

*forum di*  
QUADERNI COSTITUZIONALI  
RASSEGNA

1/2018  
(estratto)

# Per un disegno coerente dell'«area vasta»: il coordinamento amministrativo tra autonomia politica e autonomia organizzativa dei Comuni\*

di Marzia De Donno\*\*  
(25 gennaio 2018)

**Sommario:** 1. Premessa. Le tendenze riformatrici del livello intermedio negli altri Stati UE. 2. Il nuovo disegno dell'area vasta nella Legge Delrio, negli statuti metropolitani e nella legislazione regionale di attuazione. 2.1. Alcune precisazioni sulla natura e la possibilità giuridica di funzioni di coordinamento «verticale» in capo alle Province. 3. Per un disegno coerente dell'area vasta dopo il fallimento della riforma costituzionale. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. Premessa. Le tendenze riformatrici del livello intermedio negli altri Stati UE

Nel contesto della crisi economica, numerosi Stati europei hanno proceduto ad un significativo riordino dei propri assetti territoriali e amministrativi. Per molti di essi, la crisi ha rappresentato un'occasione per intervenire su un sistema locale e regionale che presentava ormai significativi elementi di complessità nei livelli di rappresentanza locale, nella distribuzione delle competenze, nella gestione dei servizi. Al tempo stesso, tali interventi hanno spesso costituito anche la risposta obbligata alle politiche di condizionalità dell'Unione europea, che, com'è noto, hanno vincolato alcuni dei Paesi membri all'assunzione di precise misure di carattere strutturale, al fine di potere beneficiare dei sostegni necessari per fronteggiare la recessione.

Così, nella fase recente, gli Stati maggiormente colpiti dalla crisi (Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna, ma anche l'Italia e la stessa Francia) si sono mossi con soluzioni legislative spesso molto simili, verso obiettivi comuni di riordino e riorganizzazione, di chiarificazione e semplificazione, di cambiamento e modernizzazione del proprio sistema territoriale<sup>1</sup>.

Nella prospettiva del riordino e della semplificazione dei livelli territoriali, una tendenza comune ai vari ordinamenti statali si intravede proprio nella messa in discussione delle Province, da cui è scaturita, soprattutto nei Paesi a tradizione amministrativa napoleonica, anche una più generale riflessione sulla stessa perdurante efficacia del proprio

---

\* Il presente contributo costituisce la versione rielaborata, ampliata e aggiornata della relazione al III Seminario italo-spagnolo di diritto costituzionale *Soberanía y representación: el constitucionalismo en la era de la globalización/Sovranità e rappresentanza: il costituzionalismo nell'era della globalizzazione*, tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli studi Catania, il 5-7 dicembre 2016, e i cui Atti sono in corso di pubblicazione a cura di E. RAFFIOTTA, A. PEREZ MIRAS, G. TERUEL LOZANO.

1 Per un'analisi delle riforme territoriali nei diversi Paesi dell'Unione europea, cfr. L.M. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Madrid, Civitas, 2012; M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson-Reuters, 2015; L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

tradizionale modello di organizzazione dei poteri locali, incardinato attorno al livello intermedio.

A questo modello si è così spesso preferito un nuovo assetto ispirato alle logiche della c.d. *multilevel governance* scandite, di recente, anche dall'Unione europea e dall'OCSE<sup>2</sup>, e basato su una semplificazione dei livelli territoriali a discapito degli enti intermedi e a vantaggio di Regioni e Comuni.

Così, se, da un lato, diversi Paesi hanno dato avvio ad un complessivo riassetto delle Province e, più in generale, del livello intermedio<sup>3</sup>; dall'altro, hanno puntato a rafforzare le Regioni e i Comuni mediante il riconoscimento di nuove potestà normative o il loro accrescimento dimensionale a mezzo di fusione e, allo stesso tempo, hanno potenziato i meccanismi di raccordo, consultazione e coordinamento tra i vari centri di potere.

E' assolutamente significativo di queste tendenze il fatto che la soppressione dei *Conseils départementaux* (Consigli provinciali), la scomparsa dei Dipartimenti stessi come collettività territoriali e la loro sopravvivenza come mere circoscrizioni amministrative dello Stato fossero state proclamate, a metà del 2014, proprio dal Presidente della Repubblica francese<sup>4</sup>, in risposta, peraltro, ad alcune esortazioni provenienti dalla Commissione europea e dall'OCSE<sup>5</sup>. Nella prospettiva di un primo depotenziamento dei Dipartimenti si collocavano, poi, tanto la *loi n° 2015-991, portant nouvelle organisation territoriale de la République* (c.d. *Loi NOTRe*), che ha soppresso la clausola di competenza generale di questi enti, provvedendo altresì ad un primo trasferimento delle loro competenze in capo alle Regioni, alle *Métropoles* e agli altri organismi di cooperazione intercomunale; quanto la *loi n° 2015-29* e il *Décret n° 2015-510, portant Charte de la déconcentration*, che hanno proceduto ad un primo riordino delle circoscrizioni dipartimentali, delle Prefetture e della stessa amministrazione periferica dello Stato<sup>6</sup>.

Ma un ripensamento del ruolo delle Province si è avuto, in fondo, anche in Spagna, dove già prima della *Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (c.d. *LRSAL*) non erano mancate alcune proposte di soppressione delle

---

2 Cfr. OECD, *Multilevel Governance Reforms. Overview of OECD Country Experiences*, 2017; CdR 89/2009 fin. Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello; CdR 199/2010 fin. Risoluzione del Comitato delle regioni. Un maggiore coinvolgimento degli enti regionali e locali nella strategia Europa 2020; CdR 72/2011 Parere del Comitato delle Regioni. Il ruolo degli enti regionali e locali nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. ma si vedano anche gli obiettivi già fissati nel 2001 dalla Commissione europea nel Libro bianco sulla *governance* europea COM(2001) 428 def.

