metropolitana, le considerazioni sono in parte simili, in parte differenti rispetto a quelle sin qui svolte.

La Città metropolitana presenta un percorso istitutivo un po’ più complesso, e ancor più farraginoso, rispetto a quello delle “nuove” Province dovendo passare necessariamente per una fase statutaria, momento di assoluto rilievo per la configurazione effettiva dell’ente nei tempi a venire.

Il legislatore nazionale, come si evince dal complesso delle funzioni fondamentali attribuite alla Città metropolitana, ha voluto fare di quest’ente non già – come per la Provincia – un ente di area vasta di “supporto” ai Comuni, e di “raccordo” fra Regione e autonomia locale, bensì un ente “strategico” per lo sviluppo delle comunità e dei territori metropolitani, in grado di creare massa critica sufficiente alla competizione su scala nazionale e internazionale (in tal senso, è opinabile, per vero, la scelta di istituire un numero così ampio di Città metropolitane)²⁴.

Dunque, mentre per la Provincia prevale un modello piuttosto “debole” ed essenzialmente “tecnico”, per la Città metropolitana l’ispirazione prevalente è quella, invece, di un ente a ruolo “forte” e politicamente attivo, in grado di creare effettive sinergie territoriali.

Nel compimento dell’attività di attribuzione delle ulteriori funzioni fondamentali alla Città metropolitana, in base sia a quanto previsto dalla legge n.56, sia in generale in base agli artt. 117, cc. 2 e 3 Cost. e 118 Cost., la Regione deve, perciò, avere in mente chiara la prospettiva strategica in cui vuole collocare la Città metropolitana, necessariamente differen-

²⁴ Sulla funzione socio-politico della città metropolitana cfr. A. LUCARELLI, *LA CITTÀ METROPOLITANA. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, su *Federalismi.it*, n.13/2014.

ziando le competenze e le funzioni che attribuirà a tale entità da quelle delle altre Province (e dei Comuni).

Infine, sulle Unioni di Comuni di apre uno spazio di possibile intervento regionale²⁵.

Infatti, la modificazione del limite minimo delle unioni obbligatorie²⁶, e la previsione di una deroga, «in ragione di particolari condizioni territoriali individuate dalle Regioni» può lasciar margine alla Regione stessa di definire le condizioni territoriali che consentono la deroga rispetto alla costituzione di nuove Unioni.

Risulta, dunque, evidente che, tanto lo Stato quanto la Regione (nell'ambito dell'analogo procedimento di riordino di sua spettanza) debbono orientare la loro azione alla realizzazione di tale finalità e dunque al raggiungimento di piena effettività dei principi ex art. 118 Cost.

Ciò ha riflessi compositi su tutto il procedimento di riordino e sui suoi esiti, non potendosi tollerare una riorganizzazione delle funzioni (e degli uffici) provinciali che prescindano, in tutto o in parte, dall'osservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza considerati – merita sin d'ora sottolinearli – non in astratto, o con prospettiva generale valida per tutte le venti Regioni italiane, bensì rispetto alla specifica e concreta realtà di ciascuna Regione interessata, con le sue peculiari caratteristiche in termini demografici, territoriali, economico-sociali, istituzionali e finanziari

A norma del c. 3 dell'art. 1 l. n. 56/2014, la provincia è «ente territoriale di area vasta», mentre – alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri – debbono essere riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia e un regime speciale ai sensi dei cc. da 51 a 57 e da 85 a 97 (2° periodo del c. 3 dell'art. 1 l. n. 56/2014).

Ne risulta, dunque, primariamente, che compito della Regione è l'individuazione delle province che rispondono ai requisiti di cui al c. 3 dell'art. 1 l. n. 56/2014 al fine di distinguere (e in certo modo “separare”) – almeno, in parte – il procedimento del loro riordino rispetto a quello che interessa le altre province per le quali valgono le regole “comuni” stabilite dal c. 3, 1° periodo dell'art. l. n. 56/2014 e richiami ivi contenuti.

A grandi linee, il “crono-programma” del riordino appare il seguente: a norma dell'art. 1, c. 91 l. n. 56/2014, in prima battuta, in sede di Conferenza unificata, l'accordo che avrebbe dovuto individuare «in modo puntuale» le funzioni di cui al c. 89 del medesimo articolo oggetto di riordino e le relative competenze. In realtà, l'accordo raggiunto in Conferenza l'11 settembre 2014, è un po' laconico non arrivando a definire i reali criteri per la redistribuzione delle funzioni, occupandosi maggiormente del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e dei beni da riallocare²⁷.

