

## **Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali**

di Guido Meloni\*

10 dicembre 2021

Sommario: 1. La diversa possibile portata dell'intervento di revisione del Tuel e i profili, comunque, caratterizzanti. – 2. La valenza tradita delle funzioni fondamentali. – 3. Le funzioni fondamentali dei comuni quali elementi caratterizzanti del livello di base dell'amministrazione locale. – 3.1. Funzioni fondamentali e ricomposizione del tessuto amministrativo locale. – 4. L'occasione per una riconsiderazione organica del ruolo e della configurazione istituzionale della provincia. – 4.1. Opportunità e limiti di un intervento di mero adeguamento della l. n. 56/2014. – 5. Le città metropolitane tra conferma della disciplina vigente ed esigenze di revisione.

### **1. La diversa possibile portata dell'intervento di revisione del Tuel e i profili, comunque, caratterizzanti**

Torna periodicamente all'attenzione dei decisori politici, nonché nel dibattito della dottrina, il tema della revisione del Testo unico degli enti locali, d. lgs. n. 267 del 2000.

Tema che si può ritenere si imponga, innanzitutto, per l'esigenza di garantire maggiore coerenza al sistema dell'amministrazione locale rispetto alla riforma costituzionale del 2001.

In effetti, in ragione del tuttora limitato, incompleto e talvolta fortemente contraddittorio processo di attuazione delle norme costituzionali sulle autonomie locali, la revisione del Tuel non dovrebbe rappresentare solo l'occasione per mettere ordine ed adeguare il complesso delle norme sugli enti locali, così come all'epoca sistematizzato, rispetto alla legislazione nel frattempo intervenuta, quanto piuttosto

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi del Molise.

l'opportunità per perseguire, in chiave anche fortemente innovativa, l'obiettivo di una piena attuazione costituzionale.

L'opera di sistematizzazione organica del complesso delle norme sugli enti locali realizzata nel 2000 ha senz'altro costituito un punto significativo di razionalizzazione e armonizzazione delle discipline normative che, soprattutto a seguito della l. n. 142 del 1990, si erano succedute negli anni nel configurare le istituzioni locali.

La riforma costituzionale del 2001 ha però da subito evidenziato l'esigenza che nel processo di attuazione dei nuovi disposti costituzionali, espansivi del principio autonomistico, il complesso delle norme, pure da poco consolidato nel Tuel, fosse posto alla prova stringente della coerenza con il nuovo impianto costituzionale e, laddove necessario, superato proprio in ragione del forte impulso innovativo determinato dalle scelte del legislatore costituzionale.

Ciò che ne è seguito è fin troppo noto per indugiare ulteriormente nel sottolineare i limiti che hanno invece contraddistinto la timida, se così vogliamo definirla, attuazione della riforma delle norme della costituzione su comuni, province e città metropolitane, contraddistinta da interventi parziali, spesso dettati per lo più da esigenze di razionalizzazione della spesa, come nel caso della determinazione delle funzioni fondamentali, o, addirittura, in chiave transitoria-anticipatoria di futuri interventi costituzionali, come nel caso della legge n. 56 del 2014, di destrutturazione delle province.

Tanto che, anziché riscontrare pur necessari interventi sul Tuel, che fossero frutto di un organico disegno riformatore di attuazione delle nuove norme costituzionali, si è in presenza, tuttora, di un marcato disallineamento tra quanto previsto nel Testo unico e quanto successivamente il legislatore è andato affermando.

L'attualità della necessaria revisione del Tuel pone, pertanto, ancora una volta, di fronte all'esigenza di confrontarsi, anche sul piano del metodo, con quanto finora perseguito nella attuazione della riforma costituzionale del 2001 e, ancora prima, con quanto resta ancora da compiere; allo stesso tempo, l'opera di revisione imporrebbe di riconsiderare prioritariamente le scelte legislative che in questi anni si sono succedute, e che spesso, anziché poter essere considerate, seppur nella loro frammentarietà, elementi di un disegno riformatore coerente con il nuovo impianto costituzionale, tradiscono invece non pochi limiti e, talvolta, addirittura una forza recessiva rispetto alla portata autonomistica affermata con la riforma del Titolo V.

