

PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI)

Audizione sul Testo unificato del Disegno di Legge

C. 976 cost. Consiglio regionale Friuli-Venezia Giulia, recante Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia" ”

prof. Daniele Donati - Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna

1. *Premessa.*

Il Disegno di legge in commento (da qui in poi «*ddl*») intende reintrodurre nella regione Friuli-Venezia Giulia quelli che in testo sono rubricati come «*enti di area vasta*», soppressi pochi anni or sono con legge costituzionale n. 1 del 2016.

Con quelle disposizioni la regione Friuli-Venezia Giulia si allineava al modello della Val d'Aosta, unica altra regione che, da ben prima, aveva optato per un'articolazione su due soli livelli di governo, per evidenti ragioni legate alle dimensioni demografiche e territoriali (ovviamente diverso è il caso del Trentino-Alto Adige, ove le province hanno potestà legislativa). Pur richiamandosi a considerazioni analoghe, la decisione fu determinata anche (e forse soprattutto) dal clima di quegli anni. Nella *Premessa* del ddl si ricorda come, in Italia – al pari di ciò che avveniva in altri Paesi - la crisi finanziaria del 2008 avesse sollecitato un ridisegno della geografia amministrativa locale, essenzialmente nell'intento di giungere a una riduzione della spesa pubblica. Sulle scelte del nostro Paese in tal senso gravava tra l'altro la lettera riservata inviata il 5 agosto 2011 da Jean Claude Trichet (allora Presidente della Banca Centrale Europea) e Mario Draghi (ai tempi governatore della Banca d'Italia, designato a succedere a Trichet) al presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, con la quale si condizionava il sostegno della BCE all'approvazione di alcune riforme strutturali e, specificamente, a «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)».

Ne risultò, dopo varie vicende che non è opportuno ricordare in questa sede, la riforma di cui alla legge 56/2014 (cosiddetta legge Delrio) che, sostituendosi integralmente al Testo Unico degli Enti Locali in materia:

- trasformò le province e istituì le città metropolitane adottando un modello a legittimazione indiretta, di secondo grado, anche in ragione della relazione privilegiata che entrambi gli enti dovevano (o avrebbero dovuto) instaurare con il livello comunale.
- ridusse fortemente il ruolo delle province, riconoscendogli competenze molto limitate, nell'intento – abbozzato, ma esplicito - di farne agenzie di supporto agli enti locali. Diversamente alle città metropolitane, pensate come enti capaci di guidare la ripresa del Paese, si attribuivano funzioni consistenti e innovative, come la pianificazione strategica dello sviluppo locale.

Il tutto, nell'esplicita prospettiva di una riforma costituzionale (che oggi sappiamo abortita a esito del referendum del 4 dicembre 2016) con la quale si sarebbero cancellate del tutto le province dal testo costituzionale, salvandosi a livello intermedio solo le neo-istituite città metropolitane.

2. *L'intento, la legittimazione e i contenuti del ddl in commento.*

Ferme restando le considerazioni su dimensioni, articolazione territoriale e demografia della Regione (che restano immutate), come si afferma ancora in *Premessa*, in ragione evidentemente di un rinnovato sentire, la riforma che qui si discute muove dalla convinzione che la reintroduzione di «enti di area vasta» sia oggi

«scelta ineludibile, atteso che, come è avvenuto a livello statale, anche nella regione Friuli Venezia Giulia è palese la necessità di mantenere un livello di decentramento delle funzioni territoriali, al fine di attuare un sistema coordinato delle politiche regionali (ma anche nazionali), creando articolazioni sub-regionali di dette politiche pubbliche per tutte le funzioni che devono necessariamente svilupparsi su più livelli di governo».

A parte il non chiaro riferimento alle scelte dello Stato, ove nulla ad ora è cambiato, osservo che risulta particolarmente contraddittorio, nel momento in cui si intende (ri)dare vita a espressioni dell'autonomia locale, giustificare la scelta riferendosi esclusivamente all'intento di costituire un ambito utile per un forte decentramento di funzioni regionali e statali, facendo apparire i rinati «enti di area vasta» come meri spazi per un più capillare esercizio (delegato?) sul territorio di competenze che pertengono altrove.