²⁵ Art. 1, cc. 104-115. Tali disposizioni incidono sui commi I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 19 del decreto-legge 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto

2012, n. 135 6 luglio, che pure erano stati salvati dalla Corte costituzionale con le sentt. nn. 22 e 44/2014.

²⁶ Ex art. 14, c. 31 d.l. n. 78/2010.

²⁷ Cfr. *Accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, concernente l'individuazione delle fun-*

Successivamente all'accordo la Regione, sentite (acquisito il parere) delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative può avere fino ad un minimo di 3 mesi per procedere all'adozione degli atti conseguenti l'accordo stesso, per il proprio ordinamento di riferimento, mediante esercizio della funzione legislativa e/o normativa.

Infine, come si vedrà subito di seguito, non sembra esserci termine per quanto riguarda la riorganizzazione²⁸ delle funzioni fondamentali di competenza regionale.

4. Il riordino delle funzioni fondamentali delle Province-Enti di area vasta e le Regioni

Per quel che attiene, invece, alle "condizioni" per il riordino delle funzioni provinciali da parte regionale alla luce della riforma di cui alla l. n. 56/2014, si può osservare che lo Stato, nelle more della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, e ferme restando le funzioni delle Regioni ai sensi dell'art. 117, cc. 3 e 4, e 118 Cost.²⁹, ha individuato, esercitando la potestà esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., le funzioni "fondamentali" delle province quali enti di area vasta, quali³⁰:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Tali "funzioni fondamentali", indisponibili da parte della Regione in quanto esercizio di potestà esclusiva dello Stato, sono, tuttavia, regolabili, nel loro esercizio, da parte della Re-

zioni di cui al comma 89 (dello stesso articolo) oggetto del riordino e delle relative competenze, Repertorio Atti n.: 106/CU del 11/09/2014, reperibile sul sito della Conferenza Unificata (www.statoregioni.it).

²⁸ Ai sensi del c. 87 dell'art. 1 l. n. 56/2014;. Si v. cc. 85, 86 e 88 dello stesso articolo per le funzioni fondamentali.

²⁹ Clausola di salvaguardia espressa di cui al c. 51, art. 1, L. n. 56/2014.

³⁰ A tali funzioni, che interessano tutte le Province, si aggiungono, sempre quali funzioni fondamentali, per le sole province di cui al c. 3, 2° periodo art. 1 l. n. 56/2014 (quelle montane e confinanti con Stati esteri), ulteriori funzioni:

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione dei servizi in forma associata, in base alle specificità del territorio medesimo;

b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convezioni con gli enti predetti.

gione stessa, nelle singole materie di settore, quanto a “modalità” e “limiti”, conformemente all’esercizio della propria competenza legislativa regionale.

Per quanto il testo legislativo non appaia di grande chiarezza e coerenza sul punto, a prima lettura sembra di potersi interpretare nel senso che la Regione non può sottrarre alla provincia, per destinarle a sé o ad altro ente locale, le “macro-funzioni fondamentali”³¹, ma può regolare le modalità dettagliate, attraverso le quali dette funzioni sono esercitate nelle materie che attengono alla sua competenza legislativa esclusiva o concorrente, ovvero i limiti specifici, settore per settore, dell’esercizio di tale funzioni.

Ne consegue, quindi, che la Regione dovrà compiere la seguente operazione: individuare, settore per settore di competenza propria, le funzioni amministrative riconducibili a quelle di cui ai cc. 85 e 86 dell’art. 1 l. n. 56/2014; stabilire per ciascuna di queste funzioni, in ciascun specifico settore, i limiti di esercizio rispetto alle competenze proprie o di altro ente; definire le modalità di esercizio delle funzioni medesime.