Non vanno peraltro neppure sottaciuti i limiti intrinseci che un'opera di revisione del Tuel è chiamato a scontare, trattandosi inevitabilmente di un intervento affidato al legislatore delegato che, nel più o meno ampio mandato del parlamento, è chiamato comunque ad esercitare la competenza legislativa statale secondo quanto previsto, in primo luogo, dalla lett.p) del secondo comma dell'art. 117, Cost.

Ruolo fondamentale, quello dello Stato, nel delineare i tratti caratterizzanti dei nuovi enti locali, sia per le funzioni fondamentali che per l'assetto ordinamentale, ma che di per sé non è tale da poter esaurire il processo di attuazione costituzionale, a cui

sono chiamati a concorrere attivamente le regioni e gli stessi enti locali, tenuti ad interpretare, ciascuno per la propria parte e con i poteri propri, la rinnovata dimensione autonomistica dell'amministrazione locale.

Pur con tale consapevolezza, è evidente che l'intervento dello Stato, per la competenza ad esso riservata, rimane determinante nel processo attuativo e può trovare proprio nell'opera di revisione del Testo unico degli enti locali una tappa decisiva del percorso.

Tanto più l'intervento sul Tuel risultasse ampio e generalizzato, in ragione di una riconsiderazione dell'intero corpo normativo, a partire dai principi che lo sostengono, da operare alla luce delle norme costituzionali così come riformulate nel 2001, tanto più l'opera di revisione potrebbe tradursi in un disegno riformatore organico capace di dare finalmente corpo, per la parte di competenza statale, al nuovo impianto autonomistico delineato dal legislatore costituzionale.

Laddove invece la riconsiderazione del Testo unico si incentrasse su taluni specifici profili, con interventi puntuali, seppur significativi, atti soprattutto a superare talune criticità emerse a seguito della legislazione succedutasi in questi ultimi anni, ci troveremmo di fronte ad una soluzione che, seppur senz'altro da apprezzare e sostenere per il suo intento volto ad eliminare taluni dei limiti più evidenti dei più recenti interventi legislativi statali, non risulterebbe, di per sé, tale da poter essere considerata di organica attuazione del portato riformatore voluto dal legislatore costituzionale nel 2001.

A distanza di venti anni dalla riforma del Titolo V, non v'è dubbio che la scelta di affidare alla revisione del Tuel un portato fortemente innovativo ed organico, capace di dar corpo finalmente ad un assetto dell'amministrazione locale rispondente al dettato costituzionale, sarebbe non solo auspicabile, ma senz'altro da preferire.

Ciò non toglie che interventi pur circoscritti e mirati, possano costituire un 'ulteriore' primo passo per rivedere, da parte dello stesso legislatore statale, scelte pure recenti, ma che anziché richiedere una mera sistematizzazione nel quadro del complesso normativo sugli enti locali, necessitano di un loro deciso superamento atto a ristabilire maggiore coerenza con la posizione degli enti locali in ragione della garanzia costituzionale di cui godono.

In tale ultima prospettiva, che caratterizza anche le più recenti bozze di d.d.l. delega del governo (v. la bozza di d.d.l. di delega per la revisione del Tuel e di altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali, del 14 ottobre 2021, NT Plus EELL & Edilizia 15 ottobre) alcuni profili della disciplina sull'assetto funzionale e ordinamentale di comuni, province e città metropolitane assumono, comunque, carattere prioritario e richiedono di essere considerati nella loro valenza potenzialmente innovativa rispetto alla legislazione vigente, al fine di assicurare, pur attraverso una revisione 'circoscritta' del Testo unico, un contributo significativo al processo di implementazione della riforma costituzionale del 2001 sugli enti locali.

## **2. La valenza tradita delle funzioni fondamentali**

Il primo dei profili da considerare, ritenendo sempre opportuno partire dalle funzioni e in ragione della riserva espressa a favore del legislatore statale, è quello relativo alla determinazione delle funzioni fondamentali.

La previsione innovativa delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, introdotta dal legislatore costituzionale nel 2001, la cui determinazione è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ha avuto – come noto – alterne vicende sul versante della attuazione legislativa.

Con un tratto che però risulta caratterizzante: quello di una determinazione per lo più parziale e comunque incompleta e talvolta transitoria, operata con interventi del legislatore statale succedutisi nel tempo, peraltro significativamente connotati da un forte condizionamento dettato da obiettivi di razionalizzazione delle risorse finanziarie.