3 Per un'analisi più ampia e dettagliata delle sorti del livello intermedio in Europa, vd. X. BERTRANA, H. HEINELT, *The second tier of local government in the context of european multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, in *Revista catalana de dret públic*, 46, 2013, pp. 72 ss.

4 Vd. François Holland, *Réformer les territoire pour réformer la France – Tribune publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014*; dichiarazioni espresse anche dall'allora Primo Ministro francese Manuel Valls nel suo *Discours de politique générale* dell'8 aprile 2014. Sulla prospettiva della soppressione dei Dipartimenti, già adombrata dalla *loi du 16 décembre 2010*, cfr. il Dossier AJDA, *Quel avenir pour le département?* (2011), interamente dedicato al tema.

5 Vd. COM(2013) 360 final, *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la France*, p. 14; e *Études économiques de l'OCDE France, Mars 2013. Synthèse*, p. 3.

6 Per un'analisi delle recenti riforme francesi, anche in comparazione con quelle italiane, vd. L. VANDELLI, M. DE DONNO, *Evolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *IdF*, 4, 2016, p. 867 ss.

*Diputaciones provinciales*<sup>7</sup>. Benché con la *LRSAL* il legislatore spagnolo avesse inteso, almeno formalmente, rafforzare il livello intermedio tramite il trasferimento di nuove funzioni di supporto e coordinamento dei Municipi, a ben vedere, con la nuova disciplina, la Provincia spagnola appare più «una administración periférica estatal», a carattere strumentale, e preordinata esclusivamente a massimizzare l'efficienza dei Comuni, che «una entidad dotada de verdadera autonomía»<sup>8</sup>.

Una drastica ed immediata soppressione delle Province si è avuta, invece, in Grecia, in attuazione del rigido programma *Kallikratis* del 2010 (*Law 3582/2010, New Architecture for Self-Governance and Decentralisation*), imposto dalla *Troika*. Anche in questo Paese, in realtà, la messa in discussione ed un primo riordino del livello intermedio – di dimensioni insufficienti per svolgere funzioni di supporto dei Comuni o, comunque, per assumere competenze di livello sovracomunale – risale ad un periodo antecedente alla crisi, e già a partire dalle riforme degli anni '90, meglio note come *Capodistrias Plan*<sup>9</sup>.

E' dunque soprattutto nell'avversa congiuntura economica che le Province sono irrimediabilmente apparse come l'anello più debole della catena. Schiacciate tra il potere regionale, da un lato, e quello comunale, dall'altro, esse sono state additate come una delle principali cause delle complessità amministrative del tradizionale sistema locale di matrice napoleonica, cui occorre ormai porre rimedio.

Del resto, e non a caso, sul fronte delle riforme che hanno inciso sulle Regioni, torna a risultare esemplare il caso francese, dove si è proceduto ad una vera e propria fusione a freddo di questi enti. Non senza accesi contrasti istituzionali, la *loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* ha realizzato una robusta semplificazione degli enti regionali, prevedendone la riduzione nel numero da 22 a 12. L'operazione peraltro – avallata dalla stessa Corte costituzionale – è stata condotta unilateralmente dal Governo, senza il coinvolgimento né dei consigli regionali, né dei rappresentanti locali, né degli stessi elettori.

Ma possono certamente ricordarsi anche la già citata riforma greca, con la creazione di 13 Regioni come secondo livello amministrativo in luogo delle sopresse Prefetture e delle Province rimanenti, o quella irlandese attuata con il *Local government reform act* del 2014, dove le 8 autorità regionali e le 2 assemblee regionali sono state sostituite da 3 nuove assemblee, con contestuale riduzione anche della relativa classe politica (da 290 a 83 componenti).

Al rafforzamento del versante comunale si ascrivono invece tutte quelle riforme tese all'istituzione e alla valorizzazione delle aree metropolitane, delle forme associative tra Comuni e delle fusioni.

---

7 Vd. X. BERNADI I GIL, A. GALÁN GALÁN, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, in *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2012, p. 7 ss.

8 Vd. R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local*, cit., p. 223.

9 Cfr. su questi aspetti, C. AKRIVOPOULOU, G. DIMITROPOULOS, S.I. KOUTNATZIS, *The "Kallikratis Program". The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in *IdF*, 3, 2012, p. 653 ss.

In particolare, per ciò che concerne il ricorso a forme di collaborazione nel livello intercomunale, esso si riconferma nei Paesi europei come la Francia, la Spagna, la Grecia e l'Olanda, che già a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo avevano preferito questa soluzione rispetto a quelle più drastiche della soppressione e della fusione dei Comuni<sup>10</sup>. Ma analoga tendenza può registrarsi, per esempio, anche in Portogallo. Nonostante infatti le riforme portoghesi siano conosciute per la notevole riduzione del numero delle *freguesias* (parrocchie)<sup>11</sup>, esse hanno puntato ugualmente, soprattutto con la *Lei n° 75/2013*, al rafforzamento delle *Comunidades intermunicipais*.

In taluni casi, poi, la predilezione manifestata per la cooperazione intercomunale ha sviluppato meccanismi concorrenziali tra i territori, dando origine a nuove dinamiche evolutive. In Spagna, tali meccanismi si sono manifestati prevalentemente negli equilibri istituzionali con le Province, specialmente nell'esercizio delle funzioni di supporto a favore dei Comuni (riconosciute, ora, con maggior vigore in capo alle *Diputaciones*). In Francia, al contrario, logiche competitive sono proliferate anzitutto all'interno degli stessi enti di cooperazione intercomunale e tra i Comuni membri, per reazione ai problemi di rappresentatività in seno alle assemblee intercomunali. Così, mentre il legislatore iberico ha risolto la sovrapposizione tra Province e aggregazioni intercomunali esprimendo un netto *favor* per modelli flessibili e negoziali di cooperazione<sup>12</sup> (*convenios interadministrativos*) a discapito di quelli istituzionali (*Consortorios*, ma anche *Mancomunidades*, per le quali ultime è stato fortemente ridotto l'ambito competenziale); in Francia, dal riordino coatto e dall'aumento esponenziale delle dimensioni degli *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) esistenti è scaturito un importante, inusitato e soprattutto spontaneo processo di fusione dei Comuni più piccoli. Un fenomeno assai sorprendente, soprattutto ove si consideri che in questo Paese, come in Italia, la soluzione della fusione non ha mai permesso di conseguire in passato risultati significativi.