Ad esempio, si prenda la funzione di “programmazione dell’offerta formativa del sistema educativo di istruzione e formazione professionale, sulla base di piani provinciali” di cui all’art. 7, c- 5 l.r. n. 19/2007: trattasi di funzione di programmazione e coordinamento riconducibile alla funzione fondamentale di cui al c. 85, lett. c), art. 1 legge Delrio, esclusa la parte relativa alla programmazione regionale; alla regione spetterà individuare, per la parte di competenza legislativa concorrente in materia di istruzione e formazione professionale, ex art. 117, c. 3 Cost., escluse le norme generali sull’istruzione e i livelli essenziali di erogazione del servizio scolastico, ex art. 117, c. 2, lett. m) ed n), e l’autonomia delle istituzioni scolastiche, le modalità per l’esercizio, da parte della provincia, delle funzioni in questione e i limiti che esse incontrano nel rispetto della programmazione regionale.

La condizione di attività richiede di procedere per fasi:

1) ricognizione a legislazione regionale vigente delle specifiche funzioni provinciali, settore per settore di competenza legislativa regionale, riconducibili alle “macro-funzioni fondamentali”;

2) individuazione, per ciascuna delle funzioni come sopra enucleate, delle modalità e dei limiti previsti dalla legislazione regionale vigente;

3) valutazione dell’eventuale necessità di adeguamento della legislazione regionale vigente ai sensi della l. n. 56/2014;

4) elaborazione della proposta di modifica – se necessaria – della legislazione vigente, di preferenza e quanto più è possibile, mediante novella ai t.u. delle leggi regionali di settore;

5) presentazione del relativo p.d.l.r. di iniziativa Giunta per l’esame e approvazione in Consiglio regionale.

Infine, in modo un po’ “criptico”, il legislatore statale sembrerebbe aver aggiunto un ulteriore “macro-settore” di funzioni fondamentali provinciali *à la carte*: si tratta di quelle di cui al c. 88 (art. 1, l. n. 56/2014), ai sensi del quale, la provincia, però non su impulso della re-

³¹ Indicate al c. 85 e al c. 86, sempre dell’art. 1 l. n. 56/2014, per le province montane e di confine.

gione (che qui, al massimo, può svolgere opera persuasiva o orientativa delle scelte comunali, ma non vincolante), su intesa dei comuni, può altresì esercitare le funzioni di predisposizione documentale e amministrativa nelle gara, di stazione appaltante, di monitoraggio di contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure.

5. Le Province come enti di “supporto” all’attività dei Comuni

Una volta riordinate le funzioni fondamentali, nel rispetto del “crono-programma” (qui sì operativo) tratteggiato precedentemente, la Regione dovrà procedere alla individuazione e al riordino, sia ai fini dell’accordo con lo Stato³², delle «funzioni diverse» da quelle fondamentali.

È qui che si pone il più delicato “snodo” per Regione relativamente all’attuazione della “riforma Delrio”.

Infatti, l’*animus* della riforma è quello di limitare a pochi compiti, oltre a quelli fondamentali, il ruolo delle province quali enti di area vasta che, sostanzialmente, dovrebbero porsi il ruolo di enti di “supporto” (tecnico-amministrativo) dell’attività dei comuni, e di pianificazione-programmazione legata all’area vasta, e non più come *pivot* di un sistema di *governance* regionale.

Proprio valorizzando al massimo il rispetto dei principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza che fondano il nuovo sistema ordinamentale degli enti locali, voluto dal legislatore nazionale, si ritiene che sussistano spazi (angusti, ma non assenti...) per il legislatore regionale al fine di preservare il più possibile le scelte strategiche compiute in passato e le professionalità nel frattempo sviluppatesi rispetto al riconoscimento di un ruolo forte e proattivo delle Province.

Occorre – certo – una forte consapevolezza e presa di posizione, dal momento che le regioni hanno rivendicato, in sede di accordo non già un trattamento uniforme per tutte le Regioni, bensì – facendo leva su differenziazione ed adeguatezza – un trattamento che sappia distinguere fra le singole esperienze regionali e valorizzare le buone esperienze dal punto di vista dell’efficienza, dell’efficacia, dell’economicità dei servizi amministrativi offerti, e della partecipazione dei soggetti interessati e della società civile.

Il primo elemento, quindi, impostato nel rapporto con lo Stato³³ è stato in termini di riconoscimento e promozione della diversità e non perseguimento dell’uniformità nella individuazione delle funzioni oggetto del riordino di cui al c. 89 e delle relative competenze.

In secondo luogo, dal momento che spetta alla Regione dare attuazione all’accordo, predisponendo il proprio riordino “di sistema” per le materie di sua competenza si giunge al “cuore” del tema relativo alle “condizioni” per il mantenimento dell’attuale assetto di funzioni provinciali previsto da Regione.

In particolare:

³² Di cui al c. 91, sia dell’esecuzione dell’accordo medesimo ex c. 95 (sempre dell’art. 1, L. n. 56/2014).

³³ Ex art. 1, c. 91 L. n. 56/2014.

1) occorre “scorporare” da questo tema le funzioni fondamentali³⁴ già oggetto del loro proprio percorso di riordino ;

2) occorre “scorporare”, per la sola Provincia, le funzioni fondamentali della nuova Città metropolitana, che – come noto – sono diverse da quelle delle province (individuate al c. 44 dell’art. 1 (l. n. 56/2014) e non disponibili da parte del legislatore regionale;

3) la Regione dovrà, nelle materie di propria competenza legislativa ex artt. 117, c. 3 e 4, individuare l’ente a cui attribuire l’esercizio delle funzioni amministrative: per la Città metropolitana, in aggiunta a quelle fondamentali (c. 44) e a quelle stabilite dalla legge dello Stato³⁵

Nell’individuare se la provincia resta titolare delle funzioni amministrative che – attualmente – il legislatore regionale le ha attribuito (ex artt. 117, cc. 3 e 4 Cost.) – occorre procedere a questa valutazione:

1) applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza: per cui se la provincia è il livello di governo che, nel dato settore e rispetto alla data funzione, meglio soddisfa a questi principi, la provincia resterà l’ente titolare della funzione in questione (nell’applicazione di tali principi la Regione gode di margine di apprezzamento della propria specificità territoriale, demografica, economico-sociale, amministrativa e finanziaria);

2) applicazione, del “test” di individuazione dell’a.t.o. (ambito territoriale ottimale) di esercizio della funzione: trattasi di un test che richiede, ai fini della sua applicazione, di considerare i seguenti fattori: i) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte di comuni e unioni di comuni; riconosciute esigenze unitarie; ii) valorizzazione delle autonomie funzionali e delle forme di esercizio associato fra più enti locali.

In tale ottica, dunque, non è detto affatto che, all’esito di tale procedimento, la provincia debba essere spogliata della funzione.

È indubbio che (come accennato all’inizio del paragrafo) la prospettiva della “legge Delrio” sia quella della riduzione delle funzioni provinciali a poco più che quelle fondamentali, e comunque nell’ottica di assistenza e servizio ai comuni, ma nulla di per sé esclude, almeno formalmente, che la Regione, compiuto il “test” di cui sopra, possa giustificare il mantenimento della funzione a livello provinciale quando sussistono comprovate esigenze unitarie, quando la valorizzazione delle gestioni associate non porta i frutti sperati.

6. L’Accordo in Conferenza Unificata

Le regioni avrebbero voluto che, vista la disomogeneità delle funzioni conferite alle province, nell’accordo in Conferenza unificata almeno venissero indicati i criteri per le funzioni, ma questo chiarimento non si è potuto raggiungere.

³⁴ Commi 85 e 86, art. 1 L. n. 56/2014.

³⁵ Comma 46, art. 1, L. n. 56/2014; per le province a norma del c. 89 e seguendo il procedimento di cui ai cc. 91 e ss. (art. 1, L. n. 56/2014).

In conclusione (e fatta salva, la disponibilità all'esame partito, settore per settore, degli esiti possibili del processo di riordino delle funzioni provinciali secondo la l. n. 56/2014), sembra di potersi ritenere che alla Regione spetta un percorso dai tempi molto brevi, e dalle caratteristiche assai complesse, che richiede il concerto con lo Stato, di riordino delle funzioni "non fondamentali" delle province.

Alla Regione compete, inoltre, un percorso, dai tempi più lunghi, di definizione dei limiti e dei modi di esercizio delle funzioni "fondamentali" delle province individuate ai cc. 85-88 art. 1 l. n. 56/2014, distinguendo attentamente rispetto alle funzioni "fondamentali" (art. 44) e a quelle ulteriori attribuite alla Città metropolitana.

Nelle more di tale percorso si conservano le funzioni attualmente attribuite alle Province, essendo però la Regione obbligata a fissare il *dies a quo* di avvio dell'esercizio effettivo delle funzioni da parte degli enti subentranti.

La Regione ha margini, facendo leva sui principî di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, unitario esercizio, nel *test* di individuazione dell'a.t.o., per salvaguardare in parte il sistema attualmente in essere, fondato sulla centralità della provincia quale ente di gestione e programmazione di area vasta, anche se tale caratteristica dovrà essere "armonizzata" con le funzioni fondamentali della provincia stabilite dalla "legge Delrio", oltre che con le funzioni attribuite alle province dalle leggi dello Stato, nell'ambito della parte statale del procedimento di riordino dell'ente locale *de quo*, e con la visione che "ispira" la "riforma Delrio" per la quale le funzioni di programmazione della provincia debbono essere pensate nella logica di "supporto" ai Comuni piuttosto che alla Regione e, soprattutto, nella logica di un ente che non è più titolare di un proprio, autonomo indirizzo politico, bensì, quale ente rappresentativo-elettivo di II grado, dell'indirizzo politico che si forma dell'assemblea dei sindaci dei Comuni del territorio provinciale.

Il sistema di governo provinciale deve fare a meno, in larga parte, per i settori a rilevanza economica, della presenza di enti ed agenzie esterne alla provincia, che ne dovrà raccogliere l'eredità: questo, di certo, siccome la provincia è ente esponenziale dei comuni, e non della Regione, comporterà uno spostamento di potere dal livello regionale a quello provinciale e ciò dovrà essere oggetto di un'attenta valutazione non solo tecnico-giuridica ma altresì politica.

La Regione, tuttavia, può farsi promotrice e "gestire" attraverso l'intesa, in sede di redazione dello statuto provinciale, "zone omogenee" per specifiche funzioni, anche con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, purché senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica³⁶.

³⁶ Comma 57, art. 1, l. n. 57/2014.

7. Le funzioni provinciali di competenza regionale: alcuni esempi.

Le funzioni conferite in materia di protezione civile potrebbero essere conservate alle province, richiedendo unitario esercizio per le caratteristiche stesse del servizio di protezione civile che non può essere gestito a livello comunale (dato il tipo di interventi che deve assicurare), ma neppure uniformemente a livello regionale (per le differenti specificità e richieste di azione dei vari territori).

In materia scolastica, le funzioni provinciali appaiono a grandi linee conformi all'assetto della riforma "Delrio": forse è da valutare la riallocazione delle funzioni di programmazione provinciale a livello regionale.

Le funzioni in materia di AIA (autorizzazione integrata ambientale su impianti di gestione di rifiuti), di piani provinciali dei rifiuti e di piani territoriali di coordinamento provinciali potrebbero superare il *test* di cui al c. 89 art. 1 l. n. 56/2014, non essendo attribuibili a livello comunale.

Più complesse e incerte – e dunque da vedere caso per caso – le altre funzioni provinciali in materia ambientale, considerando che, tuttavia, l'art. 1, c. 85, lett. a) attribuisce alle province "macro-funzioni" fondamentali in materia di "tutela e valorizzazione" dell'ambiente (per gli aspetti di competenza): formula, questa, ampia abbastanza da rendere non del tutto difficile la riconduzione anche alla "nuova" provincia di diverse delle attuali funzioni provinciali su base regionale in materia ambientale.

Le funzioni (o attività) svolte in materia di agricoltura (in attuazione della Politica Agricola Comune) che alcune Regioni amministrano direttamente (Piemonte, Veneto con uffici decentrati sul territorio) ma che altre Regioni hanno attribuito alle Province (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna) e che comporta personale specializzato e pratica di oltre vent'anni, lasciano il dubbio sulla loro riallocazione che non potrà certamente avvenire a favore di Comuni o Unioni di Comuni, enti che non sono in grado di poterle svolgere. L'affidamento a un ente di secondo livello potrebbe comportare problemi di tutto rilievo.

Il processo di riarticolazione delle funzioni deve sostanzialmente ancora partire; si percepisce un clima di perplessità nella dirigenza regionale e, se la riforma sarà veramente efficace e produttiva di effetti positivi per cittadini e imprese lo si saprà solo tra diversi anni, con un'analisi costi benefici che ci potrebbe sorprendere.