Basti solo ricordare la prima ricognizione, provvisoria, di funzioni fondamentali operata con la legge delega n. 42 del 2009, in vista della realizzazione del processo per il c.d. federalismo fiscale; a cui è seguita la individuazione sistematica delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni (d.l. n. 78/2010 conv. in l. n. 122/2010 e d.l. n. 95/2012 conv. in l. n. 135/2012) determinata al fine di perseguire il contenimento della spesa pubblica, da realizzare attraverso l'obbligo dell'esercizio associato; per approdare alla individuazione delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane operata dalla l. n. 56 del 2014, volta, per quanto riguarda l'ente provincia, e in vista della dichiarata prospettiva della sua decostituzionalizzazione, al depotenziamento dell'ente intermedio, a partire dai compiti fondamentali definiti dal legislatore statale.

Appare evidente, al di là delle riserve che potrebbero essere espresse con riguardo a ciascuno degli interventi richiamati, come in ogni caso il ruolo riconosciuto alla Stato per la definizione di quelli che dovrebbero risultare i tratti funzionalmente caratterizzanti gli enti locali costituzionalmente garantiti, sia stato finora interpretato dal legislatore in chiave residuale, talvolta strumentale e, comunque, senza una visione organica e allo stesso tempo puntuale delle funzioni fondamentali da riconoscere a ciascun livello di governo, che risultasse idonea a delineare il volto stesso della 'nuova' amministrazione locale, valevole su tutto il territorio nazionale.

Con il risultato che, a tutt'oggi, per tali ragioni, anche se non solo per queste, la portata della riforma del Titolo V, che si caratterizza per aver ribaltato la visione della amministrazione, fondandola su una dimensione prevalentemente locale, risulta ancora largamente inespressa sul piano della concreta realizzazione.

Ma, forse, è proprio la difficoltà ad interpretare fino in fondo e compiutamente la competenza riservata al legislatore statale, che tradisce la carenza di un disegno organico volto a perseguire la dimensione di un governo locale capace di rispondere

alla sfida di una amministrazione radicata su comuni, province e città metropolitane, come previsto dalla costituzione.

Sarebbe pertanto auspicabile che le funzioni fondamentali per tutti i livelli territoriali fossero, finalmente, determinate nel quadro di un intervento legislativo volto a delineare nel suo complesso i tratti caratterizzanti dell'amministrazione locale, ridefinendo, per quanto di competenza statale, non solo il dato funzionale ma anche quello ordinamentale, soprattutto al fine di superare le scelte, pur transitorie, compiute nel recente passato, così da ricondurre a coerenza l'intero sistema, rispetto ai principi affermati sul piano costituzionale.

Pur tuttavia, nel mettere mano alla revisione del Tuel, almeno alcune preminenti questioni andrebbero affrontate.

### **3. Le funzioni fondamentali dei comuni quali elementi caratterizzanti del livello di base dell'amministrazione locale**

Per quanto attiene al livello comunale, ci troviamo di fronte –come noto- a una definizione delle funzioni fondamentali operata per soddisfare una presunta esigenza di razionalizzazione della spesa, attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio associato per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Già questo evidenzia i limiti intrinseci dell'intervento statale degli anni 2010-2012, volto com'è non tanto a delineare i compiti caratterizzanti i comuni nel loro insieme, quanto quello di imporre agli enti di minori dimensioni il vincolo del loro esercizio associato.

Certo, come pure sembra del tutto fondato ritenere, le funzioni fondamentali così individuate, non sono state riconosciute ai soli comuni di minori dimensioni demografiche, ma a tutti i comuni, salvo determinarne le diverse modalità di esercizio, singolo o obbligatoriamente associato, in ragione del dato dimensionale dell'ente.

In ogni caso, la disciplina tuttora in vigore ha mostrato tutti i suoi limiti, che richiedono di essere superati dal legislatore statale.

In primo luogo, l'obbligo associativo imposto ai comuni più piccoli si è in gran parte risolto in una mera previsione a cui non è seguito un sufficiente grado di effettività.