Infine, non possono non essere citate le numerose e sempre ricorrenti tipologie di relazioni interistituzionali basate su convenzioni e moduli negoziali, impiegati, in tempi recenti, soprattutto nei processi di riordino funzionale degli enti territoriali. Proprio infatti con l'intento di superare le duplicazioni e di chiarificare il riparto delle competenze, da un lato, molti Stati hanno disposto un'attrazione verso l'alto nella titolarità delle funzioni amministrative, ma, dall'altro, hanno intensificato i meccanismi di distribuzione negoziata delle stesse e delle relative risorse. Sia che prendano il nome di *convention territoriale d'exercice concerté pour les compétences partagées*<sup>13</sup>, di *contrato de delegação*<sup>14</sup> o di

---

10 L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss; G.C. DE MARTIN, *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014; W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017.

11 Vd., in particolare, *Lei n° 22/2012* e *Lei 11-A/2013*. Per un'analisi, cfr. LOPES MARTINS (2015: 571).

12 Vd. art. 57 della *Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), come modificato dalla *Ley 27/2013*.

13 Su cui, sia consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

*convenio de delegación*<sup>15</sup>, il proprio di queste convenzioni è di dar luogo ad una delegazione negoziata delle competenze amministrative che può coinvolgere, a vario titolo, lo Stato, le Regioni, le Province e le Città metropolitane, le associazioni intercomunali e i Comuni.

Si tratta, com'è intuibile, di riforme destinate a modificare sensibilmente le relazioni tra i poteri locali, e, in particolare, l'assetto del livello intermedio; riforme che, com'è noto, hanno caratterizzato in maniera assai simile anche i tentativi di riforma del nostro Paese.

E' sul sistema italiano che dunque dirigeremo la nostra analisi. Sullo sfondo delle tendenze e degli andamenti dei governi locali in Europa, una volta analizzato il disegno dell'area vasta emergente dalla l. 56/2014, c.d. legge Delrio (§ 2), verranno affrontati alcuni degli aspetti più delicati del nuovo modello provinciale (§ 2.1.), per trarre, in conclusione, alcune considerazioni di sintesi sul futuro delle Province e dell'area vasta dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 (§ 3).

## **2. Il nuovo disegno dell'area vasta nella Legge Delrio, negli statuti metropolitani e nella legislazione regionale di attuazione**

Nel disegno anticipato dalla Legge Delrio e che avrebbe dovuto essere completato con la riforma costituzionale, la soluzione alle diverse complessità istituzionali, organiche e funzionali proprie del modello di matrice napoleonica, è stata ricercata, attraverso la riorganizzazione dell'ente intermedio, nella costruzione di un nuovo modello di *governance* territoriale finalizzato al superamento del c.d. *millefeuilles territoriale*<sup>16</sup>.

La presenza a livello locale di diversi strati territoriali, tra loro separati e spesso non comunicanti, tipica del modello napoleonico, ha ceduto ad un sistema territoriale di tipo integrato, attraverso anzitutto l'introduzione dell'elezione di secondo grado per gli organi politici delle Province e delle neo-istituite Città metropolitane.

L'operazione, contestata da molti ma che ha ottenuto l'avallo della stessa Corte costituzionale nella nota sentenza n. 50/2015, ha consentito di porre i Comuni al centro delle relazioni politiche e istituzionali locali. Ad essi la legge ha così inteso affidare tanto l'azione amministrativa di prossimità quanto l'elaborazione degli indirizzi e delle strategie di governo dell'area vasta.

Al tempo stesso, la l. 56 ha puntato all'obiettivo dell'integrazione territoriale anche attraverso l'impiego di disparati meccanismi di cooperazione e coordinamento amministrativo sia a livello sub-provinciale che sub-metropolitano, e, in particolare, attraverso la moltiplicazione dei modi di impiego delle convenzioni (quando non

---

14 Previsto dalla Lei n.º 75/2013 e dal Decreto-Lei n.º 30/2015, su cui P. COSTA GONÇALVES, *Crise e transformação do regime jurídico das autarquias locais em Portugal*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., p. 435 ss.

15 F. VELASCO CABALLERO, *Desarrollos normativos autonómico de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 2014, p. 48.

16 L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, 46, 2013, p. 103.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2015, p. 160.

strettamente funzionali ad assolvere agli obblighi di gestione associata) e la stessa valorizzazione delle Unioni di comuni.

I due versanti della riforma hanno così consentito di definire l'area vasta come un nuovo spazio giuridico e territoriale dentro e fuori dal quale possono svilupparsi le più disparate forme di raccordo, integrazione e collaborazione tra i vari attori locali e istituzionali, ora a carattere strutturato ora di tipo flessibile.

Per quanto riguarda le Città metropolitane (enti di area vasta al pari delle Province), questa visione è affidata anzitutto al comma 11 della l. 56. La norma esprime esattamente l'intendimento del legislatore di voler costruire una *governance* del territorio metropolitano basata esattamente su un coordinamento flessibile e differenziato, rimesso, peraltro, nella sua concreta definizione all'autonomia statutaria degli stessi enti metropolitani.

