

Gli Enti di area vasta nella riforma della Costituzione

ANTONIO PURCARO, Gli Enti di area vasta nella prospettiva della riforma della Costituzione. Breve commento delle disposizioni contenute nel DDL di riforma, con particolare riguardo alle autonomie locali*.

ANTONIO PURCARO (*)

**Gli Enti di area vasta nella prospettiva della riforma della Costituzione.
Breve commento delle disposizioni contenute nel DDL di riforma,
con particolare riguardo alle autonomie locali.**

[Per il testo del ddl approvato dal Senato il 20 gennaio 2016, clicca qui.](#)

[La legge di riforma della parte II della Costituzione](#), in attesa di essere approvata in seconda lettura dalla Camera dei Deputati e, con buona probabilità, di essere sottoposta a referendum costituzionale nel prossimo autunno, interviene sul sistema delle autonomie locali, riscrivendo in più punti il Titolo V della Carta.

L'aspetto più significativo è rappresentato sicuramente dalla abolizione delle Province. Il nuovo art. 114 della Costituzione prevede infatti quali articolazioni necessarie della Repubblica, oltre lo Stato, le sole Regioni, i Comuni, la Città Metropolitana e Roma Capitale.

Se da un lato le Province vengono abolite, dall'altro l'art. 40 del DDL di riforma della Costituzione introduce gli enti di area vasta, quali enti necessari nella nostra struttura amministrativa.

Per la verità la formulazione contenuta nell'art. 40, comma 4, non è delle più felici limitandosi il legislatore a prevedere che "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.....".

In molti vedono nella previsione da ultima citata il punto di arrivo del percorso avviato con la [legge 7 aprile 2014 n. 56](#) "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni di comuni e fusioni di comuni" con la quale le Province "in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione" sono state trasformate in "enti di area vasta", enti con competenze enumerate e con una rappresentanza politica di secondo livello.

In altre parole il DDL di riforma costituzionale non avrebbe fatto altro che "costituzionalizzare" la riforma operata con la legge ordinaria n. 56/2014; se da un lato la legge di riforma "decostituzionalizza" le Province", dall'altro "costituzionalizza" gli Enti di area vasta.

Gli enti di area vasta, tuttavia non sono elencati nel Titolo V della Costituzione, come lo erano le Province, ma la loro previsione è bensì contenuta nella legge costituzionale di riforma del Titolo V, norma che nella gerarchia delle fonti ha pari valore della stessa Costituzione.

I nuovi enti di area vasta sono dunque enti necessari della Repubblica, titolari di funzioni proprie al pari delle vecchie Province.

La legge di riforma della Costituzione non reca alcuna disciplina transitoria; all'indomani dell'entrata in vigore della stessa legge, le Province, quali enti ormai di area vasta, per evidenti esigenze di continuità amministrativa, continueranno a svolgere le proprie funzioni in attesa dell'emanazione di una legge di riordino che la stessa

riforma della Costituzione sembra evocare.

Il percorso che ha portato alla trasformazione delle Province in Enti di area vasta, avviato in via ordinaria a Costituzione invariata con la legge 56/2014 aveva già passato indenne il vaglio della Corte Costituzionale che, con [la sentenza 50/2015](#), aveva superato le eccezioni ed i profili di illegittimità rappresentati da alcune Regioni con particolare riferimento al superamento dell'elezione diretta a favore di una rappresentanza di secondo livello ed alla profonda revisione delle funzioni.

Con la legge 56/2014, fatto ancora più eclatante, si era pronunciata addirittura la soppressione delle Province e la nascita delle Città Metropolitane in determinate aree del Paese, il tutto senza metter mano alla carta costituzionale.

Non è la prima volta che a Costituzione invariata il legislatore ordinario cerca di introdurre modifiche di sistema che fanno da apripista a più significative riforme costituzionali. Ad esempio con la legge 59/1997 e i decreti delegati, in particolare il decreto legislativo n. 112/1998, si era operato un massiccio trasferimento di funzioni dall'amministrazione centrale a quella locale preludio della riforma costituzionale del 2001.