Non solo la corte costituzionale ne ha dichiarato la illegittimità, laddove il legislatore non ha tenuto conto che gli enti possano sottrarsi all'obbligo associativo in ragione della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del comune obbligato, tali da far venir meno i vantaggi, in termini di efficacia ed efficienza, nell'esercizio delle funzioni fondamentali per l'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni (sent. n. 33/2009).

Ma lo stesso percorso attuativo, che prevedeva il progressivo esercizio associato da parte dei comuni, secondo cadenze annuali per gruppi di funzioni, si è caratterizzato

per una sorta di presa d'atto della sua sostanziale impraticabilità, registrata dai plurimi rinvii annuali da parte del legislatore statale delle scadenze ultime definite per la realizzazione della modalità associativa.

Il dato esperienziale, per lo più caratterizzato dai forti limiti riscontrati, pone di fronte ad una questione di fondo, sul come risolvere l'esigenza di garantire un efficiente esercizio delle funzioni fondamentali da parte di tutti i comuni, a partire da quelli di minori dimensioni.

La questione, così posta, però, rappresenta ancora una volta una prospettiva ricostruttiva che parte dal pur rilevante dato della effettiva capacità di esercizio degli enti, rispetto alle funzioni determinate come fondamentali, per trarne le eventuali conseguenze non solo sul piano organizzativo, ma potenzialmente e, pregiudizialmente, su quello della stessa dotazione funzionale da riconoscere ai comuni in ragione della rispettiva dimensione. In altri termini, i dati dimensionali, posti alla prova delle difficoltà nel garantire l'esercizio dei compiti fondamentali su scale dimensionali considerate adeguate e da perseguire perlomeno in chiave associativa, possono portare a ragionare in chiave di differenziazione delle funzioni fondamentali da riconoscere ai comuni, così da assicurare, anche in chiave residuale rispetto al mancato conseguimento dell'obiettivo associativo, un efficiente esercizio di esse.

L'ottica interpretativa andrebbe però capovolta, chiedendosi innanzitutto qual è il tratto caratterizzante che dovrebbe connotare il comune, ciascun comune a prescindere dalla rispettiva dimensione, così che il livello di base del governo locale possa rispondere appieno a ciò che le norme costituzionali delineano nel senso di un'amministrazione fondata, in primo luogo, sui comuni. Conseguentemente, individuare le misure idonee perché tutti i comuni possano garantire l'esercizio effettivo dei compiti fondamentali ad essi affidati.

In un certo qual modo, rispetto alle funzioni fondamentali, l'adeguatezza, quale principio costituzionale la cui concreta valutazione dovrebbe risultare preventivamente nella sua applicazione rispetto alle funzioni conferite, determinando in ragione del mancato riscontro anche un assetto differenziato da parte del legislatore statale e di quelli regionali, andrebbe invece perseguita per le funzioni fondamentali in ragione di queste, come necessario obiettivo da raggiungere, piuttosto che da presupporre, al fine di assicurare che il tessuto amministrativo di base risulti ugualmente caratterizzato, su tutto il territorio nazionale, almeno dai medesimi compiti fondamentali.

Ciò soprattutto in quanto le funzioni fondamentali, rimesse alla determinazione del legislatore statale, dovrebbero garantire in primo luogo l'eguale godimento dei diritti da parte dei cittadini, a prescindere dalla realtà geografico-territoriale in cui si trovano a vivere, avendo quale interlocutore primario il livello di governo comunale, nella sua valenza di ente esponenziale della comunità e politicamente responsabile nei confronti di questa.

Il numero dei comuni potenzialmente coinvolti nel processo di differenziazione, a solo considerare il dato dimensionale, risulta peraltro estremamente elevato (comuni

con meno di 5.000 abitanti sono circa 5.500, sui quasi 8.000 comuni italiani) e, comunque, interesserebbe circa 10 milioni di cittadini, che risiedono stabilmente nei comuni più piccoli. Senza considerare, che la misura dell'incidenza di una possibile differenziazione potrebbe risultare assai più rilevante se a determinarla fosse la considerazione anche di altri elementi, quali le caratteristiche geografiche, economiche, sociali o, addirittura, connesse alla capacità contributiva per abitante.

Peraltro, differenziando ab origine le funzioni fondamentali per i comuni di minori dimensioni o capacità, ovvero facendo discendere la differenziazione quale conseguenza di una mancata collaborazione associativa o strutturale di questi, si finirebbe con il favorire, del tutto prevedibilmente, un processo di progressivo depotenziamento delle realtà più fragili e, conseguentemente, si rafforzerebbero ancor più i processi di spopolamento e impoverimento dei territori considerati già oggi per lo più come marginali.