Allo statuto spetta infatti oltre alla disciplina delle modalità di indirizzo e coordinamento dell'azione complessiva di governo metropolitano, la previsione di forme di organizzazione, anche su base convenzionale e differenziate per aree territoriali, tra Comuni, loro Unioni e la Città metropolitana, la costituzione di zone omogenee e la contestuale istituzione di organismi di coordinamento collegati con gli organi di governo centrale dell'area metropolitana, infine, la possibilità per la stessa Città metropolitana di concludere accordi con i Comuni ad essa esterni.

Non occorrono molte parole per comprendere le potenzialità di questa norma, che consente la massima esplicitazione degli strumenti di raccordo, coordinamento e collaborazione e soprattutto dei moduli consensuali, tanto nello svolgimento delle funzioni strategiche, di programmazione e di indirizzo dell'ente metropolitano quanto in vista di un coerente decentramento amministrativo anche nella gestione dei servizi pubblici e delle altre funzioni metropolitane e di prossimità.

Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla possibilità di concludere convenzioni tra Comuni o Unioni di comuni e Città metropolitana per l'esercizio di funzioni comunali e/o metropolitane; tra Unioni di comuni, tra Unioni di comuni e Comuni ad esse esterni, aventi ad oggetto forme di avvalimento degli uffici o deleghe di funzioni amministrative; e ancora, tra Città metropolitana e Comuni o Unioni di comuni esterni; tra questi e le zone omogenee; tra zone omogenee confinanti; tra zone omogenee e zone dotate di autonomia amministrativa del Comune capoluogo; infine, ma non per ultimo, tra zone omogenee e la stessa Città metropolitana<sup>17</sup>.

In questo quadro, peraltro, non va dimenticata una componente essenziale ed ulteriore del disegno riformatore: il perimetro delle Città metropolitane, infatti, è stato definito solo temporaneamente dalla legge 56. La delimitazione al territorio della (soppressa) Provincia omonima è stata stabilita, come noto, solo in via provvisoria<sup>18</sup>. Il comma 6 della l. 56 rimette non a caso ai Comuni esterni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle province limitrofe, l'iniziativa per la modifica delle rispettive circoscrizioni territoriali e l'adesione alla Città metropolitana.

---

17 Sulla possibilità delle zone omogenee di concludere accordi e convenzioni con i più svariati enti ed istituzioni, si veda, per esempio, il *Regolamento per il funzionamento delle Zone omogenee* della Città metropolitana di Milano.

18 Lettura, questa, confermata dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 50/2015. Cfr. Considerato in diritto n. 3.4.2.

Non è un caso, allora, che durante la stagione statutaria del 2015 diverse Città metropolitane abbiano manifestato la volontà di stabilire congrue relazioni con i Comuni esterni, funzionali ad un'estensione territoriale oltre gli attuali confini, ed improntate allo spirito della leale collaborazione e ad un metodo cooperativo e di tipo negoziale<sup>19</sup>.

Ma lo stesso discorso può essere fatto anche a proposito delle Province, dove, il ricorso a forme di coordinamento e collaborazione ha assunto un innegabile valore.

Il riferimento, in tal caso, è al comma 89 della l. 56, relativo al riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, che ha puntato, come noto, su forme di collaborazione «tra più enti locali» di tipo flessibile per l'esercizio delle relative funzioni amministrative su ambiti territoriali ottimali più ampi.

Così, non è stato raro intravedere nelle successive leggi regionali di attuazione di tale riordino<sup>20</sup> un espresso *favor* per la gestione in forma associata e su base consensuale delle funzioni "ex provinciali" da parte di più enti locali (Comuni, incluso il Comune capoluogo, e Unioni di comuni).

Inoltre alcune Regioni hanno scelto di trasferire una parte di queste funzioni direttamente in capo ai Comuni o alle loro Unioni, prevedendo, ora in via facoltativa ora in via obbligatoria, che il loro esercizio venga effettuato a livello intercomunale (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria).

Al tempo stesso, alcune leggi regionali, preparando in una certa misura il riordino del livello intermedio che si sarebbe preannunciato dopo il referendum costituzionale, hanno immaginato anche la creazione di un sistema di *governance* territoriale integrata su scala interprovinciale e basato, ancora una volta, su forme di coordinamento e collaborazione più o meno istituzionalizzate.

E' questo il caso, anzitutto, dell'Emilia-Romagna, che ha previsto l'istituzione di aree vaste interprovinciali e la creazione di centri di competenza interistituzionale per la realizzazione di interventi straordinari finalizzati allo sviluppo dell'attrattività economica-produttiva, turistica e culturale del territorio<sup>21</sup>. Il Piemonte, invece, ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti territoriali ottimali interprovinciali per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni amministrative da parte delle Province, e ha previsto altresì la possibilità di accorpamento di più ambiti territoriali ottimali interprovinciali previa stipula di un'intesa tra Regione e Province<sup>22</sup>. In Lombardia, infine, sono state istituite in tutta la Regione zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane<sup>23</sup>.

19 Per un'analisi degli statuti metropolitani, cfr. il Numero Speciale *IdF* 2014, *Gli statuti delle Città metropolitane. Modelli a confronto*; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE, *Gli statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015.

20 Per un'analisi dettagliata, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 95 ss.

21 Vd. artt. 6 e 11, l.r. 30 luglio 2015, n. 13.

22 Vd. artt. 2 e 3, l.r. 29 ottobre 2015, n. 23

23 Vd. art. 7, l.r. 8 luglio 2015, n. 19.



Come si nota dai passaggi precedenti emerge un quadro estremamente positivo per la cooperazione interistituzionale, ma anche complessivamente diverso rispetto alle soluzioni approntate nel passato.