Il nostro ordinamento costituzionale, che vede tra i propri principi ispiratori e fondamentali proprio il principio autonomistico descritto all'art.5, reca altresì il principio espresso nell'art. 118 per il quale l'ordinamento amministrativo deve informarsi al principio della sussidiarietà, della differenziazione ed adeguatezza.

Il legislatore ordinario deve saper approntare moduli organizzativi differenziati per rispondere in modo adeguato alle esigenze di tutela degli interessi pubblici.

In altre parole il modello uniforme ereditato dall'organizzazione statale francese dell'ottocento, ed ormai in via di superamento anche nel Paese transalpino, è destinato ad essere definitivamente superato, laddove oggi la miglior cura dell'interesse pubblico richiede risposte articolate. In una società complessa come quella attuale le organizzazioni pubbliche devono saper rispondere con modelli flessibili e non necessariamente uniformi nelle diverse aree del Paese.

Esistono nella società diversi livelli di interesse pubblico da soddisfare, livelli che richiedono una diversità di modelli organizzativi; accanto ad una dimensione infracomunale, che caratterizza le grandi municipalità, sussiste la dimensione comunale dell'interesse pubblico, così come una dimensione intercomunale, così come una dimensione sovracomunale o di area vasta, e così come una dimensione metropolitana ed una dimensione regionale e poi statale.

La legge di riforma della Costituzione fa perno su due enti: il Comune e la Regione, oltre che la Città Metropolitana.

La nuova bipartizione non fa tuttavia venir meno la necessità per ciascuno dei livelli di interesse individuati di forme e modi di tutela dell'interesse, senza necessariamente dover dar vita ad altrettanti enti.

Per la verità la previsione contenuta nell'art. 40 del DDL evoca per la tutela dell'interesse pubblico di area vasta la istituzione di un ente proposto alla cura dell'interesse sovracomunale.

Il Comune, nella nuova architettura costituzionale, sarà il solo ente a fini generali, naturale depositario dell'esercizio di ogni funzione amministrativa, salvo che per il miglior esercizio la funzioni debba essere esercitata ad un livello più alto.

Se la titolarità di ogni funzione amministrativa è propria di ogni comune, l'esercizio delle stesse funzioni ben può essere scisso dalla titolarità quando lo richiede la miglior cura dell'interesse pubblico.

Occorre qui aggiungere che accanto alla dimensione comunale dell'interesse pubblico, viene in rilievo la dimensione intercomunale dell'interesse, che solo in parte si esaurisce nel tema delle gestioni associate, ma evoca l'esigenza di contenitori o di formule per sviluppare politiche di coesione economico-sociale tra territori contigui ancorchè articolati in diverse entità amministrative. Il tema era già stato trattato con scarso successo allorquando il legislatore aveva previsto i circondari come articolazione infraprovinciali. Il fallimento era dovuto al

fatto che l'esigenza non era tanto di delegare l'esercizio di funzioni provinciali quanto piuttosto quella di individuare e far emergere spazi istituzionalizzati per la condivisione di politiche di coesione tra realtà contermini.

Anche i modelli predisposti dal legislatore per le gestioni associate di servizi e funzioni, quale le Unioni o i consorzi si sono rilevati inadeguati per dare una risposta al tema della intercomunalità, laddove l'esigenza di realizzare economie di scala nella gestione di un servizio o di una funzione corrisponde solo in parte all'esigenza di individuare una forma di cooperazione interistituzionale stabile finalizzata al raccordo delle politiche di governo del territorio, di sostegno allo sviluppo socio-economico, di sviluppo eco-sostenibile, di promozione del territorio e di sostegno alla crescita e di tutela dell'identità territoriale di una porzione del territorio provinciale o di area vasta.