Senza contare, sul piano delle ricadute anche organizzative, che la differenziazione dei compiti pure ritenuti come essenziali nella connotazione dell'ente comune, comporterebbe che, nel caso della ritenuta non adeguatezza, le funzioni relative siano affidate all'esercizio di altro livello di governo, quale la provincia, ovvero a comuni maggiori, con evidenti problemi non solo di legittimazione politica rispetto alle comunità amministrate, ma anche di sovradimensionamento dei compiti amministrativi, peraltro non rientranti nelle funzioni proprie, degli enti affidatari.

### **3.1. Funzioni fondamentali e ricomposizione del tessuto amministrativo locale**

Ciò nonostante, il problema di un eguale determinazione delle funzioni fondamentali per i comuni rimane, testimoniato in primo luogo proprio dalle esperienze negative finora riscontrate, soprattutto per quanto concerne la scarsa capacità dei comuni a realizzare soluzioni associative stabili, idonee a garantire anche il necessario livello di efficienza nell'esercizio dei compiti ad essi attribuiti.

Anche sotto questo particolare angolo visuale, probabilmente, c'è da chiedersi se il legislatore statale e quelli regionali siano stati finora in grado di prefigurare soluzioni atte a favorire concretamente la ricomposizione del tessuto amministrativo di base delle realtà comunali.

La prospettiva finora seguita risulta prevalentemente caratterizzata da forme di incentivazione finanziaria, che seguirebbero il perseguimento degli obiettivi associativi, nonché dallo stesso obbligo associativo connesso all'esercizio proprio delle funzioni fondamentali, ma entrambe hanno sperimentato i limiti propri di una visione prevalentemente economico-finanziaria ed efficientista.

Le resistenze alla collaborazione locale risultano prevalere, assai di frequente, sia sulle premialità economiche che sugli stessi vincoli legislativi, fondate come sono su

una difesa delle identità locali che, seppur talvolta perseguita in chiave difficilmente condivisibile, rappresenta comunque un dato di cui non è possibile ignorare l'esistenza.

Probabilmente, anche per questo specifico profilo, andrebbe capovolta l'ottica, puntando in primo luogo a favorire processi, pur lunghi e complessi, atti a superare le mere frammentazioni identitarie e capaci di far progredire i comuni interessi sociali, culturali, produttivi, economici ed ambientali: in altri termini, favorire una dimensione allargata di comunità locale che, pur non disconoscendo le specificità identitarie, riesca a ricomporle intorno a interessi comuni e a un comune progetto di sviluppo in cui tutte le realtà territoriali coinvolte possano riconoscersi.

L'azione di incentivazione, sia da parte dello Stato che delle regioni, dovrebbe in tale prospettiva mirare prioritariamente al conseguimento di tali obiettivi, piuttosto che incentrarsi esclusivamente sul dato funzionale e, conseguentemente, solo sul livello di efficienza ad esso connesso. Allo stesso tempo il processo richiederebbe di essere accompagnato da azioni di supporto da parte di tutti i soggetti istituzionali, a partire dalle province, che, in ragione delle richieste provenienti dai territori, siano in grado di assicurare il sostegno necessario perché le nuove realtà locali caratterizzate da dinamiche collaborative possano concretamente realizzarsi. Per giungere al ruolo determinante delle regioni, che anziché porsi come le artefici della definizione unilaterale degli ambiti ottimali intorno ai quali prevedere la realizzazione della dimensione associativa dei comuni, possano finalmente assicurare la sintesi di un assetto che si va realizzando partendo dal livello locale, sostenendolo ed indirizzandolo in un confronto partecipato tra tutti i soggetti del governo locale.

Un processo, però, che non può che fondarsi su un'azione dal basso, da parte degli stessi comuni interessati, che devono poter riconoscersi nella dimensione associativa, senza subire determinazioni eterodirette, che risulterebbero, ancora una volta, come insegna l'esperienza, del tutto inidonee a realizzare una nuova dimensione amministrativa locale.

