

8 GIUGNO 2016

Il nuovo disegno del sistema locale

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale – Uninettuno



Il nuovo disegno del sistema locale*

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale – Uninettuno

Il disegno che emerge dal testo della riforma costituzionale in materia di enti locali è certamente un disegno composito, le cui (poche) criticità sono state già messe in luce dalla dottrina in questi mesi di discussione.

Peraltro, l'ambito oggetto di questa breve relazione è forse quello nel quale l'intervento riformatore è meno incisivo, nel senso che – come proverò ad illustrare – il legislatore costituente ha riscritto le parti della Carta che attengono più direttamente alla disciplina degli enti locali recependo taluni orientamenti già evidenti nella legislazione ordinaria degli ultimi anni. Volendo tentare un paragone si potrebbe dire che mentre le leggi Bassanini furono approvate “a Costituzione invariata” e, in qualche modo, anticiparono la riforma costituzionale n. 3/2001, oggi la riforma segue la legge n. 56/2014 (la c.d. Legge Delrio), approvata “in attesa della riforma”.

Le modifiche del testo costituzionale che riguardano il sistema degli enti locali sono ovviamente quelle degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché l'art. 40 della legge costituzionale, rubricato “Disposizioni finali”, che al comma 4 si occupa degli enti di area vasta e delle città metropolitane¹.

E' evidente che il dato più eclatante – non fosse altro perché mediaticamente più spendibile – è quello della eliminazione di qualsiasi riferimento alla “provincia” dal testo costituzionale, quello che è stato efficacemente definito lo “sbianchettamento” della parola dalla Costituzione. Le tappe attraverso le quali si è giunti a questa determinazione sono a tutti assolutamente note, per cui non mi attarderò a ripercorrerne i passaggi legislativi o a ricordare le due pronunce della Corte, la sent. 220/2013 sui decreti “Spending Review” e “Salva Italia” e la discussa sent. 50/2015 sulla legge

* Intervento al Convegno “*Riformare la Costituzione: un confronto aperto*”, tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.

¹ L'art. 40, comma 4, recita: “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione”.



Delrio. Mi limito solamente a ricordare, come già fatto, che proprio la legge n. 56/2014 è stata approvata “in attesa della riforma del Titolo V” e dunque occorrerà interrogarsi anche sulla compatibilità delle previsioni lì contenute con il nuovo quadro costituzionale.

Contrariamente a quanto si sarebbe indotti a credere, l'impatto maggiore della riforma non risiede, a mio parere, nella modifica del primo comma dell'art. 114 Cost. Certamente la provincia non compare più tra gli enti costitutivi della Repubblica, ma il dato – di per sé – ha una rilevanza che definirei minore. Credo infatti che, alla luce di quanto accaduto nel corso di questi quasi 15 anni di vigenza del riformato Titolo V, non sia errato ridimensionare l'entusiasmo che, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 114 Cost., aveva fatto parlare di natura “rivoluzionaria” della nuova formulazione. L'affermazione del principio di equiordinazione, l'imporsi di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale - affermazione peraltro supportata anche dalla Corte (penso alla sent. 106/2002) - si è rivelata, nei fatti non corrispondente alla realtà. E questo per la considerazione, se si vuole banale, che solo a due di quei soggetti viene riconosciuto il potere legislativo e, soprattutto, l'accesso alla Corte. Detto in altri termini, l'essere stato ente equiordinato e con pari dignità costituzionale non mi pare abbia giovato particolarmente alle province nel momento in cui si è messo in discussione il loro ruolo, anzi la loro stessa esistenza, se è vero come è vero che avverso i decreti “Salva Italia” e “Spending Review” la loro voce è potuta giungere in Corte per il solo tramite delle Regioni e non in forma autonoma.

Quindi, l'impatto maggiore non è tanto nel primo comma dell'art. 114 Cost., ma è forse contenuto nel secondo comma che, nella versione riformata, non contempla più la provincia come ente autonomo, dotato di un proprio statuto, propri poteri e funzioni.

Ecco, le funzioni. Credo che sia soprattutto sotto il profilo delle funzioni che valga la pena interrogarsi sull'impatto della riforma e su come l'esercizio delle funzioni amministrative cambierà.

Vorrei evitare di citare Giannini, ma il problema è che effettivamente in principio sono le funzioni (o almeno dovrebbero essere) e se anche il legislatore, ordinario o costituzionale che sia, elimina l'ente intermedio, non per questo verrà eliminata quella funzione amministrativa il cui livello ottimale di esercizio è appunto quello intermedio tra il Comune e la Regione. Che ne è di



queste funzioni? Leggendo il testo, ed in particolare l'art. 40, comma 4, sembrerebbe di capire che la scelta sia quella di ipotizzare comunque un livello di governo intermedio, al quale affidare funzioni amministrative di area vasta, senza però che questo abbia una copertura costituzionale.

Un'altra conseguenza dello "sbiancamento" è rappresentato, infatti, dalla riscrittura della lettera *p*) dell'art. 117, comma secondo, che prevede ora la competenza esclusiva statale su ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali solamente di Comuni e Città metropolitane, altre alle disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni.