Il comma 57 della legge 56/2014 prevede che gli statuti provinciali possono prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La Provincia, attraverso il proprio statuto, ha quindi fin da ora la possibilità di individuare e quindi costituire, attraverso un percorso che vede coinvolta anche la Regione, ambiti territoriali infraprovinciali, ancorchè privi di personalità giuridica ma dotati di propri organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali. Il riferimento non può che essere ad assemblee dei sindaci di zona, articolazione della Assemblea dei Sindaci, organo della Provincia.

Il Legislatore sembra così aver trovato una sede al tema della intercomunalità. Senza creare un nuovo ente il legislatore cerca attraverso l'individuazione di zone omogenee di dare una risposta istituzionale al tema della coesione economico-sociale e dello sviluppo dei territori costituiti da enti tra loro omogeni per identità culturale e caratteristiche socio-economiche.

L'individuazione delle zone omogenee non priva gli enti locali degli strumenti per lo sviluppo delle gestioni associate, anzi concorre a definire il perimetro all'interno delle quali sviluppare l'associazionismo tra comuni.

L'intercomunalità è un tema che non si esaurisce nelle gestioni associate; le gestioni associate rappresentano un aspetto della intercomunalità ma non ne esauriscono il tema.

L'avvento delle zone omogenee coincide con il tramonto dell'esperimento delle gestioni associate obbligatorie, modello che con l'ennesima proroga disposta dal D.L.210/2015 si appresta ad essere accantonato per essere sostituito da nuove formule attraverso le quali stabilizzare le forme di cooperazione intercomunale sulla base di nuovi criteri che vedano in prospettiva coinvolti non solo i piccoli comuni ma anche i comuni di dimensione maggiore dell'ambito di riferimento.

La legge di riforma della Costituzione, che, tra le altre novità, costituzionalizza la figura del "sindaco", figura ormai necessaria nell'ordinamento locale, prevedendo che un sindaco per ciascuna regione sia chiamato a ricoprire anche l'incarico di componente del nuovo Senato della Repubblica, individua il Comune quale persona giuridica di base dell'organizzazione amministrativa.

Per la prima volta compare nella Costituzione la parola "Sindaco", così come la parola "ente di area vasta", che al pari della parola Sindaco costituisce un rinvio ad un istituto giuridico del nostro diritto positivo ben noto al legislatore.

La Provincia, ora Ente di area vasta, perde la sua caratteristica storica di ente sovraordinato al comune, con una rappresentanza ed una legittimazione differente da quella locale, per divenire un ente partecipato dagli stessi comuni.

Con la riforma della Costituzione si compie il percorso avviato con la legge 56/2014 e si afferma l'intuizione dell'ente di secondo livello quale "casa dei Comuni".

Il Sindaco è ad un tempo espressione del governo di prossimità ed insieme agli altri Sindaci espressione del governo dell'area vasta. L'Assemblea dei Sindaci quale organo permanente dell'Ente di Area Vasta.

L'Ente di Area Vasta diventa quindi l'ente di snodo tra la dimensione locale e la dimensione regionale, peculiarità e caratteristica sottolineata dalla stessa legge di riforma costituzionale che prevede per tali enti che, fatto salvo il quadro ordinamentale generale rimesso al Legislatore statale, spetti a ciascuna Regione dettare le ulteriori disposizioni in materia in ossequio ai canoni della differenziazione ed adeguatezza.

Peraltro il DDL di riforma se da un lato amplia l'intervento della legge regionale, dall'altro riporta interamente nell'alveo dello Stato e della potestà legislativa esclusiva la disciplina in ordine all'ordinamento degli enti locali.

La nuova lettera p) dell'art.117 della Costituzione viene sostanzialmente modificata fino a ricomprendere nella potestà normativa statale ogni aspetto dell'ordinamento dei comuni ivi compresa la disciplina delle forme associative, aspetto quest'ultimo che a Costituzione vigente aveva consentito alle Regioni, anche sulla scorta di pronunce del giudice delle leggi, di incidere sulla materia con propri indirizzi.