Anche per questo profilo, l'occasione della revisione del Tuel potrebbe rappresentare l'occasione per affermare una visione realmente autonomistica dell'amministrazione locale, i cui tutti i comuni, quali primi elementi costitutivi della Repubblica, vedono riconosciuto il proprio ruolo attraverso la eguale determinazione delle funzioni fondamentali, ma, allo stesso tempo, trovano gli strumenti idonei a che possano perseguire, attivamente, quali protagonisti primari, l'avvio di processi di ricomposizione del tessuto amministrativo locale laddove necessari, incentivati e sostenuti non solo sul piano dell'esercizio delle funzioni ad essi affidate, ma ancor prima su quello della ricerca delle comuni ragioni di una concreta volontà collaborativa su cui fondare nuove identità locali.

#### **4. L'occasione per una riconsiderazione organica del ruolo e della configurazione istituzionale della provincia**



Con la revisione del Tuel non può non essere affrontata anche la questione connessa al ruolo e alla stessa configurazione istituzionale delle province.

L'assetto determinato dalla l. n. 56/2014 risultava coerente, seppur non condivisibile, rispetto alla prospettiva della decostituzionalizzazione dell'ente provincia perseguita con la riforma costituzionale che seguiva, bocciata però dal referendum del dicembre 2016.

Ci troviamo di fronte, così, ad una ridefinizione legislativa della provincia che, introdotta in via transitoria e in chiave in certo qual modo anticipatoria della riforma costituzionale, risulta invece a tutt'oggi consolidata nella sua valenza riduttiva, ma non più suffragata da una rivisitazione della posizione costituzionale dell'ente, come invece lo stesso legislatore statale aveva dichiarato a sostegno delle scelte operate.

Ancor più per questo profilo, rispetto ai pur rilevanti ulteriori aspetti che caratterizzano la attuazione incompiuta della riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale, nel porre mano alle norme del Testo unico, si trova a dover affrontare una questione di fondo, relativa alla scelta da compiere rispetto alla intervenuta legislazione di riforma introdotta nel 2014, in attesa della ulteriore riforma costituzionale, poi mancata.

Diverse possono essere le scelte, e la valenza innovativa ad esse connessa, verso le quali orientare l'intervento di revisione.

Sembra però da escludere, proprio in ragione del carattere transitorio della l. n. 56/2014, che fondava la riconfigurazione della provincia in attesa di sottrarla alla garanzia costituzionale da parte del legislatore costituzionale, che l'opera di revisione del Tuel possa tradursi in un mero coordinamento normativo tra le disposizioni sulle province del Testo unico, in larga parte superate, rispetto a quelle della l. n. 56/2014. Si tratterebbe di un consolidamento in blocco di scelte che sia rispetto ai limiti riscontrati nella esperienza istituzionale di questi ultimi anni, che, ancor prima, su quello della coerenza rispetto alla posizione costituzionale garantita dell'ente provincia, uscita indenne dalle prospettive riformatrici non conseguite, richiedono invece di essere riconsiderate e messe alla prova di quanto finora perseguito e realizzato.

Ciò non toglie che profondamente diversa possa essere la portata delle scelte che il legislatore statale intenda compiere, riproponendosi, ancor più emblematicamente, l'alternativa tra una revisione organica del complesso delle norme sulle province, volta a ridefinirne ruolo, funzioni ed ordinamento, nella richiamata prospettiva di una piena attuazione dei disposti costituzionali, ovvero interventi puntuali e mirati, operati soprattutto rispetto a taluni profili della disciplina introdotta nel 2014.

Nel caso delle province è del tutto evidente che il propendere per l'una o l'altra delle opzioni richiamate è particolarmente rilevante, tenuto conto che in ragione della l. n. 56 l'ente provincia è stato innanzitutto ridefinito nel ruolo, quale ente di secondo livello rappresentativo delle istanze comunali.

La portata dell'intervento di revisione affidata al legislatore delegato risulterà pertanto condizionata in ragione di una scelta pregiudiziale del parlamento: consentire il potenziale ma totale superamento della l. n. 56/2014, anche con il ritorno ad una provincia rappresentativa della comunità locale e degli interessi territoriali, ovvero affidare al governo una rivisitazione della l. n. 56, ma nella conferma dei tratti caratterizzanti che il legislatore ha introdotto nel 2014, a partire dalla connotazione della provincia quale ente di secondo grado, rappresentativo delle istituzioni locali di base.