Dall'art. 117 Cost. scompare dunque il riferimento alle funzioni fondamentali delle province poiché – questa dovrebbe essere la *ratio* – non esistendo più le province non occorre che lo Stato detti una normativa uniforme circa le loro funzioni fondamentali.

Lo stesso ragionamento si può applicare alla riscrittura dell'art. 118 Cost.: l'ente provincia non esiste più e dunque non è più contemplato come livello al quale assegnare l'esercizio delle funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Cosa succederà allora? La conseguenza di questo meccanismo sarà con molta probabilità, come è stato già detto da più commentatori, un processo inevitabile di amministrativizzazione delle Regioni. E' un male? Non lo so. So soltanto che – come ha messo in evidenza una ricerca Prin sullo stato di attuazione dell'art. 118 Cost.² - il livello di conferimento agli enti locali, e dunque l'attuazione del dettato costituzionale, da parte dello Stato ma anche e soprattutto delle Regioni è stato nel corso di questi 15 anni di vigenza veramente assai ridotto. Contrariamente al ruolo politico e di solo intervento legislativo assegnato, nelle intenzioni, alle Regioni, queste hanno continuato a svolgere un ruolo di ente prevalentemente amministrativo.

Una brevissima battuta anche sull'art. 119 cost. che toglie autonomia finanziaria alle province. Mi limito qui ad una constatazione: già a Costituzione vigente la legge di stabilità 2014 è intervenuta tagliando le risorse finanziarie di province e città metropolitane; l'intervento - il giudizio sul quale pende davanti alla Corte - sarà molto probabilmente salvato facendo ricorso al principio del

² B. Caravita, *L'attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione. I riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, Napoli, Jovene, 2015.



coordinamento della finanza pubblica (che - detto per inciso - nel testo della riforma è diventata competenza esclusiva statale).

Dunque, la vera differenza che mi pare di poter scorgere non è tanto nella semplificazione del sistema con l'eliminazione di un livello di governo, perché sul punto l'intervento vero di semplificazione lo ha effettuato la legge ordinaria eliminando l'elezione diretta e trasformando la provincia in ente di secondo grado. E non è neppure nel risparmio e nel contenimento della spesa.

L'occasione che offre la riforma sta, a parer mio, in quella norma finale che rimette la competenza in materia di area vasta alle Regioni, fatti salvi i profili ordinamentali generali che rimarranno competenza dello Stato. Certo, anche qui le difficoltà interpretative non mancano: non mi riferisco tanto al problema, che pure è stato sollevato, che secondo la definizione della legge n. 56/2014 sono "enti di area vasta" sia le province che le città metropolitane, in quanto mi sembra abbastanza chiaro dalla lettura sistematica del testo che ci si riferisce qui alle sole *ex* province e non anche alle città metropolitane. C'è piuttosto da capirsi su che cosa debba intendersi per "profili ordinamentali generali" e che differenza vi sia - se vi sia - rispetto all'ordinamento contemplato alla lettera *p*), ma c'è soprattutto un'aporia non da poco, rappresentata dal fatto che mentre le leggi di competenza esclusiva statale approvate in base al titolo competenziale di cui alla lettera *p*) dovranno essere approvate con procedimento bicamerale perfetto a norma del nuovo art. 70, queste altre leggi statali saranno invece sottoposte al procedimento monocamerale o meglio bicamerale asimmetrico. Credo si possa dire, senza tema di smentita, che se c'è una materia nella quale il Senato nella nuova composizione avrebbe tutto il titolo di non svolgere un ruolo puramente consultivo è proprio questa.

Stessa sorte peraltro - e con questo accenno concludo - avrà la legge rinforzata con la quale si potranno ridisegnare le circoscrizioni delle città metropolitane, secondo la previsione contenuta sempre tra le norme finali, all'art. 40, comma 4.

La previsione viene inserita per colmare una lacuna: nel testo del '48, ma anche dopo la riforma del titolo V, l'unico riferimento al ritaglio delle circoscrizioni era contenuto nell'art. 133., comma 1 che stabiliva la procedura di approvazione della legge statale per la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province. Come è stato ampiamente messo in luce in occasione della discussione della legge n. 56/2014 in Corte, nulla dice la Carta circa la procedura per la



delimitazione dei confini delle città metropolitane. Ora il primo comma dell'art. 133 Cost. viene abrogato – tra l'altro come mera disposizione consequenziale e di coordinamento - ed una previsione gemella viene però inserita nell'art. 40 della legge costituzionale per dare un fondamento costituzionale alla definizione dei confini delle Città metropolitane. Certamente, di una ridefinizione dei confini delle città metropolitane si sente un bisogno impellente: superata l'emergenza della Delrio, sarebbe opportuno, ripensare, almeno in alcuni casi (Reggio Calabria, Firenze...) i confini di questo nuovo ente considerato strategico, individuando il vero ambito metropolitano (che non sempre coincide con quella che era la provincia soppressa). Ma ha senso che a farlo sia una legge dello Stato, su iniziativa dei Comuni e sentita la Regione, approvata dalla sola Camera dei deputati? Forse no.