La Costituzione riformata annovera nel Comune e nella Regione i soli due enti, accanto alla Città Metropolitana, ad autonomia costituzionalmente garantita.

A Comune e Regione andranno garantite l'autonomia impositiva e la capacità di rappresentare il territorio e la popolazione di riferimento esercitando le funzioni che il Legislatore statale e regionale attribuirà loro.

Tuttavia la scelta della riduzione a due soli livelli di governo a fini generali, di cui uno dotato anche di potestà legislativa, non fa venir meno la necessità di forme e di meccanismi di coordinamento, forme più semplici come in ipotesi le zone omogenee e forme più strutturate, attraverso veri e propri enti, come per gli enti di area vasta.

Gli enti di area vasta, al pari di ogni altro soggetto giuridico pubblico, dovranno avere proprie funzioni, che non potranno che derivare da scelte legislative statuali o regionali; in altre parole l'attribuzione di funzioni può solo essere operata dal legislatore, il quale nell'attribuire funzioni deve anche prevedere risorse strumentali, umane e finanziarie con cui farvi fronte.

Viepiù agli enti di area vasta potrà e dovrà essere riconosciuta dal legislatore ordinario una qualche forma di autonomia normativa; peraltro la stessa autonomia statutaria ai Comuni venne loro riconosciuta dapprima con la legge 142/1990 e solo in un secondo tempo costituzionalizzata.

Gli enti di area vasta non potranno dunque che essere enti a finanza derivata, rappresentativi dell'area di riferimento, laddove la rappresentatività deriva proprio dal fatto che l'organo di indirizzo è composto dagli stessi sindaci che rappresentano i comuni dell'area. La rappresentanza di secondo grado è pienamente compatibile con un assetto democratico dei poteri.

In questo modo la riforma costituzionale da continuità al percorso avviato con la legge 56/2014, che vede i comuni e le regioni protagoniste della nuova stagione e negli enti di area vasta degli snodi per l'esercizio delle funzioni che per scelta del legislatore statale e regionale, diversificabile da regione a regione, devono essere allocate ad un livello tale da tutelare l'interesse sovracomunale.

Tra le funzioni di area vasta è possibile annoverare il coordinamento della pianificazione urbanistica, la pianificazione strategica, l'ambiente, la viabilità ed i trasporti, la programmazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica di rete, l'edilizia scolastica di secondo grado, e le funzioni di assistenza tecnico-amministrativa agli enti di riferimento, quale la funzione di stazione unica appaltante, o la gestione delle procedure di reclutamento del personale.

Un discorso a parte merita la Città Metropolitana, lo strumento pensato dal legislatore fin dagli anni '90 e poi costituzionalizzato nel 2001, per fornire un modello di governo locale adeguato alle aree di forte conurbazione nelle quali i confini comunali sono di ostacolo al migliore esercizio delle stesse funzioni comunali e laddove funzioni comunali e di area vasta si confondono fino a richiedere una gestione unitaria.

La Città metropolitana è la risposta del legislatore all'esigenza di un governo integrato di realtà specifiche dove ai bisogni espressi dalle comunità di residenza occorre aggiungere i bisogni espressi dai city users e laddove le

interdipendenze tra comuni contermini rendono ormai anacronistico l'ancoraggio delle politiche ai confini amministrativi di ciascun ente.

La Città metropolitana potrà anche dar vita ad un Super Comune laddove il territorio del comune capoluogo venga, come già previsto dalla legge 56/2014, frazionato in distinte municipalità che al pari dei comuni contermini concentreranno la loro azione sui servizi di base demandando ogni altra funzione alla stessa Città Metropolitana.

L'intuizione della Città Metropolitana tuttavia non ha trovato per ora una adeguata disciplina normativa laddove si è assistito ad una sostanziale trasformazione delle vecchie Province in Città metropolitane, con l'aggiunta di alcune funzioni e con limitate sottrazione di funzioni dai Comuni a favore del nuovo Ente.