È da questa opzione di fondo che dovrebbero seguire le scelte in ordine alla ridefinizione di compiti e funzioni delle province e dello stesso carattere rappresentativo dell'ente. La definizione dei margini di intervento da affidare al legislatore delegato costituisce, pertanto, la scelta prioritaria, dalla quale far discendere sul piano attuativo, le soluzioni funzionali ed ordinamentali.

Scelta che dovrebbe scaturire da una attenta riflessione che porti a riconsiderare, attraverso una valutazione obiettiva di quanto avvenuto in questi ultimi anni, i caratteri stessi della prospettiva perseguita dal legislatore nel 2014 e i presupposti che la sostenevano, e con essi i limiti di un'esperienza che si è andata connotando in chiave fortemente riduttiva del ruolo provinciale.

Ciò non per riaprire questioni, oramai superate, sulla compatibilità costituzionale delle scelte della l. n. 56/2014, quanto invece per mettere alla prova della coerenza le soluzioni perseguite come transitorie dalla l. n. 56, rispetto ad un assetto costituzionale che, confermato dal referendum del 2016, riconosce tuttora la pari piena garanzia costituzionale alle province.

#### **4.1. Opportunità e limiti di un intervento di mero adeguamento della l. n. 56/2014**

La l. n. 56 mirava ad anticipare un modello di amministrazione locale diverso da quello affermato con la riforma del 2001, che risultasse incentrato, anche sul piano costituzionale, di là da venire, esclusivamente sul livello comunale, oltre che sulle città metropolitane, pur sempre, comunque, considerate quali espressioni delle primarie istanze comunali. Al contrario, il sistema amministrativo locale prefigurato con la l.c. n. 3/2001 risulta caratterizzato proprio per una dimensione del governo locale articolato su due livelli, fondati su enti a cui è riconosciuta e garantita pari garanzia costituzionale e che, in ragione della loro natura di enti autonomi, non possono che essere ricondotti innanzitutto al carattere di enti esponenziali di comunità.

Un'autonomia politica che sia pienamente tale, come riconosciuta anche alle province dall'art. 114 cost., richiede perlomeno che le scelte operate con la riforma legislativa delle province siano riconsiderate nei fondamenti e non subite come inevitabili conseguenze, da ritenersi oramai consolidate, di un progetto riformatore abortito proprio sul piano costituzionale.

Si potrebbe anche sostenere che, proprio con riguardo alle province e alla loro controversa vicenda istituzionale, l'occasione della revisione del Tuel potrebbe rappresentare intanto una prima occasione per superare i limiti più evidenti di un assetto, sia sul piano delle competenze, che su quello più propriamente organizzativo-ordinamentale, pur nell'ottica della conferma del modello proprio della l. n. 56. Per affidare, ad un eventuale futuro intervento, una più generale riconsiderazione del profilo istituzionale della provincia.

Scelta questa, che sembra caratterizzare la recente proposta di d.d.l. delega del governo, che persegue una prospettiva di potenziamento e razionalizzazione degli assetti funzionali ed organizzativi della provincia, nel quadro però di una conferma del modello di rappresentanza indiretta sancito dalla l. n. 56.

Anche in questo caso la ridefinizione delle funzioni fondamentali da riconoscere all'ente intermedio risulta prioritaria, tenuto conto anche del dato esperienziale di questi ultimi anni, che ha testimoniato un deficit funzionale proprio con riguardo al livello intermedio di governo locale.

Apprezzabile, in tal senso, il potenziamento previsto dei compiti provinciali da riallineare con talune funzioni fondamentali delle città metropolitane, in primo luogo per quanto attiene ai compiti di pianificazione strategica, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, di realizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici. Così come opportuna sembra la più dettagliata e comprensiva individuazione dei compiti fondamentali in materia ambientale, che anche in passato hanno caratterizzato l'esperienza delle province.

Così come significative risultano le prospettate innovazioni sul piano della organizzazione istituzionale dell'ente, con il riallineamento delle cadenze temporali tra i mandati di presidente e del consiglio provinciale; ovvero con la reintroduzione della giunta provinciale, a supporto dell'azione di governo dell'ente.

Interventi di potenziamento e razionalizzazione operati pur sempre nel solco della l. n. 56/2014 e che, proprio per tale ragione, pur mirando a rafforzare opportunamente le province, non potranno che subire gli effetti condizionanti dello stesso contesto normativo all'interno del quale vengono a realizzarsi e, allo stesso tempo, a scontarne magari anche qualche potenziale, ma non irreali, contraddizione, come nel caso dei rafforzati poteri provinciali di programmazione e coordinamento che, in taluni casi, richiederebbero di essere assistiti da poteri conformativi nei confronti dei comuni, di cui l'ente però risulta al contempo rappresentativo.

## **5. Le città metropolitane tra conferma della disciplina vigente ed esigenze di revisione**

La forza innovativa dell'intervento di revisione del Tuel, nella prospettiva della attuazione costituzionale, può essere considerata anche con riferimento all'assetto delle città metropolitane.

Anche per gli enti metropolitani la l. n. 56/2014 costituisce il dato normativo che ne caratterizza tuttora ordinamento e funzioni.

V'è da chiedersi, però, così come per le province, quanto del vigente impianto istituzionale per le realtà metropolitane risulti coerente rispetto al fallimento del disegno riformatore solo anticipato con la l. n. 56, ma non realizzato sul piano costituzionale.

A partire, anche in questo caso, da natura e ruolo delle città metropolitane, oggi enti di secondo livello, rappresentative dei comuni, ma con evidente sovra rappresentazione del comune capoluogo, il cui sindaco è al contempo sindaco metropolitano.

La chiave ricostruttiva che sostiene la l. n. 56, fondata sulla centralità del comune, finisce così per connotare anche le città metropolitane, non senza mostrarne però i limiti intrinseci soprattutto alla luce della mancata riforma costituzionale che sarebbe dovuta seguire.

In effetti, proprio la permanente vigenza dell'assetto costituzionale uscito dalla riforma del 2001, richiederebbe una riconsiderazione delle scelte legislative alla luce del modello di amministrazione locale definito in costituzione e caratterizzato da una amministrazione locale, preferenzialmente destinataria dei compiti di amministrazione, articolata su due livelli: base e intermedio. Quest'ultimo a sua volta articolato in province e città metropolitane, con pari garanzia costituzionale.

L'intervento di revisione del Tuel potrebbe costituire, anche per questo profilo, l'occasione utile per contribuire alla realizzazione del disegno costituzionale, in cui le città metropolitane vengono a collocarsi, nella loro connotazione autonoma, quali enti intermedi chiamati al governo dei fenomeni complessi delle realtà metropolitane.

Con le conseguenze che ne dovrebbero derivare, a partire dalla delimitazione territoriale, che non può essere risolta, come è oggi in virtù della l. n. 56, attraverso la mera sovrapposizione dei confini provinciali.

Allo stesso tempo, proprio la specificità della realtà metropolitana, da affrontare col riconoscere all'ente di governo poteri fortemente conformativi anche nei confronti dei comuni ricompresi, richiederebbe non solo una attenta riconsiderazione del carattere di ente rappresentativo della collettività locale, piuttosto che degli enti locali, ma anche e innanzitutto un riequilibrio tra i comuni dell'area e il comune capoluogo.

Anche per le città metropolitane, però, e in termini ancor più minimali rispetto a quanto prospettato per le province, la recente bozza governativa di d.d.l. delega si limita ad intervenire solo su taluni profili attinenti alla configurazione degli organi e al loro funzionamento (anche in questo caso è prevista l'introduzione della giunta metropolitana), lasciando sostanzialmente confermato l'impianto complessivo della l. n. 56.

È pur vero che la scelta definitiva, laddove il processo dovesse andare avanti, spetterà al parlamento, chiamato a definire i confini e gli obiettivi dell'intervento di revisione del Tuel da affidare al legislatore delegato. Ciò nonostante, la portata e i caratteri delle proposte che vanno maturando proprio in sede governativa, fanno emergere chiaramente l'approccio che si intende seguire e che, nel suo complesso, pur a fronte di talune significative soluzioni innovative, atte a superare deficit e inadeguatezze dell'attuale assetto normativo, sembra però rinunciare ad un ripensamento organico dell'impianto ordinamentale e funzionale degli enti locali nell'ottica di una compiuta attuazione costituzionale.