Al di là dell'infelice espressione, resta comunque che, se tale è l'attuale determinazione della Regione, questa ha tutta la legittimazione per procedere. E ciò in forza del fatto che l'art. 5, comma 1 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, modificando l'originario articolo 4 dello Statuto speciale, vi ha aggiunto il comma 1 bis con cui si è attribuita alla Regione la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

In forza di ciò interviene la modifica statutaria in commento, la quale si limita a ridisegnare l'articolazione del sistema multilivello: l'art.59 come riformato dal *ddl* verrebbe infatti a prevedere che

«l'ordinamento degli enti locali della Regione si basa sui Comuni, anche nella forma di Città metropolitane e su enti di area vasta a elezione diretta, quali enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dal presente Statuto» (comma 1), rimettendo a future leggi regionali la disciplina de «la prima istituzione, le circoscrizioni e, anche con modalità differenziate, le funzioni, la forma di governo e le modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta».

Coerentemente con questa disposizione, centrale nel ridisegno istituzionale proposto

- l'art. 7 del *ddl* attribuisce alla Regione la potestà legislativa relativa all'*istituzione di nuovi enti di area vasta e alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate* (comma 3 bis del testo eventualmente riformato), che va ad aggiungersi a quella per l'*istituzione di nuovi Comuni, anche in forma di Città metropolitane, ed alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate*, già prevista al numero 3)
- l'art.11 del *ddl* prevede, analogamente a quanto già faceva (comma 1) per «i comuni, anche nella forma di Città metropolitane» che anche «gli enti di area vasta sono titolari di funzioni amministrative proprie, individuate con legge regionale, e di quelle conferite con legge regionale» (comma 2 del testo eventualmente riformato). E ciò confermando, al comma 4, che «la Regione assicura i finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite».

3. *Le criticità*

I rilievi critici che appaiono dalla ricostruzione offerta sono essenzialmente due.

- I) Partirei da quanto abbiamo visto da ultimo, ovvero dal fatto che *nulla è detto sulla consistenza delle funzioni dei futuri «enti di area vasta», o – meglio ancora – sul ruolo che a questi si intende attribuire.*

A parziale giustificazione di questa mancanza, c'è da dire che, in forma analoga, il testo rimanda a legge regionale successiva anche per la determinazione delle funzioni dei comuni e delle (eventualmente istituite) città metropolitane. Resta il fatto che, al momento della loro reintroduzione nella struttura locale, sarebbe opportuno, se non essenziale, dire qualcosa in merito, consegnando al futuro legislatore regionale qualche indicazione sulle ragioni della riforma e su come si intende delineare il ritrovato assetto a tre livelli di governo. D'altra parte, questo è male antico nel nostro ordinamento, specie in relazione agli enti di area vasta, rispetto ai quali una riflessione seria non è mai stata davvero svolta.

In questo caso però, vi sono aggravanti.

Innanzitutto, vi è quel riferimento agli enti intermedi da reintrodurre come ambiti di decentramento di cui si diceva, da smentire nei fatti, profilando enti che siano vera espressione di autonomia locale.

In secondo luogo, vi è la necessaria diversificazione nel (possibile, futuro) disegno di quegli enti, peraltro evocata nel testo stesso del *ddl*. Dicevamo già di dimensioni e demografie contenute e comunque molto diseguali che sollevano non solo esigenze, ma anche vocazioni significativamente distinte. Accennare, nel disegno competenziale sia a funzioni fondamentali, comuni a tutti gli enti d'area vasta, sia agli ambiti lasciati per una loro possibile, successiva e ulteriore differenziazione, basata su una (finora inedita) analisi degli interessi che agitano sul livello intermedio, sarebbe operazione a mio giudizio essenziale, capace di aprire la strada a una vera ed efficace riforma nel senso che qui si intende perseguire. E per dare corpo a quelli che nella stessa Premessa del *ddl* si affermano essere gli obiettivi strategici della riforma, e cioè (testualmente)