Le varie forme di coordinamento amministrativo all'interno dell'area vasta previste dalla l. 56 (ma anche dalla legislazione regionale di attuazione e da alcuni statuti metropolitani) non costituiscono infatti più solo una modalità di esercizio delle funzioni amministrative e di gestione dei servizi ad un livello adeguato, la risposta al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa tramite il conseguimento di idonee economie di scala. Esse, al contrario, rappresentano anche un importante laboratorio per la costruzione di un nuovo sistema di governo territoriale integrato (metropolitano e non), un diverso metodo per l'istituzionalizzazione di nuove relazioni tra gli enti locali, possibile preludio per nuovi futuri assetti territoriali.

Così, le diverse forme di cooperazione interistituzionale ora accennate tornano ad essere anzitutto strumenti di inconsueta potenzialità per l'autonomia organizzativa dei Comuni, intesa come autonoma capacità di questi enti di organizzare in tutto o in parte sé stessi, attraverso l'individuazione concordata degli enti competenti (centri di imputazione di capacità decisionali e di responsabilità) e quindi tramite il riparto delle attribuzioni e delle funzioni amministrative loro conferite e la combinazione delle rispettive risorse. Per altro verso, tali forme di collaborazione preservano anche le logiche del pluralismo e del decentramento amministrativo, saldandosi ad un metodo quanto più possibile ordinante ed unificante dell'azione di governo del territorio, necessariamente plurale e per essenza complessa.

Certamente, dunque, la trasformazione delle Province (e delle Città metropolitane) in enti ad elezione indiretta ha privato questi enti della capacità di fornire un indirizzo politico distinto rispetto a quello comunale. Al contempo, però, l'originaria autonomia politica delle Province ha lasciato il passo ad una rafforzata autonomia politica dei Comuni, che trova, ora, il suo punto di snodo prevalente proprio all'interno di un'amministrazione condivisa del livello intermedio.

Si tratta di un cambiamento notevole e che richiede una classe politica comunale preparata e pronta ad accettare le sfide del governo dell'area vasta, dalla pianificazione territoriale di coordinamento alla tutela dell'ambiente, dalla programmazione del trasporto pubblico locale sino alla gestione delle strade provinciali e dell'edilizia scolastica (v. comma 85 della l. 56). Funzioni, come si nota, che spesso richiedono un indirizzo ed una visione unitaria del territorio, una composizione efficace e democratica degli stessi interessi territoriali di partenza ed alla quale devono sovrintendere i medesimi Comuni.

## **2.1. Alcune precisazioni sulla natura e la possibilità giuridica di funzioni di coordinamento «verticale» in capo alle Province**

Il riferimento ora compiuto a proposito dell'autonomia politica del livello intermedio ci spinge, invero, a compiere alcune considerazioni a proposito delle funzioni di indirizzo e coordinamento riconosciute alla Provincia dalla legge Delrio, nonché a proposito della loro compatibilità con la nuova forma di governo prevista per questo ente.

Sembra necessario ripartire, ancora una volta, dal coordinamento amministrativo.

Come noto, infatti, nella dottrina classica taluni hanno distinto il «coordinamento orizzontale», inteso in termini di collaborazione e cooperazione tra soggetti equiordinati, dal «coordinamento verticale» o coordinamento in senso stretto.

Mentre al primo schema organizzativo è possibile ricondurre le diverse occasioni di collaborazione che si svolgono nell'ambito della cooperazione intercomunale, il secondo coincide, per definizione, con una relazione organizzativa diversa, non gerarchica ma di tendenziale sovraordinazione, che si realizza, da un lato, nel potere del coordinante di esprimere indirizzi, di adottare atti di alta amministrazione, atti amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, e, dall'altro, nel dovere di uniformarsi dei coordinati, i quali, cionondimeno, conservano ampi margini di autonomia<sup>24</sup>.

E' in questo senso, quindi, che può parlarsi di funzione di coordinamento «verticale», la cui titolarità deve continuare a spettare, pure nel riformato sistema territoriale italiano, al livello intermedio.

Un conto è infatti l'esercizio su base consensuale e collaborativa di funzioni da parte di soggetti equiordinati (coordinamento orizzontale e su base intercomunale); un altro è l'esercizio di funzioni di coordinamento espressione di una potestà di indirizzo sovraordinata (coordinamento verticale e su base sovracomunale)<sup>25</sup>. E questa necessaria dualità delle funzioni di coordinamento continua a trovare una giustificazione, anche nel nuovo disegno dell'area vasta, proprio nel principio di sussidiarietà, che richiede per alcune funzioni un esercizio unitario all'interno di un territorio più ampio, certamente non coincidente con quello delle forme associative tra Comuni.

Tali precisazioni si rendono necessarie poiché la configurazione istituzionale pensata per le Province dalla l. 56 potrebbe risultare assai prossima a quella delle Unioni. La loro trasformazione in enti di secondo grado le rende un ente adibito ad essere luogo di diretta rappresentanza dei Comuni, ciò che potrebbe condurre ad una progressiva coincidenza di vocazione rispetto alle Unioni.

Tuttavia la semplificazione della complessità amministrativa italiana non può passare, anche dopo il fallimento della riforma costituzionale, attraverso il riconoscimento di una valenza associativa delle Province<sup>26</sup>, premessa logica necessaria per poterne poi dichiarare il carattere del tutto surrogabile da parte delle Unioni di comuni. O, all'opposto, per poter dichiarare l'inefficacia di queste ultime e, di conseguenza, optare per l'attribuzione delle loro funzioni alle sole Province<sup>27</sup>.