Tuttavia se lo sviluppo della Città Metropolitana sarà tale da arricchire il tessuto socio-economico ed istituzionale degli ambiti territoriali di riferimento, con la previsione di un ente forte, dall'altro se il processo di riforma non sarà adeguatamente accompagnato e se non sarà adeguatamente sostenuto, il depotenziamento degli Enti di Area Vasta, rischia di impoverire il tessuto dei restanti ambiti territoriali, nei quali l'interlocuzione diretta tra comune e regione, senza la mediazione politico-istituzionale di un altrettanto forte ente intermedio, ancorchè profondamente riformato, rischia di lasciare i comuni, specie quelli di piccole dimensioni, e nei territori ad alta frammentazione politico-amministrativa, privi di un proprio soggetto esponenziale.

Un'ultima riflessione merita la riorganizzazione del territorio montano, peculiarità del tessuto socio-economico italiano, già tenuto presente dallo stesso Costituente (il riferimento è all'art.44 Cost.), territorio che richiede moduli organizzativi diversificati.

Già la legge 56/2014 nell'introdurre o meglio anticipare la riforma delle province, aveva previsto particolari forme di autonomia ed un bagaglio più ricco di funzioni per le province il cui territorio fosse interamente montano. Ora lo stesso art.40 del DDL di riforma costituzionale prevede che, nel definitivo assetto degli enti di area vasta, non possa prescindere dall'esame delle caratteristiche del territorio amministrativo laddove, la caratteristica di territorio montano, deve trovare forme particolari di autonomia; si tratta in altre parole di rivalutare l'esperienza, nell'ambito delle zone omogenee, delle Comunità montane, enti nati all'inizio degli anni settanta proprio per rimarcare le peculiarità delle montagna italiana e favorirne lo sviluppo attraverso piani a ciò dedicati.

In conclusione il panorama amministrativo italiano a valle della riforma costituzionale si caratterizzerà per la coesistenza di modelli amministrativi tra loro diversi in ragione della domanda di governo che sono chiamati a soddisfare. Non più la classica tripartizione tra Comuni, Province e Regioni, enti tutti, tra loro, con la stessa organizzazione e le stesse funzioni, ma enti e moduli organizzativi diversificati da Regione a Regione in ragione della miglior cura dell'interesse pubblico; alcuni ad autonomia costituzionale garantita ed altri variabili nel tempo secondo le scelte che il legislatore ordinario statale e regionale saprà e sarà chiamato a compiere.

I Comuni potranno mantenere la propria identità ma avranno necessariamente funzioni tra loro diverse, essendo demandata alla classe politica locale, sempre più responsabilizzata poiché chiamata ad occuparsi anche dei temi dell'area vasta, la scelta tra la gestione in forma associata di funzioni e servizi o la scelta, attraverso la fusione, di dar vita ad un ente di dimensioni maggiori meglio adeguato a rispondere ai bisogni emergenti dei cittadini.

Fondamentale per il riassetto dei poteri locali risulterà l'apporto degli apparti amministrativi locali chiamati sempre più ad operare in contesti tra loro differenti ed il cui bagaglio di esperienza maturata in enti di caratteristiche e dimensioni diverse favorirà la crescita delle organizzazioni; il riferimento è in particolare alla dirigenza degli enti, ed alla dirigenza apicale, che la coeva riforma della pubblica amministrazione pone al centro del processo di cambiamento, così come risulterà vincente la selezione di una nuova classe politica locale che dovrà avere radici ben salde nel comune ma uno sguardo aperto alla dimensione tanto intercomunale che di area vasta.

(*) *Segretario generale della Provincia di Bergamo. Cultore di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Bergamo Immacolata Gravallesse. Avvocato. Segretario generale della Città di Treviglio (Bergamo)*