- 1) *razionalizzazione dei livelli di governo locale mediante l'istituzione di enti di area vasta con organi eletti direttamente dai cittadini*
- 2) *costruzione delle fondamenta per una riforma che tenga conto, nella configurazione dei nuovi enti di area vasta, delle peculiarità economiche, culturali, sociali, linguistiche e geografiche dei diversi contesti territoriali;*
- 3) *istituzione di un sistema coordinato ed efficiente delle politiche pubbliche, valorizzando il livello di governo intermedio.*

In terzo luogo, si deve ricordare come l'assenza di una pur minima o generica indicazione delle funzioni – meglio, del ruolo - da assegnare al livello intermedio, si risolva in una seria ipoteca sulle finanze regionali chiamate, come ricordavamo, a garantire «l'esercizio delle funzioni conferite».

Sopra e prima di ogni altra considerazione, resta l'impressione che ancora una volta si confermi quella vaghezza, perdurante e colpevole, nel disegno degli enti di area vasta che è all'origine della loro, più volte denunciata, irrisolutezza istituzionale. In questo modo si rischia di riproporre un'incoerenza tra soluzioni organizzative e profilo competenziale, tra soggetti e oggetti.

Si finisce, in altri termini, a discutere della reintroduzione degli enti intermedi e della loro forma di governo non disponendo di una mappa precisa delle loro diverse condizioni e, soprattutto, non avendo chiaro a quale ruolo siano destinati.

Diversamente, qualsiasi progetto di riforma istituzionale, qualsiasi intervento sull'architettura e il sistema di governo di un ente deve partire da un chiaro intendimento sul profilo sostanziale dell'ente stesso, dalla sua vocazione, dal ruolo che si vuole che abbia nel quadro dell'assetto amministrativo complessivo (e, in questo caso, territoriale e multilivello). Definito cosa si vuole che un certo soggetto faccia (e faccia bene), si va a definire la forma di governo più idonea a perseguire quella finalità.

II) Il che ci reca alla seconda e più seria obiezione.

Come si è ricordato la previsione di cui all'art. 59 del *ddl* in commento introduce nell'ordinamento locale regionale «enti di area vasta a elezione diretta» rinviando a future leggi regionali la disciplina de «*la prima istituzione, le circoscrizioni e, anche con modalità differenziate, le funzioni, la forma di governo e le modalità di elezione*» dei loro organi.

Ora, se è vero che ogni statuto speciale (ai sensi dell'articolo 116, comma 1 Cost.) comprende la competenza legislativa primaria sull'ordinamento degli enti locali e la definizione del loro territorio tra gli elementi “costitutivi” l'autonomia di quelle regioni, l'estensione della competenza regionale alla definizione della forma di governo degli enti intermedi, attraverso l'imposizione dell'elezione diretta dei loro organi, è estensione inedita che, per come è prevista, si pone contrasto con disposizioni statali non derogabili.

Vediamo meglio.

Come si è ricordato al punto 1 di queste note, per gli enti di area vasta la legge 56/2014 ha stabilito un meccanismo elettorale di secondo grado, pur differenziato tra province e città metropolitane. Soltanto per queste seconde si annovera la possibilità di introdurre l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, sulla base di un sistema elettorale da disciplinarsi con legge statale, al momento non ancora approvata. La stessa legge 56/2014, all'art.1, comma 145 afferma poi che le disposizioni ivi previste devono trovare applicazione nell'ordinamento della regione Friuli-Venezia Giulia, pur nel rispetto della sua autonomia statutaria speciale.

In altri termini (come peraltro ricorda la documentazione dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati allegata al *ddl* in commento) la regione Friuli-Venezia Giulia è tenuta a recepire nel suo ordinamento i principi della legge Delrio come principi di grande riforma economica e sociale, quali limiti invalicabili, generali trasversali, per la potestà legislativa di tutte le regioni.

La conseguenza, inevitabile, è che le regioni a statuto speciale, pur avendo ampia potestà sull'ordinamento e la circoscrizione territoriale degli enti locali, non possono derogare alla forma di governo di questi e quindi all'elezione indiretta degli organi degli enti intermedi, almeno fino a che saranno in vigore le disposizioni della legge Delrio (solo per le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Valle d'Aosta, in ragione delle specialità sopra ricordate, le disposizioni sulle province non trovano applicazione).

Che le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge 56/2014 e in altre previsioni correlate, debbano essere assunte quali principi di grande riforma economica e sociale è la Corte costituzionale a dirlo, esplicitamente e con assoluta chiarezza, nella sentenza 168/2018. E ciò, in ragione del fatto che *«i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi “enti di area vasta” sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»*.

Sulla base delle considerazioni appena ricordate, in caso analogo a quello in esame, la Corte ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 17/2017, proprio nella parte in cui prevedeva, tra le altre cose, il suffragio universale e diretto per l'elezione del Presidente e del Consiglio del Libero Consorzio comunale (ente di area vasta con territorio corrispondente a quello di una ex circoscrizione provinciale), nonché del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

Il che ci porta a concludere che il *ddl* in commento può ben prevedere il ritorno di «enti intermedi», ma non può prevedere – pur con rimando a legge successiva, comunque destinata a un giudizio di incostituzionalità - l'elezione diretta dei loro organi.

4. *Un'ultima considerazione*

Mi si consenta, in conclusione, un appunto formale, ma forse di qualche significato sostanziale.

Colpisce nel testo l'uso ripetuto, in queste note ripreso e rispettato, dell'espressione «enti intermedi» al posto di un esplicito e più chiaro riferimento alle province.

Due le possibili ragioni che posso trovare per questa scelta.

O si cerca di dire che quanto si vuole reintrodurre è un ente diverso da quelli presenti nelle altre regioni, o ci si riserva di qualificare alcuni di questi enti intermedi come città metropolitane.

Nel primo caso, a una variazione del *nomen*, da quanto si legge nella Premessa e nel testo del *ddl*, non mi pare corrisponda – per le ragioni sopra esposte - una qualsivoglia evoluzione/mutazione della sostanza. Si ha piuttosto l'idea di un ritorno all'antico, con la riproposizione di enti provinciali a elezione diretta. Ma di nuovo, l'assenza di qualsiasi indicazione sulle funzioni da assegnare a questi enti non ci aiuta a capire. D'altra parte, spero non si ritenga che, cambiando nome, si riuscirà a evitare la sottoposizione ai principi della legge Delrio, ipotesi che ritengo francamente inammissibile (già in Sicilia, diversa denominazione non aveva salvato la reintroduzione dell'elezione diretta dalla censura della Cort costituzionale).

Se invece l'intento è quello di aprire la strada per la qualificazione di alcune realtà provinciali come città metropolitane, altre sono le carenze del testo.

Da una parte si sarebbero dovuti prevedere alcuni elementi/presupposti di differenziazione tra i due enti intermedi, esigenza che discende dalla distinzione fra i due enti proposta dalla stessa Costituzione.

Dall'altra, si sarebbe dovuto intervenire sul testo attuale dello Statuto il quale, vista l'assenza del livello intermedio di governo locale, disegna le città metropolitane (a mio giudizio, comunque, erroneamente) come forma alternativa di qualificazione di alcuni comuni.

Diversamente, non solo in ragione delle disposizioni della l. 56/2014, ma anche delle esperienze registrate in tutti gli altri paesi, le città metropolitane si profilano come enti aggregativi di più municipi.

La reintroduzione degli «enti intermedi» rende possibile questa diversa configurazione e avrebbe costituito il momento ideale per procedere in questo senso, dando corpo, ove si ritenesse opportuno e in forza dell'autonomia speciale della regione, a enti capaci di governare efficacemente la questione urbana.

Purtroppo, il testo di riforma proposto nulla dice in tal senso, lasciando l'attuale situazione immutata e aumentando l'incertezza dell'interprete.

Bologna, 7 novembre 2023

Prof. Daniele Donati