La Provincia, al contrario, «si pone come l'ente di governo delle funzioni di area vasta, riguardanti almeno vaste zone intercomunali»<sup>28</sup>. Essa, inoltre, non ha carattere associativo o federativo, ma, soprattutto dopo il rigetto della riforma costituzionale, mantiene

---

24 V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, X, 1962, p. 635.

25 Questo, per esempio, il monito di F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *IdF*, 5, 2006, p. 45 ss.

26 In questo senso, tra gli altri, M. RENNA, *Brevi considerazioni su province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, in *www.astrid-online.it*; R. BIN, *Il nodo delle province*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2012, p. 906; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *IdF*, 3, 2015, p. 569 ss.; G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Enc. Trecc., Libro dell'Anno 2016*, p. 193 ss.; F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 27.

saldamente ferma la propria natura di ente costitutivo della Repubblica: la sua costituzione non dipende cioè dalla volontà dei Comuni di associarsi, né, soprattutto, dalla necessità degli enti di base di ricercare un'adeguatezza dimensionale per l'esercizio delle funzioni loro attribuite<sup>29</sup>.

Almeno idealmente, del resto, anche la stessa legge Delrio ha distinto tra tre diversi tipi di funzioni amministrative: 1) funzioni amministrative sovracomunali, di "area vasta", comprensive di funzioni di coordinamento delle funzioni comunali e/o intercomunali, cui si affiancano alcune, poche, funzioni di amministrazione attiva; 2) funzioni amministrative intercomunali, di "adeguata prossimità", che richiedono ambiti territoriali di esercizio più ampi (comprensivi di almeno 10.000 abitanti) rispetto alla dimensione meramente comunale, e per le quali è previsto l'obbligo di gestione associata; 3) funzioni amministrative comunali, di "stretta prossimità", che possono essere svolte singolarmente da ciascun Comune.

Sia pure con alcuni limiti e criticità, questa classificazione palesa l'intento del legislatore di voler superare il modello di una Provincia preposta all'esercizio di qualsiasi funzione amministrativa, limitandola per l'opposto all'esercizio di funzioni fondamentali di area vasta, a funzioni, cioè, che, «per loro natura, necessitano di essere svolte in un ambito territoriale sovracomunale di dimensione tale da non poter essere soddisfatto dalle tradizionali (sia pur rafforzate) forme di coordinamento intermunicipale»<sup>30</sup>.

D'altra parte, la funzione di coordinamento verticale svolta dalla Provincia su scala sovracomunale non sembra possa essere compromessa dall'attuale assenza di alterità soggettiva tra coordinante (la Provincia) e coordinati (i Comuni). Tale identità non incide infatti sul risultato di sintesi cui tende anche l'attività di coordinamento verticale, ed anzi tale coincidenza è destinata a stemperarsi nel metodo collegiale, che implica sempre negoziazione e raggiungimento del consenso tra i suoi membri, e, quindi, al più, nel criterio della maggioranza (qualificata).

Un conto è, del resto, l'interesse del Comune di cui (ovviamente) il Sindaco o il Consigliere comunale si farà direttamente portatore in seno al Consiglio provinciale; un altro è però l'interesse di questi a raggiungere, all'interno del più ampio collegio, una decisione quanto più vicina possibile alle proprie posizioni e ai propri obiettivi (politici) di partenza.

Ciò che, infondo, pone gli attuali Consiglieri provinciali in una condizione non dissimile da quella in cui operavano i loro predecessori prima dell'entrata in vigore della legge

---

27 Che è quanto già avvenuta in passato, quando le leggi regionali attuative della l. 59/1997, dinanzi all'assenza di reali forme associative intercomunali, hanno preferito conferire numerose funzioni amministrative alle Province, ravvisando in esse una dimensione sovracomunale adeguata. Cfr. C. TUBERTINI, *Le province*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local*, cit., p. 417 ss.

28 G.C. DE MARTIN, *La "nuova" provincia per semplificare e potenziare l'amministrazione locale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), p. 5.

29 G.C. DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli Editori, 2008, pp. 74-75.

30 C. TUBERTINI, *Le Province*, op. ult. cit., p. 439; G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 4-5.

Delrio. Per quanto, infatti, il legame dei Consiglieri provinciali con le realtà comunali si realizzasse allora per il tramite dei collegi uninominali<sup>31</sup> e non, come avviene oggi, in forza di un'investitura diretta durante le elezioni comunali, non pare che essi incontrassero minori problemi nell'affrontare il proprio corpo elettorale all'atto di definire le invarianti di un PTCP, o la localizzazione di una discarica, o, infine, le traiettorie della viabilità provinciale.

Come, del resto, ogni altra forma di semplificazione amministrativa che si realizza tramite il coordinamento di più soggetti pubblici, anche l'attuale organo collegiale provinciale, direttamente rappresentativo delle istanze locali, mira alla definizione di un interesse pubblico concreto, l'interesse provinciale, che è e continua ad essere la sintesi (politica) e la ponderazione (amministrativa) di una pluralità di interessi pubblici comunali di partenza, anche potenzialmente in contrasto tra di loro.

Inoltre, è bene ribadirlo, se pure è vero che l'istanza del coordinante e quella dei coordinati con il nuovo modello provinciale tendono a coincidere<sup>32</sup>, se è certo che alla definizione del disegno di coordinamento prendano adesso parte direttamente anche i coordinati, cionondimeno il discrimine tra funzioni di coordinamento verticale delle Province e funzioni di coordinamento orizzontale delle Unioni continua a restare nella diversa dimensione (territoriale) degli interessi in gioco e, dunque, nel diverso tipo di funzione di composizione e di indirizzo unitario che ad essi sovrintende.

In definitiva, ci sembra si possa dire che la Provincia, costruita come "casa dei Comuni", secondo un modello assai prossimo a quello francese e spagnolo<sup>33</sup>, realizza precisamente un'integrazione corresponsabile tra gli enti comunali, che è democratica ed adeguata rappresentazione delle istanze e degli interessi locali verso la realizzazione di interessi pubblici (territorialmente) più ampi, prima ancora che effimera misura di taglio dei costi della politica.

Ciò, tuttavia, è vero su un piano del tutto concettuale. Tali affermazioni infatti devono convivere, loro malgrado, con il drastico ridimensionamento del Consiglio provinciale, l'attuale scarsa rappresentatività di tutti i Comuni in seno a tale organo, e, dunque, con l'assenza di uguaglianza formale tra le specifiche realtà comunali. Ed è esattamente su questo versante che si appuntano alcuni degli aspetti più critici della legge, cui si accompagnano le resistenze degli amministratori locali a farsi carico (a titolo gratuito) anche del secondo livello di rappresentanza.

Il rischio di una scarsa tenuta del sistema vi è ed è percepibile. Ma se il modello delle Province ad elezione indiretta, che evidentemente abbisogna di alcuni correttivi, non regge

---

31 Si ricordi che in ogni Provincia il numero dei collegi uninominali variava in base al numero dei Consiglieri assegnati dalla legge ad ogni Consiglio provinciale, e che andava da un minimo di 24 ad un massimo di 45 membri (v. art. 2, l. 122/1951). Un numero, come si noterà, di gran lunga maggiore rispetto a quello dei Consiglieri che attualmente, in base al comma 67 della l. 56/2014, sono chiamati a comporre il nuovo organo provinciale (e che va da un minimo di 10 ad un massimo di 16).

32 Vd. F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 1979, p. 59, individuava l'elemento differenziale tra coordinamento «con sopraordinazione» e coordinamento «con equiordinazione» esattamente nella collocazione dell'interesse al coordinamento rispettivamente in capo a un coordinatore distinto ovvero sugli stessi centri coordinati.

33 Pur essendo eletti a suffragio universale e diretto, i Consiglieri provinciali francesi sono, infatti, prevalentemente Sindaci e Consiglieri comunali in carica. Fatte invece salve alcune differenze, il modello italiano replica quello vigente da lungo tempo in Spagna, caratterizzato dall'elezione indiretta dei Consiglieri comunali in seno agli organi delle *Diputaciones provinciales*.

e le Unioni, a loro volta, non vengono rinvigorite, delle prime si finirà col riconoscere la natura di forma associativa di Comuni; o, in alternativa, delle seconde si arriverà a predicare la titolarità di funzioni di coordinamento sovracomunale.

### **3. Per un disegno coerente dell'area vasta dopo il fallimento della riforma costituzionale. Alcune considerazioni conclusive**

Per essere realmente coerente il disegno dell'area vasta sin qui tratteggiato avrebbe dovuto essere completato dalla riforma costituzionale, che, seguendo esattamente il modello comunitario della *multilevel governance* prima accennata, puntava ad una ampia ristrutturazione della Repubblica delle autonomie, da fondare su un sistema "a tre punte" – Stato, Regioni e Comuni – che avrebbero potuto interloquire anche all'interno del nuovo Senato.

La definitiva revisione dell'area vasta, invece, veniva affidata prevalentemente alle Regioni dal ben noto art. 40 comma 4. Essa avrebbe dovuto coincidere, secondo la Relazione di accompagnamento, con un livello intermedio strutturato secondo «forme organizzative, molto flessibili e articolate», che lo collocavano «in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale»<sup>34</sup> vero e proprio.

Ad oggi, com'è evidente, di tutto questo disegno sopravvivono solo le disposizioni della legge Delrio, e la mancata approvazione della riforma rende adesso ancora più impellente la necessità di aprire una riflessione concreta sul futuro del livello intermedio.

Per un lato, infatti, la l. 190/2014 e le leggi di stabilità successive hanno stroncato sul nascere un adeguato e coerente riordino delle funzioni provinciali da parte delle Regioni e pregiudicato la stessa possibilità per le Province di esercitare quelle che la legge Delrio aveva confermato loro<sup>35</sup>; per l'altro, il venir meno di uno dei due assi portanti della riforma territoriale richiede degli oculati rimaneggiamenti della stessa l. 56, ma senza compiere passi indietro rispetto al cammino già intrapreso.

Il che costituirebbe anche l'occasione per apportare delle modifiche all'impianto complessivo della legge rispetto ad alcuni aspetti che ora abbisognano di completamento (si pensi alla mancata adozione della legge elettorale per l'elezione diretta degli organi metropolitani) e ora richiedono delle correzioni rispetto ad inefficienze (il riferimento è innanzitutto all'obbligo di gestione associata e, più in generale, alla disciplina della

---

34 Atti parlamentari – XVII legislatura, A.C. 1452, Relazione di accompagnamento al disegno di legge recante Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, p. 2. Prioritaria risultava, così, la costruzione di «un modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione interistituzionale [...] volto a favorire il protagonismo dei territori», tramite «sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicur[assero] il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione interistituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese» (p. 4).

35 Più precisamente, le leggi di stabilità hanno tagliato risorse alle province per 1 miliardo di euro nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi per il 2017. Inoltre le Province hanno dovuto disporre una riduzione della spesa per il personale pari al 50%, ciò che ha comportato la messa in mobilità di circa 20 mila funzionari. Sulla legittimità costituzionale delle disposizioni della l. 190/2014, vd. le sentenze C. Cost. nn. 143/2016, 159/2016, 176/2016, 202/2016 e 205/2016. Per converso, è stata la Corte dei Conti a denunciare la sostenibilità costituzionale dei bilanci provinciali, cfr. in particolare, l'audizione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale del 23 febbraio 2017.

cooperazione intercomunale) o a problemi applicativi riscontrati nella prassi (soprattutto in materia di fusioni di Comuni)<sup>36</sup>.

Non sono del resto da condividere le obiezioni di quanti ravvisano nella mancata approvazione della riforma costituzionale la ragione di una incostituzionalità sopravvenuta di diverse disposizioni della legge Delrio, a cominciare dalle norme sull'elezione indiretta del Presidente e del Consiglio provinciale<sup>37</sup>. E' al contrario in nostra opinione che l'obiettivo dell'integrazione territoriale debba continuare ad essere perseguito, e debba continuare a basarsi sull'idea di una Provincia come "casa dei Comuni", luogo in cui gli interessi locali si compongono in maniera inclusiva all'interno di un disegno complessivo ed unitario di area vasta.

Ed invero, questo obiettivo non sarebbe smentito da un ritorno all'elezione diretta, purché, tuttavia, si continui a prevedere, anche sull'esempio francese e spagnolo, il cumulo dei mandati elettorali, con elettorato passivo limitato ai Sindaci e Consiglieri comunali, ed a patto che sia garantita la rappresentanza e l'uguaglianza formale di tutti i Comuni in seno agli organi provinciali.

Un disegno coerente e sostenibile dell'area vasta richiederebbe, poi, la configurazione di una Provincia "leggera" e possibilmente collocata su territori più ampi, frutto di un riordino territoriale, da affidare ormai alle procedure cadenzate dall'art. 133, 1 comma della Costituzione.

A delle Province quasi del tutto prive di personale e di risorse, dotate ancora di una pluralità eterogenea di funzioni amministrative – quelle elencate dall'art. 1 comma 85 della legge Delrio – è preferibile un ente di area vasta leggero, appunto, titolare di sole funzioni di coordinamento verticale dei Comuni, alle quali faccia da contraltare un'adeguata corrispondenza di risorse finanziarie. L'identità soggettiva tra ente coordinante ed enti coordinati non pare, a chi scrive, costituire un reale ostacolo alla concreta ed efficace esplicazione di tali funzioni di coordinamento. Al contrario, le funzioni di controllo, che implicano un reale rapporto di sovraordinazione, dovrebbero, queste sì, essere affidate alle Regioni.

A queste funzioni altre se ne potrebbero aggiungere, a cominciare da quelle di supporto dei Comuni. Già, del resto, il comma 88 della l. 56 prevede la possibilità per la Provincia di esercitare, d'intesa con i Comuni stessi, le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e delle procedure selettive.

Inoltre, in una prospettiva più generale e di consolidamento della Provincia come "casa dei Comuni", quale ente con funzioni di coordinamento e di supporto per i Comuni, ma anche in attuazione dei principi costituzionali di differenziazione, adeguatezza e di leale collaborazione tra tutti gli enti territoriali, alla Provincia potrebbe essere affidato anche un ruolo ulteriore, di motore ed impulso dello stesso riordino della mappa comunale (tramite unioni e fusioni), da svolgere di concerto con la Regione. Il coinvolgimento di un ente di area vasta composto da amministratori locali garantirebbe, in effetti, un coinvolgimento

---

36 L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 35 ss.

37 Per tutti, cfr. F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale*, cit.

“dal basso”, ampio ed efficace degli stessi Comuni nei processi di riordino che li vedono direttamente coinvolti. Si tratta, a ben vedere, di una soluzione non sconosciuta anche in altri ordinamenti (così come di un ruolo già in parte sperimentato nella nostra stessa legislazione regionale) e che potrebbe favorire una reale spinta per l’attivazione di concreti e reali processi aggregativi. In questo senso, dunque, si potrebbero valorizzare le funzioni propositive dell’Assemblea dei Sindaci affinché quest’organo possa procedere, nell’ambito della programmazione regionale di riordino territoriale, ad una proposta di definizione dei bacini omogenei (ovvero di perimetrazione territoriale delle stesse Unioni) per l’esercizio associato delle funzioni di prossimità.

A Province così riviste continuerebbero ad affiancarsi (non a sostituirsi) forme di cooperazione intercomunale e di coordinamento orizzontale, in particolare le Unioni di comuni.

Ed anzi, se si tiene ben salda la distinzione tra i due enti, le Unioni potrebbero svolgere un ruolo fondamentale di rappresentanza, coesione e rafforzamento degli stessi enti di base all’interno degli organi di area vasta (Province ma anche Città metropolitane). Inoltre, sempre nell’ottica dell’adeguatezza comunale, Unioni e Province ben potrebbero definire quali delle funzioni comunali debbano essere esercitate a livello intercomunale e quali possano invece essere svolte a livello provinciale (o interprovinciale). Il che, come è evidente, richiede anche la puntuale definizione di ambiti territoriali adeguati, da far coincidere, possibilmente, con il territorio della Provincia. Ne beneficerebbe certamente anche la stessa cooperazione intercomunale, che abbisogna del resto di ulteriori aggiustamenti, dalla riduzione delle rigidità istituzionali sino ad ora riscontrate al rafforzamento della legittimazione democratica e della capacità tributaria e fiscale.

Proiettandosi in scenari di questo tipo, in cui Unioni di comuni forti siano presenti possibilmente su tutto il territorio nazionale, non sarebbe allora da escludere del tutto anche il riordino territoriale delle Province cui prima si faceva riferimento, tramite aggregazione tra più enti limitrofi e secondo procedure – quelle previste, in particolare, dall’art. 21 TUEL – possibilmente semplificate.

Si potrebbe dischiudere, allora, un nuovo ruolo per l’area vasta, in una fase di incertezze e di nodi istituzionali che, evidentemente, abbisognano di risposte e rimedi coerenti e sostenibili. Non si tratterebbe, dunque, di mettere in discussione le scelte già compiute dal legislatore statale con la l. 56, ma, al contrario, scemate ormai definitivamente le prospettive dischiuse dalla riforma costituzionale, di proseguire nel solco delle novità della legge Delrio e di apporvi correttivi mirati e puntuali nel rispetto della Costituzione vigente. Continuerebbe a pagarne l’(originaria) autonomia politica del livello intermedio, ma risulterebbe irrobustita l’autonomia organizzativa e le forme di coordinamento dei Comuni, nello spirito, si auspica, di una reale partecipazione degli enti più prossimi ai cittadini ai processi decisionali.

\*\* Ricercatrice di Diritto amministrativo – Università degli studi di Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza

