

La democrazia locale in Italia ed in Spagna alla prova delle riforme *

di Agatino Lanzafame **
(15 maggio 2017)

SOMMARIO: 1. Prolegomeni sull'autonomia locale nello spazio giuridico europeo: principi, tensioni e contraddizioni. – 2. Il fuoco e la parabola: ovvero il principio autonomistico e le sue regole nell'ordinamento italiano. Dal governo della burocrazia alla Repubblica delle autonomie: andata e ritorno – 3. Il diritto all'autonomia nel “Estado autonómico spagnolo”. Principi, regole e regolarità – 4. Prime conclusioni. Autonomie e crisi economica. Per una spending review costituzionalmente sostenibile attraverso la valorizzazione dell'autonomia locale – 5. Gli enti di area vasta in Italia dopo la l. 7 aprile 2014, n. 56: dalla logica della differenziazione ai nuovi modelli di governance di secondo livello. – 6. Il governo delle aree vaste in Spagna tra collaborazione (intermunicipale) e confusione (ordinamentale). Il nodo irrisolto della (ir)responsabilità politica – 7. La democrazia negli enti d'area vasta nell'ordinamento italiano: questioni insolute in tema di rappresentanza, responsabilità politica ed uguaglianza del voto. La sentenza n. 50/2015 come pronuncia di legittimità provvisoria e la necessità di riconsiderare la forma di governo degli enti d'area vasta. – 8. La disciplina degli enti d'area vasta nella Regione Siciliana: paradigma del fallimento ed occasione di riscatto per il disegno autonomistico – 9. A mo' di conclusione. Alcune proposte per superare il disorientamento culturale attorno al principio autonomistico.

1. Prolegomeni sull'autonomia locale nello spazio giuridico europeo: principi, tensioni e contraddizioni.

Il riconoscimento – e la garanzia – dell'autonomia locale, intesa come “*diritto (...) per le collettività locali di regolamentare ed amministrare (...) sotto la propria responsabilità una parte importante di affari pubblici*”¹, è un tratto comune che caratterizza l'intero ordinamento *eurounitario*².

In tal senso possono ricordarsi le enunciazioni contenute nelle costituzioni contemporanee europee che – seppur in forma e misura diversa – tutelano le autonomie territoriali³. Nelle carte fondamentali dei cd. Stati federali presenti all'interno dell'Unione (Austria⁴, Germania⁵, Belgio⁶), ad esempio, l'autonomia degli

* La presente ricerca è stata realizzata grazie alla borsa di ricerca bandita dall'Università di Catania con D.R. del 12 aprile 2016, n. 1226, finanziata dall'Assemblea Regionale Siciliana con il contributo di Banca Nuova.

1 La definizione è mutuata dall'art. 3, Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL) firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore l'1 settembre 1988, sui cui diffusamente *infra*.

2 Secondo l'espressione di A. RUGGERI, *Cedu, diritto “euro-unitario” e diritto interno: alla ricerca del “sistema dei sistemi”*, in *Diritti comparati*, 19 aprile 2013, pag. 1.

3 Cfr. C. PANARA, *The contribution of local self-government to constitutionalism in the member state and in the EU multilayered system of governance*, in C. PANARA – M. VARNEY (a cura di), *Local Government in Europe*, London-New York, 2013, pag. 374 ss.

4 L'art. 2 della Costituzione austriaca stabilisce che “*l'Austria è uno Stato federale*”; l'art. 116, comma 1, poi, prevede che “*ogni Land si divide in Comuni*” e che “*il Comune è un ente territoriale con diritto all'autonomia e al tempo stesso circoscrizione amministrativa*”.

5 L'art. 1 della Costituzione belga, prevede che “*il Belgio è uno Stato federale composto da Comunità e regioni*”.

6 L'art. 20 della Costituzione tedesca, prevede che “*la Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale*”; l'art. 28 stabilisce che “*nei Länder, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete*”; che “*ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi*” e che “*la garanzia dell'autonomia amministrativa si estende anche ai fondamenti dell'autonomia*”.

enti territoriali costituisce norma di principio e di organizzazione generale che informa l'intero ordinamento. Disposizioni volte a riconoscere l'esistenza dell'autonomia locale e a tratteggiarne le caratteristiche fondamentali, però, sono contenute in quasi tutti i testi costituzionali europei. Tra i più significativi possono ricordarsi, l'art. 5 della Costituzione Italiana secondo cui *"la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (...) e adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*; l'art. 2 della Costituzione Spagnola che *"riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che compongono [la Nazione Spagnola] e la solidarietà fra tutte le medesime"*; lo stesso tenore ha l'art. 6 della Costituzione Portoghese, secondo cui *"lo Stato è unitario e rispetta, nella sua organizzazione e nel suo funzionamento, il regime autonomo insulare ed i principi di sussidiarietà, di autonomia delle autorità locali e di decentramento democratico della pubblica amministrazione"*; l'art. 1, comma 2, della Costituzione svedese addirittura dispone che *"la democrazia svedese (...) si realizza per mezzo di un regime costituzionale rappresentativo e parlamentare e per mezzo dell'autonomia degli enti locali"*.

Il confronto delle disposizioni costituzionali richiamate induce a considerare l'autonomia locale come un valore comune del costituzionalismo europeo, espressione consequenziale del principio personalista. Infatti, pur in assenza di una nozione unitaria (*rectius*, comune) di autonomia è indubbio che il riconoscimento intercostituzionale delle autonomie locali muove dalla prospettiva di una costruzione dal basso delle comunità – e delle identità – nazionali (nonché dell'unica *societas* europea).

In una prospettiva assiologica, il costituzionalismo europeo intende allora l'autonomia locale, in uno con il principio solidaristico, come strumento per la costruzione dell'unità dello Stato⁷, nonché come limite alla spersonalizzazione dell'individuo (e delle formazioni sociali in cui esso agisce) da parte del pubblico potere. Conseguentemente, a livello sovranazionale, si sono progressivamente adottate disposizioni volte alla tutela ed alla valorizzazione degli enti rappresentativi delle comunità territoriali.

Pioniera è stata la stipula, nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL), firmata a Strasburgo, il 15 ottobre 1985. La Carta, infatti, ha riconosciuto l'autonomia locale come principio fondamentale dello spazio giuridico europeo⁸ meritevole di tutela costituzionale (art. 2); ha definito la stessa in termini di *"diritto e capacità effettiva"* per le collettività locali di *"regolamentare ed amministrare sotto la loro responsabilità una parte importante*

finanziaria".

⁷ In tal senso possono richiamarsi le considerazioni di A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Federalismi.it*, n. 24/2005 che postula la *"reduction ad unum, in prospettiva assiologicamente orientata, di unità ed autonomia, ciascuna ponendosi quale componente e forma dell'altra"*. L'Autore evidenzia, infatti, che *"l'unità non si fa per saltus [ma] prende corpo attraverso il riconoscimento e la valorizzazione, la più larga ed intensa possibile dell'autonomia"*.

⁸ G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2014, pag. 573 ss.

degli affari pubblici” (art. 3, comma 1); ha disposto che tale diritto sia esercitato mediante organi eletti a suffragio universale (art. 3, comma 2); ha stabilito regole che “*garantiscono l’indipendenza politica, amministrativa e finanziaria delle attività locali*”⁹.

Attraverso la stessa, poi, si è sancito – per la prima volta a livello europeo – il principio di sussidiarietà¹⁰ come criterio ordinatore nell’esercizio dei pubblici poteri, e si è affermato che le responsabilità pubbliche devono “*in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini*” (art. 4, comma 3).

Il principio di sussidiarietà successivamente si è affermato tra i cardini del processo di integrazione europea, prima con riferimento alla sola materia ambientale (Atto Unico Europeo, 1986) e successivamente con riferimento all’intera attività dell’Unione (Trattato di Maastricht, 1992), tanto da divenire – nella formulazione dell’art. 5, comma 3, TUE – criterio generale di ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri.

Un ulteriore segno del riconoscimento dell’autonomia locale come elemento costitutivo del diritto *eurounitario* si è avuto con l’approvazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (2001), nel cui preambolo si è rimarcata la necessità che il processo di integrazione “*valoriale*” avvenga anche “*nel rispetto (...) dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale*”.

Ancora, la Dichiarazione di Valencia, adottata nel 2007 nell’ambito del Consiglio d’Europa, ha rimarcato il dovere degli Stati aderenti di creare e mantenere “*le condizioni istituzionali che consentono un miglioramento del governo locale*” ed ha individuato “*dodici principi per una buona governance democratica*”¹¹.

Il Trattato di Lisbona (2007) ha poi sancito che l’Unione Europea rispetta l’identità nazionale degli Stati membri “*insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*”, art. 4, comma 2, TUE. È stato enunciato all’art. 10, comma 3, il principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni delle istituzioni europee devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini, e che rafforza il principio di sussidiarietà enunciato nell’art. 5, comma 3¹².

La progressiva affermazione dell’autonomia locale come principio fondante dell’ordinamento unico europeo ha portato alla nascita di organi ed istituti che sono

9 Così recita il *Riassunto* presente sul sito del Consiglio d’Europa, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.

10 Sul principio di sussidiarietà nell’ordinamento europeo, in un’ampia bibliografia, cfr. F. VECCHIO, *La sussidiarietà nell’ordinamento europeo. Profili attuativi e prospettive future*, Roma, 2014.

11 Consiglio d’Europa, *Dichiarazione di Valencia. Progetto di Strategia sull’innovazione e il buon governo locale*, 15-16 ottobre 2007. La Carta individua tra i principi di buona *governance* democratica a livello locale: 1) elezioni regolari, equa rappresentanza, e partecipazione; 2) la reattività; 3) efficacia ed efficienza; 4) apertura e trasparenza; 5) Stato di diritto; 6) comportamento etico; 7) competenze e capacità; 8) innovazione e apertura nei confronti del cambiamento; 9) sostenibilità e progettualità a lungo termine; 10) sana gestione finanziaria; 11) diritti umani, diversità culturale e coesione sociale; 12) responsabilità.

12 G. C. DE MARTIN, *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 luglio 2016, pag. 6.

chiamati a svolgere funzioni di raccordo, promozione, e garanzia tra le autonomie, anche a livello sovranazionale.

Così già nel 1957, nell'ambito del Consiglio d'Europa, è stata costituita la *Conferenza Permanente dei Poteri Regionali e Locali dell'Europa*, poi sostituita dal *Congresso dei Poteri Regionali e Locali d'Europa*. Nell'ordinamento dell'Unione, poi, è stato istituito, a far data dal 1991, il Comitato delle Regioni al fine di promuovere il pieno riconoscimento delle collettività locali e regionali nel contesto della *governance* europea. Il Comitato ha visto accrescere nel tempo la propria autonomia e le proprie funzioni ed è stato il principale protagonista dell'affermazione della *governance* multilivello nell'Unione Europea, intesa in termini di "*azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea*"¹³.

Le superiori considerazioni inducono a postulare l'esistenza, se non di un vero e proprio *diritto comune europeo degli enti locali*¹⁴, quantomeno, di una declinazione europea del principio autonomistico da cui discendono alcuni corollari che informano la disciplina relativa governo delle comunità territoriali in Europa, ovvero (i) la legittimazione democratica degli organi di governo degli enti locali; (ii) la leale cooperazione tra i vari livelli di governo nell'adozione delle decisioni che riguardano le collettività locali; (iii) il riconoscimento alle autonomie locali di autonomia finanziaria e – in ogni caso – di adeguate risorse economiche ed amministrative per lo svolgimento delle funzioni ad esse attribuite; (iv) la predisposizione di adeguati strumenti giuridici per la tutela dell'autonomia da parte degli enti locali.

La piena affermazione di tale accezione del principio autonomistico, all'interno degli Stati membri, tuttavia, ha incontrato diverse resistenze riconducibili, da un lato, alle politiche concretamente adottate dalle istituzioni della *governance* europea; dall'altro, alla tendenza dei giudici interni a sottovalutare il principio autonomistico nella sua declinazione sovranazionale.

Sotto il primo profilo, deve evidenziarsi una certa tensione – quasi una dicotomia – tra le solenni enunciazioni del diritto *eurounitario*, e le decisioni politico-economiche assunte in ambito europeo.

Il riferimento è, innanzitutto, ai vincoli assai onerosi che si sono accompagnati al processo di integrazione europea e che hanno contribuito a dare "*una spinta vigorosa all'accentramento politico-istituzionale*"¹⁵. Più di recente, le politiche di *austerità* imposte dalla *Troika* europea agli Stati maggiormente colpiti

13 Cfr. CdR, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello* (2009), e *Carta della governance multilivello in Europa* (2014).

14 In tal senso cfr. T. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005 e, più di recente, N. Kada, *Esiste un diritto pubblico europeo delle collettività territoriali?* in E. Castorina, a cura di, *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2017, pag. 211 ss.

15 Così A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?* in *Formcostituzionale.it*, 30 ottobre 2016, pag. 2.

dalla crisi economica¹⁶ hanno ulteriormente concorso al ridimensionamento delle autonomie locali. In tal senso, possono ricordarsi i *memorandum* d'intesa firmati da Irlanda, Portogallo e Spagna; le condizioni imposte dal Fondo Monetario Internazionale alla Grecia; le pressioni della Banca Centrale Europea sull'Italia¹⁷.

Nelle vicende summenzionate, gli enti locali sono stati espressamente – ed esclusivamente – considerati come "*centri di spesa da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione*"¹⁸ e non invece come elementi indispensabili di un sistema democratico, pluralistico e policentrico. L'esito immediato di tali indicazioni, poi, è stato l'avvio di una serie di processi di riforma degli enti locali da parte dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi volti a razionalizzare i livelli di governo locale, a diminuire i costi relativi al funzionamento degli stessi, ad aumentare i controlli da parte dello Stato centrale sulle spese degli enti territoriali, quasi ad inverare una fuga dalle autonomie di dimensione europea¹⁹.

Sotto altro profilo, deve rilevarsi che la giurisprudenza (costituzionale, comune ed amministrativa) di diversi Stati europei ha contribuito ad alimentare la crisi del principio autonomistico dimostrando scarsa consapevolezza della sua declinazione europea. Così, in molti Stati non è stata riconosciuta l'efficacia (e la diretta applicabilità) della CEAL all'interno degli ordinamenti nazionali²⁰: ora in ragione della natura programmatica della Carta e della presunta vaghezza delle norme in essa contenute; ora per la presunta sostanziale identità delle disposizioni della CEAL con le garanzie previste a livello nazionale. Paradigmatico, in tal senso, è stato l'atteggiamento della Corte costituzionale italiana che, da un lato, ha sempre derubricato la CEAL a "*documento di mero indirizzo*"²¹ e dall'altro ha preteso di interpretarne le disposizioni in maniera conforme all'ordinamento interno²².

16 Sulla connessione tra crisi economica, misure di *austeriy* e processi di riorganizzazione degli enti locali, cfr. S. BOLGHERINI, *Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi locali in Italia e Spagna*, in *Società Mutamento Politica*, n. 6/2015, pag. 180 ss. secondo cui "*le misure di austeriy e di contenimento della spesa hanno infatti innescato una serie di conseguenze funzionali e organizzative, e quindi istituzionali, di non poco conto che hanno significativamente modificato l'assetto dei governi locali*". Sullo stesso tema, diffusamente, ID., *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, 2015; ID., *Crisis-led Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2015. Con riferimento all'ordinamento spagnolo, cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Presentacion*, in L. COSCULLUELA MONTANER – L. MEDINA ALCOZ (a cura di), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor, 2012, p. 28 secondo cui la crisi economico-finanziaria è stata "*dinamizadora de las reformas administrativas*". Nello stesso volume cfr. anche A. EMBID IRUJO, *Crisis económica y reforma local*, p. 54.

17 Emblematica, in tal senso la lettera del 5 agosto 2011, scritta a quattro mani dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo successore designato Mario Draghi, con cui la BCE ha indicato al governo italiano le decisioni da prendere immediatamente per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica suggerendo, tra l'altro, "*azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali*" e "*un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)*" il testo della lettera su *Il Sole 24 Ore* del 29 settembre 2011.

18 M. DI FOLCO, *Le province al tempo della crisi*, in *Osservatorio Aic*, luglio 2013, pag. 1.

19 G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, pag. 534.

20 Sul punto, cfr. G. BOGGERO, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, pag. 1077 ss.

21 Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325, e 26 marzo 2015, n. 50.

22 Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50, § 3.4.3. *considerata in diritto*.

In questo contesto di crisi, se non di vera e propria recessione, del principio autonomistico nello spazio giuridico europeo si collocano i processi di riforma degli *enti locali* che hanno interessato (ed interessano) l'ordinamento italiano e quello spagnolo.

2. Il fuoco e la parabola: ovvero il principio autonomistico e le sue regole nell'ordinamento italiano. Dal governo della burocrazia alla Repubblica delle autonomie: andata e ritorno.

La riflessione sulle vicende dell'autonomia locale nell'Italia repubblicana deve muovere di necessità dalle enunciazioni contenute nell'art. 5 della Carta fondamentale.

Si è osservato come tale enunciazione sia contemporaneamente norma di *principio*, di *programma* e di *organizzazione*²³.

In ordine alla sua dimensione assiologica, già ESPOSITO aveva evidenziato che l'accoglimento del principio autonomistico tra quelli fondamentali impone di considerare le autonomie locali non come espedienti di buona amministrazione, ma piuttosto "esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà" per i cittadini²⁴. Coerentemente con tale impostazione, il maestro rilevava che "l'autonomia locale esiste solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio"²⁵.

Il collegamento inscindibile tra principio autonomistico, sovranità e democrazia è stato poi ribadito da BERTI secondo cui la Costituzione repubblicana ha liberato il principio autonomistico "dalle sue connessioni con i problemi di organizzazione amministrativa" e lo ha trasformato in "modo di essere della Repubblica (...) faccia interna della sovranità dello Stato"²⁶.

È stato poi evidenziato il legame tra principio autonomistico e principio personalista, poiché lo spazio locale rappresenta la prima dimensione pubblica di espressione delle istanze politiche della persona²⁷. Conseguentemente l'autonomia

23 R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, pag. 132 ss.

24 C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, pag. 81.

25 C. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 80.

26 Cfr. G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Bologna, 1975, p. 278.; G. C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, p. 51. Nello stesso senso, B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in www.gruppodipisa.it, pag. 11 secondo cui "il riconoscimento delle autonomie locali nell'unità è modalità dell'esistenza della Repubblica italiana" e costituisce "modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze". G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2008, pag. 44 evidenzia che "l'autonomia degli enti territoriali qualifica la forma di Stato, costituendo uno dei principi che le Costituzioni individuano per favorire l'integrazione politica delle società plurali".

27 Sul principio personalista cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti, XVII, Studi dell'anno 2013*, Torino, 2014, pag. 189 ss. Il rapporto tra principio personalista e principio autonomistico è evidenziato da A. MORELLI, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, in B. PEZZINI

è stata intesa non come qualità propria dell'ente locale, ma piuttosto come diritto della comunità ad esso sottesa, secondo quanto successivamente riconosciuto dall'art. 3, d.lgs. n. 267/2000; sulla scorta di tale impostazione, inoltre, è stata rilevata la stretta connessione tra tutela dei diritti del soggetto collettivo e garanzia (di alcuni) dei diritti della persona²⁸.

È evidente, allora, che in quanto norma di principio, l'art. 5 "*non si risolve nelle regole*"²⁹ sull'organizzazione degli enti territoriali contenute nel Titolo V, ma piuttosto contribuisce a delineare – in uno con gli art. 1 e 2 Cost. – la natura propria della Repubblica Italiana come "*democrazia fondata sulla cooperazione dei cittadini, attraverso le loro espressioni sociali e istituzionali*"³⁰.

Sotto diverso profilo, si è osservato che l'art. 5 Cost. è norma di programma nella parte in cui richiede alla Repubblica di "*promuovere l'autonomia*" e di "*adeguare i principi ed i metodi della legislazione alle [sue] esigenze*": attività, queste ultime che implicano una costante ricerca, sia da parte dello Stato-comunità che da parte dello Stato-apparato, delle soluzioni più idonee a concretizzare tale principio nell'ordinamento giuridico³¹.

Ancora, l'art. 5 è norma di organizzazione nella misura in cui impone allo Stato centrale di rinunciare ad una porzione di potere (ovvero di risorse e di funzioni) in favore delle comunità territoriali. In tal senso, può ricordarsi ancora una volta l'insegnamento di ESPOSITO secondo cui la disposizione presuppone che le autonomie "*abbiano tanto potere da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato*"; circostanza corroborata dalla disposizione contenuta nell'art. 119 Cost. che, già nella sua originaria formulazione, presupponeva l'autonomia finanziaria di province e comuni.

Nonostante tale enunciazione di principio, però, la regolazione degli Enti locali in Italia – sia a livello costituzionale che a livello di legislazione ordinaria – non ha dato pieno e concreto svolgimento al principio autonomistico.

Invero, l'originaria formulazione del Titolo V ha delineato una disciplina delle autonomie territoriali estremamente prudente frutto dei compromessi raggiunti³².

Il sistema di regole delineato dalla Costituzione del 1948, infatti, era quello di una Repubblica che procede dall'alto³³ e "*si riparte in regioni, province e comuni*" (art. 114 Cost).

- S. TROILO, a cura di, *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Napoli, 2015, pag. 441 ss.

28 Cfr. A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in www.giurcost.org, 2015, pag. 509, secondo cui "*nella tutela dei diritti del soggetto collettivo (ente locale) risiede il presupposto della tutela di alcuni dei diritti del soggetto individuale (diritti sociali)*".

29 B. PEZZINI, *op. cit.*, pag. 3.

30 F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, pag. 21.

31 R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 136 secondo cui l'art. 5 si pone come norma di programma in quanto "*orienta e vincola le attività giuridicamente rilevanti degli organi della Repubblica secondo i principi da esso posti*".

32 G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2014.

33 E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, pag. 10.

L'originaria formulazione dell'art. 128, poi, prevedeva che *"le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni"*, mentre l'art. 133 affidava ad un organo regionale il *"controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali"*.

A livello di normazione primaria, poi, si è registrato un sostanziale immobilismo del legislatore repubblicano che, per oltre quarant'anni, non ha adeguato la disciplina degli enti locali ai principi ed alle regole sancite in costituzione. L'ordinamento di comuni e province, infatti, è stato regolato fino agli anni novanta dalla normativa adottata nel periodo liberale (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148) e da quella approvata durante il regime fascista (r. d. 3 marzo 1934, n. 383) le cui disposizioni si ponevano in evidente disarmonia con la regolazione costituzionale delle autonomie: queste ultime, infatti, erano relegate in una posizione di forte dipendenza dallo Stato centrale ed erano sottoposte ad una fitta rete di controlli esterni.

La parabola della regolazione degli enti locali vede il suo vertice – ovvero il punto di massimo avvicinamento al fuoco autonomista – nel periodo tra il 1990 e il 2001.

L'approvazione della l. 8 giugno 1990, n. 142, sul *"Nuovo ordinamento degli enti locali"* ha dato avvio, infatti, ad un profondo mutamento dell'ordinamento degli enti locali *"a costituzione invariata"*. Ad essa, infatti, ha fatto seguito la l. 25 marzo 1993, n. 81 in materia di *"elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province, dei consigli comunali e provinciali"* che ha rivoluzionato la forma di governo degli enti locali.

Con dpcm 2 luglio 1996, è stata istituita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, poi disciplinata con d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, con compiti *"di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, e di studio informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di comuni e province"*.

Le cd. "riforme Bassanini" (cfr. legge delega 15 marzo 1997, n. 59 e d.lgs 31 marzo 1998, n. 112) hanno successivamente ridisegnato i rapporti tra Stato ed autonomie territoriali secondo uno schema di *"federalismo amministrativo"*³⁴.

Il processo di riforma è proseguito poi con l'approvazione della l. 3 agosto 1999, n. 265, cd "Napolitano-Vigneri" e del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*.

L'esito naturale di tale processo riformatore volto a riconciliare la regola al principio è stata la ridefinizione del regime costituzionale delle autonomie locali attraverso la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il nuovo Titolo V ha delineato una repubblica delle autonomie *"costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"* (art. 114 Cost.). La riforma ha riconosciuto la capacità statutaria e regolamentare di comuni e province; ha attribuito ai comuni la titolarità delle funzioni amministrative e

34 Cfr. G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2 dicembre 2004.

costituzionalizzato il principio di sussidiarietà³⁵. Il legislatore costituzionale ha altresì espunto dall'ordinamento i controlli preventivi sugli atti gli enti locali ed ha costituzionalizzato il controllo sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (art. 120, comma 2, Cost.).

È evidente il mutamento di prospettiva: la regolazione costituzionale delle autonomie adottata nel 2001 ha delineato una repubblica policentrica in cui le istituzioni territoriali di autogoverno sono titolari di funzioni proprie e fondamentali e godono di autonomia finanziaria secondo quanto disposto dall'art. 119 Cost.³⁶.

Tale circostanza è stata prontamente evidenziata dalla Corte costituzionale che ha rimarcato come la riforma *“ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie”*³⁷; ha svelato *“la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”*³⁸ di Stato, Regioni ed enti locali; ha individuato nel principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) il principio cardine per la definizione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali³⁹.

Tuttavia, il nuovo quadro costituzionale è rimasto sostanzialmente inattuato⁴⁰ per una serie di fattori ascrivibili a tre macroambiti: la crisi dell'autonomia come categoria della politica, la situazione economica, e l'assenza di un sistema politico-partitico (e di una classe dirigente) orientato alla promozione dell'autonomia locale.

Sotto il primo profilo, può richiamarsi quella dottrina che ha evidenziato lo stretto legame tra recessione (e repressione) dell'autonomia e crisi della politica. Si è osservato, infatti, che la più recente storia italiana è stata segnata dal transito *“da un sistema retto dalle regole dettate dalla politica e giustificate dal principio di rappresentanza a un sistema di regole dettate dagli apparati burocratici e*

35 Sul principio di sussidiarietà, in una vastissima bibliografia, cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in Quaderni Costituzionali, 2001, pag. 13 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Riv. ital. dir. pubbl. comun., 1997, pag. 603 ss.; F. LEOTTA, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà “verticale” nel riparto di competenze legislative delineato nel titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a margine del d.d. l. cost. 2. 1429-D*, in Rivista Aic, n. 3/2016; L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in Iustitia, 2011, pag. 249 ss.E. DE MARCO (a cura di) *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003.

36 Sul tema, cfr., per tutti, E. CASTORINA, *Il nuovo modello costituzionale di finanza regionale e locale (spunti di riflessione intorno all'art. 119 Cost.)*, in Nuove Autonomie, 2007, pag. 97 ss.

37 Corte costituzionale, 12 aprile 2002, n. 106, § 4 *considerata in diritto*.

38 Corte costituzionale, 12 aprile 2002, n. 106, § 4 *considerata in diritto*.

39 Invero, ancor prima dell'approvazione della l. cost. n. 3/2001, la Corte costituzionale ha ritenuto il principio di leale collaborazione come un principio costituzionale generale inespresso (fondato sugli art. 5 e 97 Cost.) e diretto a risolvere le interferenze competenziali tra Stato e Regioni (cfr. Corte cost., nn. 19/1997 e 242/1997). Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 139 ss.; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in Rass. Avv. Stato, 2008, pag. 34 e ss.; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Amministrazione in Cammino, n. 4/2010. Sul principio di leale collaborazione in generale, cfr. anche S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, pag. 21 ss.

40 Cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, pag. 13 secondo cui la riforma del 2001 è stata *“abbandonata a se stessa”*. Nello stesso senso, G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in Cammino*, 20 maggio 2015

giustificate dall'emergenza e dalla presunta competenza"⁴¹. Come a dire che, in una sorta di fuga dalla responsabilità, la politica ha rinunciato ad assumere la decisione e l'ha delegata ad altri soggetti, privi però dello slancio vitale derivante dal rapporto di rappresentanza. Espressioni di tale fenomeno, già ricostruito da BIN come "governo della burocrazia", possono essere considerate la proliferazione delle autorità indipendenti (e la progressiva espansione dei loro poteri); il frequente ricorso da parte dei governi a "comitati di saggi"⁴²; la crescente giurisdizionalizzazione dello spazio politico, anche con riferimento ad ambiti tradizionalmente riservati all'autonomia della politica quali la regolamentazione dei partiti politici⁴³ e la legislazione elettorale⁴⁴.

In altre parole, la rinuncia della classe politica alla sua autonomia, intesa come "non eterodipendenza"⁴⁵, ha avuto ricadute sul tutto il sistema delle autonomie: dalle università alle autonomie locali, tutti gli enti a cui la Costituzione riconosce autonomia hanno ridimensionato il proprio spazio d'azione; sono costretti ad utilizzare criteri standardizzati (e standardizzanti) per l'erogazione dei servizi e lo svolgimento delle funzioni; devono accettare tutela da parte di enti ed autorità espressioni del governo centrale.

Il secondo profilo è strettamente connesso al primo. La risposta burocratica alla crisi economica, infatti, è stata la sistematica riduzione da parte dello Stato centrale delle risorse destinate agli enti locali, con conseguente diminuzione della qualità (e della quantità) dei servizi resi, evidente pregiudizio per le funzioni pubbliche svolte, gravi pressioni sulla democraticità dei governi locali⁴⁶. Lo stesso effetto hanno avuto le disposizioni sul contenimento del *turnover* che hanno comportato la drastica diminuzione del personale amministrativo degli enti locali, nonché l'invecchiamento della stessa popolazione lavorativa⁴⁷, con tutto ciò che ne consegue in termini di complessiva inadeguatezza del corpo amministrativo degli enti locali allo svolgimento delle mansioni che richiedono competenze di nuova generazione.

Le pressioni da parte dei creditori europei e la conseguente assunzione dell'equilibrio di bilancio a principio costituzionale hanno, poi, neutralizzato il

41 R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, pag. 5.

42 Sul tema, si rimanda alle riflessioni di G. A. FERRO, *Quale saggezza per le riforme costituzionali?*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016, pag. 237 ss.

43 Sul punto, se si vuole, cfr. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017.

44 Il riferimento è al ruolo di supplenza svolto dalla Corte costituzionale nei confronti del Parlamento in materia elettorale con le sentenze n. 13 gennaio 2014, n. 1 e 9 febbraio 2017, n. 35.

45 M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica* (voce), in *Enc. dir.*, IV, 1959, pag. 356.

46 In tal senso cfr. R. CARIDÀ, *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in *www.giurcost.org*, pag. 631 secondo cui "l'introduzione dei vincoli costituzionali di bilancio e la riduzione dei costi delle amministrazioni hanno seriamente minato la democraticità del sistema organizzativo e di governo delle autonomie, incapaci di assolvere alle loro funzioni ovvero proteggere i diritti degli utenti, soddisfarne i bisogni, garantire procedure trasparenti".

47 Cfr. V Rapporto ANCI-IFEL, *Il personale dei Comuni italiani*. Il documento evidenzia che, a causa delle norme sul contenimento del *turn over*, dal 2007 al 2014, i dipendenti in servizio nei comuni sono passati da 479.233 a 416.964 persone, con una riduzione del 13,0% e che conseguenza immediata di tale riduzione è stato l'invecchiamento della popolazione lavorativa.

significato politico dei tagli agli enti locali (presentati come necessari) e fornito adeguata copertura in termini di valore, anche a causa di una permissiva giurisprudenza Costituzionale⁴⁸.

Infine, tra le cause principali della recessione del principio autonomistico vi è anche la disarticolazione del legame tra *elites* politiche e territorio, e più in generale la debolezza (e per certi versi l'inadeguatezza⁴⁹) della classe politica locale.

La diffusione di sistemi elettorali (e di strutture partitiche) fondati sulla logica della *cooptazione*, infatti, ha consolidato un sistema di selezione del ceto politico che non premia la capacità degli amministratori di rappresentare i territori o le istanze sociali, né valorizza il possesso di competenze (e sensibilità) specifiche da parte degli stessi, ma al contrario promuove solo quei soggetti politici fedeli ed ubbidienti alla leadership esercitata a livello centrale⁵⁰, ovvero i meno autonomi (ed autonomisti).

L'insieme di tali fattori ha prodotto un circolo vizioso: il sistematico peggioramento dei servizi e la rinuncia all'esercizio dell'autonomia da parte delle istituzioni locali hanno dato un'ulteriore spinta alle istanze centralistiche. È questo il contesto in cui si è avviata la fase discendente della parabola regolativa degli enti locali caratterizzata, per lo più, da una serie di interventi d'urgenza "*erratici ed approssimativi*"⁵¹ dettati per lo più da ragioni di carattere finanziario o da ragioni di "*politica emozionale*"⁵².

A questa fase sono ascrivibili sia una serie di provvedimenti volti a modificare (o più correttamente, a smantellare) l'ordinamento degli enti locali⁵³, sia i diversi interventi di riordino dei cd. enti d'area vasta adottati addirittura in via d'urgenza nella XVI e XVII legislatura, in assenza di una visione d'insieme delle istituzioni locali.

Possono ricordarsi, a mo' d'esempio, la soppressione di alcune province avviata con il d.l. n. 138/2011 e poi abbandonata in sede di conversione del decreto

48 A fronte di tale pressione finanziaria sull'autonomia locale, la Corte costituzionale ha avuto un atteggiamento rinunciatorio e permissivo nei confronti dello Stato. Se da un lato, infatti, la Consulta ha sempre evidenziato che "*le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali*" (cfr. Corte cost. nn. 129, 65 e 1 del 2016, nn. 88 e 36 del 2014); dall'altro ha censurato le riduzioni dei trasferimenti solo nell'ipotesi in cui fossero tali da "*rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione*" o nel caso in cui questi siano stati adottati "*senza alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati*" (cfr. Corte cost. n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).

49 In tal senso, le considerazioni di G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014, pag. 22 secondo cui "*inefficienze gestionali e sperperi di risorse sono stati frutto verosimilmente anche di un degrado delle classi dirigenti regionali e locali*".

50 In tal senso, si rimanda alle considerazioni svolte in A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., spec. pagg. 7 e 9.

51 G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit. pag. 29.

52 M. GRECO, *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 23 aprile 2012.

53 A mero titolo esemplificativo, possono ricordarsi l'abolizione del difensore civico comunale, disposta con l'art. 2, comma 186, lettera a), l. 23 dicembre 2009, n. 191 e la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale (tranne che per i comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti), disposta con il comma 2, lett. a) del medesimo articolo.

legge; la prima – parziale – riforma degli enti di area vasta adottata con d.l. n. 201/2011; l'ulteriore percorso di razionalizzazione delle province avviato con il d.l. n. 95/2012 e mai concluso a causa della mancata conversione del successivo d.l. n. 188/2012. È noto, tuttavia, che tali provvedimenti sono stati in gran parte travolti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale disposta dalla Consulta con sentenza n. 220/2013⁵⁴.

In continuità con l'impostazione di fondo dei decreti dichiarati incostituzionali dalla Corte, è stata approvata, poi, la l. 7 aprile 2014, n. 56, cd. legge Delrio, cui tuttavia deve essere riconosciuto l'indubbio merito di aver posto fine ad una stagione di incertezza (fatta di provvedimenti contraddittori, rinvii e commissariamenti) e di aver dettato una disciplina apparentemente organica di riordino degli enti d'area vasta nell'ordinamento italiano.

La legge, modificata con d.l. n. 66/2014 e n. 90/2014, ha istituito nove città metropolitane; ha ridefinito il ruolo e le funzioni delle province nell'ordinamento degli enti locali, nell'ottica di una loro possibile “decostituzionalizzazione”⁵⁵; ha disciplinato la forma di governo dei due enti di area vasta secondo un modello a “rappresentatività attenuata” (cfr. *infra* par. 5 e 7).

Nella fase discendente della parabola autonomistica, può ricordarsi altresì l'approvazione da parte delle Camere, durante la XVII legislatura, del ddl. costituzionale cd. Renzi-Boschi, A. 1429-D con cui si diminuiva il numero delle autonomie locali costituzionalmente garantite e si ridefinivano in maniera radicale i rapporti tra Stato e Regioni secondo un disegno neocentralistico⁵⁶.

È noto, tuttavia, che la proposta di riforma costituzionale è stata bocciata dal corpo elettorale in data 4 dicembre 2016, all'esito della consultazione referendaria prevista dall'art. 138, comma 2, Cost. Tale circostanza può rappresentare, allora, un'occasione per svolgere una riflessione sulla sostenibilità costituzionale⁵⁷ delle

54 La Corte costituzionale, infatti, ha rilevato la “palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge”; ha affermato che non è possibile ricorrere alla decretazione d'urgenza “per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”; ha ritenuto “non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province”. In dottrina, cfr. *ex multis* M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 1/2014 e A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge*, “non s'ha da fare”, in *Osservatorio Aic*, 31 luglio 2013.

55 Cfr. A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it*, 24 febbraio 2016, pag. 1.

56 *Ex multis* cfr. E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, pag. 11 ss.

57 Il riferimento è alla sostenibilità intesa come caratteristica di un processo (o di uno stato) ambientale, economico e sociale capace di mantenere un determinato equilibrio nel tempo; ciò in ragione di un utilizzo responsabile delle risorse disponibili che tenga conto dei tempi (e dei modi) di rigenerazione delle stesse. La sostenibilità costituzionale, allora, deve intendersi come una categoria che non si risolve in una verifica di compatibilità (nel tempo presente) delle singole disposizioni (ma anche di istituti e prassi) con il dettato costituzionale; al contrario tale concetto volge il proprio sguardo “naturalmente al futuro” e può essere utilizzato per valutare l'impatto che – in prospettiva – una determinata scelta del legislatore può avere in

scelte recentemente adottate dal legislatore e per avviare una nuova fase autonomistica nell'ordinamento italiano.

Epperò, si è già detto che la recessione del principio autonomistico è un fenomeno che non ha riguardato solo il nostro Paese ma, al contrario, ha assunto una dimensione interordinamentale ed ha spiegato i propri effetti in altri sistemi giuridici europei.

È utile, allora, considerare le vicende dell'autonomia locale all'interno del cd. *Estado autonómico spagnolo*, al fine di verificare l'esistenza di linea di tendenza comuni ai due ordinamenti.

3. Il diritto all'autonomia nel "*Estado autonómico spagnolo*". Principi, regole e regolarità.

La Costituzione spagnola del 1978 ha optato per un modello organizzativo "*pluralista e decentralizzato*"⁵⁸, fondato sulla distribuzione del potere politico tra i diversi enti pubblici territoriali tutti dotati di autonomia politica intesa innanzitutto come "*diritto delle comunità di autogovernarsi e gestire i propri interessi*"⁵⁹.

La Carta fondamentale riconosce e garantisce il diritto all'autonomia non soltanto alle nazionalità e regioni che compongono la Nazione Spagnola (art. 2 CE), ma anche alle comunità locali. In tal senso, l'art. 137 CE ha previsto che lo Stato si organizza territorialmente in municipi, province e nelle comunità autonome ed ha stabilito che "*todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*". Contribuisce a definire il principio autonomistico l'art. 23 CE che sancisce il diritto dei cittadini "*a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*".

Il principio di autonomia assume nell'ordinamento spagnolo un triplice significato. Esso è stato inteso, infatti, sia in termini di garanzia istituzionale⁶⁰, ovvero come intangibilità del contenuto essenziale dell'autogoverno da parte delle istituzioni centrali; sia come principio di distribuzione territoriale delle competenze e del potere; sia come diritto delle comunità locali a partecipare alla propria amministrazione. In particolar modo, il Tribunale Costituzionale Spagnolo ha evidenziato la politicità delle decisioni assunte dagli enti locali ed ha rimarcato lo stretto legame tra il concetto di democrazia e quello di autonomia locale, intesa

termini di erosione e/o di consolidamento dei principi costituzionali di riferimento.

58 Cfr. T. LOBELLO, *La Provincia e gli enti locali in Europa*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, Dossier prodotto in occasione dell'Assemblea Generale delle Province d'Italia Torino, 13-15 ottobre 2008, pag. 41.

59 In tal senso cfr. *Sentencia Tribunal Constitucional* n. 32/1981 secondo cui l'autonomia è "*un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*".

60 Si rimanda alle considerazioni di L. ORTEGA ALVAREZ – F. PUERTA SEGUIDO, Art. 2, in REBOLLO PUIG – IZQUIERDO CARRASCO (a cura di), *Comentarios a la Ley Reguladora de las bases de régimen local*, I, 2007, Valencia, pag. 105, che hanno sottolineato come la garanzia istituzionale "*ha operado más como un principio del "deber ser" de la institución local, que como un respeto a cómo era*" ed hanno evidenziato il carattere dinamico della stessa.

come "capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política"⁶¹.

L'affermazione del principio di autonomia all'interno della Carta fondamentale spagnola è accompagnata da una serie di regole di carattere generalissimo volte a delineare l'assetto fondamentale delle autonomie territoriali nell'ordinamento.

La Costituzione ha disciplinato, quindi, i municipi (art. 140) e le province (art. 141) facendo salva però la possibilità di costituire "raggruppamenti di municipi diversi dalla provincia" (art. 141, comma 3). Le Comunità Autonome sono state regolamentate, invece, dagli articoli contenuti nel Capo III del Titolo VIII della Costituzione.

La Carta fondamentale non ha istituito un numero determinato di Comunità, ma ha sancito il diritto delle province limitrofe "dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche", di "accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome"; gli articoli da 143 a 158 CE disciplinano le modalità di costituzione delle Comunità Autonome, il procedimento di approvazione degli Statuti ed il loro contenuto essenziale, la distribuzione di competenze tra Stato e Comunità Autonome, e le condizioni di autonomia economico-finanziaria di queste. Il risultato è quello che la dottrina ha definito come "estado autonómico"⁶²: un modello "asimmetrico"⁶³ caratterizzato da un'alta flessibilità e da un'elevata possibilità di differenziazione tra le varie Comunità.

Deve rilevarsi, poi, che la Costituzione non precisa quelli che sono gli interessi e le competenze proprie dei municipi e degli altri enti locali, ma lascia al legislatore ordinario – statale ed autonomico – il compito di determinare il contenuto concreto dell'autonomia locale⁶⁴. A tal proposito, è stata evidenziata la natura bifronte del regime giuridico degli enti locali, in quanto sia lo Stato centrale che le Comunità autonome concorrono all'istituzione ed alla regolazione delle autonomie locali, ciascuno secondo le proprie competenze⁶⁵. La giurisprudenza costituzionale spagnola ha, peraltro, ribadito come né lo Stato né le Comunità siano assolutamente liberi in tale attività di regolazione degli enti locali, ma al contrario debbano sempre rispettare il contenuto minimo dell'autonomia⁶⁶.

61 Cfr. *Sentencia Tribunal Constitucional* n. 4/1981.

62 Cfr. AA.VV., *El Estado autonómico*, Madrid, 1993; E. ESPIN TEMPLADO (a cura di), *La constitución de 1978 y las comunidades autónomas*, Madrid, 2003; C. VIVER PYSUNIER, *Las autonomías políticas*, Madrid, 1993; J. SOLOZABAL, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998; E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcellona, 2003.

63 Per tutti, cfr. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999.

64 M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1990.

65 Cfr. *Sentencia Tribunal Constitucional* n. 84/1982 secondo cui "el régimen jurídico de las Corporaciones locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estricto del término) y de las Comunidades Autónomas".

66 Così, *Sentencia Tribunal Constitucional* n. 32/1981 secondo cui " dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le prive prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución par convertirse en un simple nombre". Nello stesso senso *Sentencias Tribunal Constitucional* nn.

Conseguenza di tale competenza concorrente in materia di enti locali, è un quadro normativo complesso e stratificato.

La prima disciplina organica sugli enti locali successiva alla Costituzione del 1978 è contenuta nella *Ley Reguladora de Bases del Régimen Local* (LRBRL), n. 7/1985 che tutt'oggi – seppur con modificazioni ed integrazioni successive – disciplina la materia⁶⁷.

La LRBRL costituisce il pilastro fondamentale della *legislación básica* statale in materia di enti locali; nell'ambito di tale categoria normativa devono considerarsi altresì il *Texto Refundido de Régimen Local* (TRRL), approvato con d.lgs. n. 781/1986, e la già citata Carta Europea dell'Autonomia Locale (ratificata dalla Spagna nel 1998) che, ai sensi dell'art. 96 CE, si applica direttamente nell'ordinamento interno con la stessa forza della LRBRL.

Tali disposizioni, oltre a definire gli elementi essenziali dell'organizzazione degli enti locali, costituiscono – in uno con le disposizioni costituzionali che disciplinano le autonomie locali – parametro di legittimità per le leggi statali ed autonome che concorrono a regolare la materia.

In particolar modo, la LRBRL ha previsto una bipartizione degli enti locali territoriali ed ha distinto quelli che trovano diretta disciplina nella Costituzione (*e/ municipio, la provincia, la isla en los archipiélagos balear y canario*) da quelli che, pur non espressamente previsti in Costituzione, godono comunque della condizione di ente locale, e cioè *las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas; las áreas metropolitanas; las mancomunidades de municipios*.

Le prime sono disciplinate in maniera concorrente dalla legislazione dello Stato e da quella autonoma; le seconde possono essere create e disciplinate esclusivamente dalle Comunità Autonome (artt. 4, comma 2, e 42 ss. LRBRL).

In ordine all'attività legislativa di queste ultime in materia di enti locali, vale la pena evidenziare, tuttavia, che non tutte le Comunità si sono dotate di una disciplina "organica" degli enti locali; al contrario, è frequente il ricorso ad interventi legislativi per disciplinare singoli enti e/o istituti. Ciononostante, la continuità dell'ordinamento giuridico è stata sempre garantita attraverso l'integrazione della disciplina autonoma mediante la cd. *legislación estatal supletoria*⁶⁸.

Il sistema delle fonti che regolano le autonomie locali è completato poi dalla *normativa autónoma local* (regolamenti organici comunali).

L'insieme di tali fonti concorre a delineare un sistema di autonomie che si struttura attorno al municipio, non a torto definito dalla dottrina spagnola come ente locale primario⁶⁹, che è l'unico ente locale dell'ordinamento spagnolo in cui almeno uno degli organi politici è determinato a suffragio universale e diretto.

159/2001, 52/2004 e 252/2005.

67 Ad eccezione della disciplina elettorale contenuta, invece, nella *Ley Orgánica* n. 5/1985 *del Régimen Electoral General* (LOREG).

68 Quest'ultima è costituita da quelle disposizioni del TRRL che non hanno carattere basilico e dal *Reglamento estatal de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales*, *Real Decreto* n. 2586/1986.

69 Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1968.

Il governo della comunità politica municipale, infatti, è generalmente affidato all'*ayuntamiento*, secondo un modello di democrazia rappresentativa di tipo *monista*⁷⁰ in cui *Alcalde*, *Pleno* e *Junta de Gobierno local* concorrono al governo municipale⁷¹. I comuni con meno di 100 abitanti – una realtà tutt'altro che residuale nell'ordinamento spagnolo – possono governarsi, invece, attraverso il *Concejo Abierto*, secondo un modello democrazia diretta (art. 140 CE e art. 29 LRBRL).

La LRBRL, nella sua originaria formulazione, ha definito le *competenze proprie* dei municipi (art. 25), ha disciplinato i servizi fondamentali che devono necessariamente essere erogati dagli stessi (art. 26), ed ha previsto la possibilità che lo Stato e le Comunità Autonome deleghino ai municipi lo svolgimento di ulteriori funzioni (art. 27).

I municipi, inoltre, costituiscono la struttura portante delle cd. autonomie locali d'area vasta ovvero delle *provincias*, delle *comarcas*, delle *áreas metropolitanas* e delle *mancomunidades*. Tali enti, pur profondamente diversi per posizione e struttura⁷², (i) sono accomunati tra loro dalla medesima natura associativa (obbligatoria per le prime tre, volontaria per le ultime); (ii) sono tutti governati da organi di secondo livello, rappresentativi dei comuni; (iii) sono tutti titolari, secondo le disposizioni contenute nella legislazione basica ed in quella autonómica, di funzioni di coordinamento, di cooperazione e di supporto rispetto alle attività (alle funzioni ed ai servizi) dei comuni.

Deve rilevarsi, peraltro, che la concreta distribuzione delle competenze e delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo prevista dalla legislazione statale ed autonómica ha subito notevoli torsioni in favore dei municipi a causa della clausola generale prevista dall'originario art. 25, comma 1, LRBRL. Tale disposizione, infatti, conferiva ai municipi il potere di promuovere tutte le attività, e di prestare tutti i servizi pubblici, utili a soddisfare le necessità e le aspirazioni della loro comunità di riferimento. Attraverso tale clausola, i municipi (ovvero gli unici enti dotati di legittimazione, e quindi di responsabilità, diretta) si sono appropriati nel tempo di ulteriori competenze (cd. diverse o improprie) formalmente attribuite dall'ordinamento ad altri livelli di governo con tutto ciò che ne consegue in termini di sovrapposizione tra enti (e di moltiplicazione conflitti), di duplicazione di servizi (e di

70 L'*Alcalde*, ovvero il vertice politico-amministrativo del municipio, è eletto dal *Pleno* tra i suoi componenti. Tale ultimo organo è l'unico ad essere direttamente legittimato dal corpo elettorale. La legislazione vigente prevede che l'*Alcalde* possa cessare dall'incarico a seguito dell'approvazione da parte del Pleno di una *moción de censura constructiva* approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 196, *Ley Orgánica* n. 5/1985). È previsto altresì che l'*Alcalde* possa porre la questione di fiducia (*cuestión de confianza*) su alcune tipologie di deliberazioni (art. 197, *Ley Orgánica* n. 5/1985).

71 Gli artt. 20-24 LRBRL disciplinano la forma di governo municipale e definiscono le attribuzioni degli organi necessari del municipio: *Alcalde*, *Pleno*, *Tenientes de Alcalde*, *Junta de Gobierno local*, *Comisión Especial de Cuentas*, e *Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones*. Quest'ultima, invero, è obbligatoria soltanto nei *municipios de gran población*, disciplinati dal titolo X della LRBRL, così come modificata dalla *Ley* n. 57/2003. La legislazione basica e quella autonómica, ma anche i regolamenti organici di ciascun municipio, possono definire e regolare gli organi complementari del municipio. Infine, deve rilevarsi che esistono alcuni regimi speciali di organizzazione municipale come ad esempio quello relativo al municipio di Barcellona (cfr. *Carta Municipal de Barcelona*, *Ley Catalana* n. 22/1998 e *Ley de Régimen Especial de Barcelona* n. 1/2006) e quello del Municipio di Madrid (cfr. *Ley* n. 22/2006, *de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*).

72 Vedi *infra* sub 6).

moltiplicazione dei relativi costi), di confusione delle responsabilità (e quindi di sostanziale irresponsabilità dei vari livelli di governo).

Anche per tali ragioni l'ordinamento degli enti locali è stato oggetto di una serie di interventi di riforma che – in misura ed in direzioni assai diverse tra loro – hanno nel tempo mutato il volto dell'autonomia locale.

Vanno ricordati, innanzitutto, i diversi provvedimenti legislativi adottati nel 1999 in esecuzione del cd. *pacto local*⁷³. Il riferimento è, ad esempio, alla *Ley Orgánica* n. 2/1999 attraverso cui si è disposta una sensibile riduzione dei consiglieri comunali. Con *Ley Orgánica* n. 7/1999 è stato introdotto il *conflicto en defensa de la autonomía local*, uno strumento attraverso cui gli enti locali possono (re)agire innanzi al Tribunale costituzionale di fronte a violazioni della propria autonomia perpetrate attraverso legge statale o autonoma⁷⁴. La *Ley Orgánica* n. 11/1999 ha modificato diverse disposizioni della LRBRL.

Alcuni anni dopo, con *Ley* n. 57/2003, cd. *grandes ciudades*, sono state adottate disposizioni volte alla modernizzazione del governo locale ed è stato stabilito un regime organico specifico per i *municipios de gran población*⁷⁵.

I numerosi interventi di riforma, tuttavia, non hanno sopito le riflessioni politiche e dottrinali intorno alla necessità di una riforma organica del sistema di governo locale spagnolo. Possono ricordarsi, l'adozione nel 2005 da parte del Ministero della Pubblica Amministrazione Spagnolo del *Libro Blanco para la reforma de lo Gobierno Local*⁷⁶, e successivamente, nel 2011, l'elaborazione da parte della *Fundación Democracia y Gobierno Local*⁷⁷ del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*⁷⁸.

Parallelamente, il processo di riforma che ha interessato le Comunità autonome tra il 2006 ed il 2007 ha condotto alla *interiorización del régimen local* all'interno degli Statuti delle Comunità (comunemente definiti "di seconda

73 Sul cd. *pacto local*, cfr. per tutti, T. FONT LLOVET, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio*, in *Anuario del Gobierno Local 1998*, Barcelona, 1998, pag. 43 ss.

74 La disciplina *conflicto en defensa de la autonomía local* è contenuta negli artt. 75-bis, 75-ter, 75-quater e 75 quinqué della *Ley Orgánica* n. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). Su tale istituto cfr., per tutti, T. GROPPI, *Il "conflicto a difesa dell'autonomia locale" in Spagna*, in *Le Regioni*, n. 1/2000, pag. 35-48.

75 Ovvero, secondo la definizione contenuta all'art. 121 LRBRL "los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes".

76 Il cui testo integrale è reperibile sul sito dell'*Instituto de Derecho Público* di Barcellona all'indirizzo http://idpbarcelona.net/docs/blog/libro_blanco_local.pdf.

77 La *Fundación Democracia y Gobierno Local* è un ente senza scopo di lucro costituito nel maggio 2002 su iniziativa della *Diputación de Barcelona* al fine di "contribuir y dar soporte a todo tipo de actuaciones y de iniciativas para el conocimiento, el estudio, la difusión y el asesoramiento en materia de régimen local". Essa è stata concepita come "lugar de encuentro y de intercambio en el que las diputaciones, los cabildos y los consejos puedan poner en común sus experiencias y coordinar esfuerzos para favorecer el desarrollo de sus funciones de cooperación y asistencia a las entidades locales". L'attività della Fondazione ha assunto rilevanza nazionale e partecipano attivamente al governo della stessa numerose *Diputaciones provinciales*.

78 AA.VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, con introduzione di Rafael Jiménez Asensio, Barcellona, 2011.

generazione”) e ad una parziale modifica del tradizionale riparto di competenza tra lo Stato e le CCAA in materia di enti locali, nel senso di un ampliamento degli spazi di intervento della legislazione autonoma⁷⁹.

Il dibattito sulla riforma delle autonomie locali, successivamente, si è intrecciato con le vicende della crisi economica. La costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio (art. 135 CE), prima, e l'adozione della *Ley Orgánica n. 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, poi, hanno spinto ad un ulteriore (e parziale) intervento di riordino e razionalizzazione degli enti locali.

Il riferimento è alla *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, n. 27/2013. Tale riforma – adottata all'esito di un travagliato iter legislativo – ha affrontato, innanzitutto, il problema delle incertezze competenziali e delle sovrapposizioni funzionali tra le diverse autorità territoriali.

La Ley n. 27/2013, infatti, ha precisato i confini delle competenze delle amministrazioni locali in attuazione del principio “*una Administración, una competencia*”; ha limitato la possibilità per i municipi di esercitare funzioni diverse da quelle proprie (o delegate) alle sole ipotesi in cui non vi sia pericolo per la sostenibilità finanziaria dell'ente (art. 7, comma 4, LRBRL); ha stabilito obblighi di pubblicità e di informazione a carico dei vari livelli di governo territoriale, anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Il risultato è stato una notevole riduzione delle “*competenze proprie comunali, controbilanciata da un maggior ruolo di coordinamento e controllo degli enti intermedi, in particolare delle province*”⁸⁰. La razionalizzazione operata dal legislatore spagnolo, a differenza di quella italiana, non ha operato un ridimensionamento degli enti d'area vasta ma, al contrario, ha condotto ad un consolidamento delle province e del loro ruolo sussidiario e coordinatore nei confronti dei municipi⁸¹, non accompagnato, però, da un rafforzamento della legittimazione democratica della loro *governance* (cfr. *infra* par. 6).

Sotto altro profilo, poi, con lo stesso intervento legislativo sono stati previsti meccanismi volti ad incentivare la fusione volontaria dei municipi ed è stata disposta una revisione degli enti strumentali presenti nella galassia del settore pubblico locale⁸².

Diverse sono state le perplessità avute dalla dottrina nei confronti di una riforma degli enti locali che nel ricercare una maggiore efficienza nell'erogazione dei

79 Tale processo è stato “avallato” dal Tribunale costituzionale che con sentenza n. 31/2010 ha rigettato il ricorso presentato da 99 deputati del Partito popolare avverso numerose disposizioni del nuovo Statuto della Catalogna, approvato con *Ley Orgánica n. 6/2006*. Sul tema, con particolare riferimento ai rapporti tra statuti e LRBRL, cfr. V. ALVAREZ GARCIA, *Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de las bases de régimen local*, in *REDC*, n. 99, 2013, pag. 61 ss.

80 Così S. BOLGHERINI, *Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi locali in Italia e Spagna*, cit., pag. 186.

81 Un ruolo necessario anche in ragione “*de un map municipal español excesivamente atomizado*”, così O. ROMERA JIMENEZ, *El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial*, in *QDL*, n. 41, 2016, pag. 255 ss, spec. pag. 289.

82 Sul tema cfr. E. NIETO GARRIDO, *La reforma de las entidades instrumentales por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, in *REDA*, n. 165, 2014, pag. 103 ss.

servizi pubblici ha trascurato la tutela dell'autonomia locale intesa come diritto delle comunità ad autogovernarsi⁸³. Si è osservato che la *Ley n. 27/2013* riforma ha ridotto il governo locale “*a simple administració i gestió (tutelada) de serveis públics locals*”⁸⁴ e che ha comportato una sensibile riduzione dell'autonomia municipale⁸⁵. In particolar modo, è stato evidenziato che il ridimensionamento delle funzioni dei municipi, il cui governo procede interamente dal suffragio universale⁸⁶, in favore delle province – che godono invece di una legittimazione (e quindi di una responsabilità) attenuata – si pone in contraddizione con l'autonomia locale intesa come manifestazione della sovranità⁸⁷.

Recentemente, poi, il Tribunale costituzionale spagnolo ha dichiarato l'illegittimità di alcune delle disposizioni introdotte nel 2013 con le sentenze nn. 41/2016⁸⁸ e 111/2016⁸⁹ ed ha eliminato alcune criticità presenti nella riforma. Tuttavia, tali pronunce non hanno risolto (né potevano farlo) le persistenti tensioni con il principio autonomistico generate da un intervento normativo che è frutto di un'opzione ideologica secondo cui la logica dell'efficienza del governo locale può essere scissa dalla logica dell'autonomia, della rappresentanza e della rappresentanza politica.

83 La circostanza che la ley n. 27/2013 si muove nel solco del miglioramento della gestione pubblica dei servizi piuttosto che della tutela dell'autonomia dell'autonomia locale può desumersi dalla ricostruzione delle riforme amministrative spagnole operata da G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del XXI secolo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2015, pag. 629 ss.

84 M. S. CRESPO, *Le competencies de les diputacions provincials en la Lei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*, in QDL, n. 34, 2014, pag. 137. Nello stesso senso, M. ZAFRA VICTOR, *Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, in QDL, n. 34, 2014, pag. 50 che evidenzia come “*tanto los municipios como las provincias pierden la dirección política, la capacidad para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos*”.

85 In tal senso, M. ZAFRA VICTOR, *op. cit.*, pag. 49 ss.

86 Circostanza recentemente ribadita dalla *Sentencia Tribunal Constitucional* n. 103/2013 che ha dichiarato incostituzionali le novità introdotte con ley 57/2003 che prevedevano, per le grandi città, la possibilità che alcuni componenti della giunta municipale non fossero scelti tra i Consiglieri.

87 Così ancora M. ZAFRA VICTOR, *op. cit.*, pag. 66 che ha evidenziato lo svuotamento del contenuto della garanzia costituzionale degli articoli 137 e 140 CE.

88 Con sentenza n. 41/2016, il Tribunale Costituzionale ha, per un verso, fatto salve le disposizioni introdotte dalla *Ley n. 27/2013* per rendere più difficile la creazione di nuovi comuni ed incentivare finanziariamente le fusioni volontarie dei comuni. Per contro, il TC ha dichiarato illegittima la quarta disposizione transitoria della *Ley n. 27/2013*, nella parte in cui predeterminava l'organo titolare del potere di sopprimere enti locali minori già costituiti (o di convertirli in forme di organizzazione decentrata) qualora non avessero presentato i loro rendiconti alla Comunità autonoma o allo Stato. Ad altro proposito, è stata dichiarata la legittimità costituzionale delle nuove norme in materia di consorzi di comuni, ma l'incostituzionalità dell'undicesima disposizione transitoria, nella parte in cui indicava l'organo che deve iniziare il procedimento e risolvere il procedimento di scioglimento di consorzi di comuni. Soprattutto, il TC ha accolto le doglianze relative alle disposizioni che vietavano alle Comunità autonome di attribuire agli enti locali competenze in materia di servizi di assistenza sociale e di assistenza sanitaria primaria ed al contempo, disciplinavano il processo di riassunzione in capo alle Comunità autonome di tali competenze. Infine, il *plenum* ha dichiarato l'illegittimità del sistema di compensazione finanziaria triangolare previsto dalla *Ley n. 27/2013* per violazione della riserva di legge organica, prevista dall'art. 157, comma 3, Cost.

89 La sentenza TC n. 111/2016 ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 26, comma 2, LRBRL, così come riformulato dalla *Ley n. 27/2013*, nella parte in cui attribuiva al *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* il compito di decidere sulla proposta di coordinamento dei servizi municipali formulata dalla *Diputación*.

4. Prime conclusioni. Autonomie e crisi economica: per una *spending review* costituzionalmente sostenibile attraverso la valorizzazione dell'autonomia locale.

La prima evidenza che emerge dall'analisi comparata dell'evoluzione della legislazione degli enti locali nei due ordinamenti riguarda la stretta connessione tra i più recenti interventi di riordino degli enti locali e misure di *spending review*.

In tal senso, deve rimarcarsi che è stato lo stesso legislatore spagnolo ad evidenziare il legame tra la *Ley* n. 27/2013 ed il principio di *estabilidad presupuestaria*, consacrato dalla modifica costituzionale del 2011 e dalla *Ley Orgánica* n. 2/2012 come *principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas*⁹⁰.

Il raggiungimento degli equilibri di bilancio è stata altresì la motivazione che, in Italia, ha indotto il Governo Monti ad adottare il d.l. n. 95/2012. La soppressione e l'accorpamento delle province (mai portati a conclusione), infatti, sono stati motivati con la necessità di conseguire gli "obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio"⁹¹. Più in generale, con riferimento alle vicende italiane, deve evidenziarsi che la necessità di contenimento della spesa pubblica ed il perseguimento del pareggio di bilancio hanno condizionato il dibattito politico sulla riforma degli enti d'area vasta sino all'approvazione della l. n. 56/2014 e del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi.

La stretta connessione (o se si vuole, il rapporto di cd. consequenzialità) tra interventi di riordino degli enti locali italiani e spagnoli e le pressioni ricevute dai due paesi da parte dei creditori europei è stata documentata, peraltro, da larga parte della dottrina. In particolar modo, è stata da più parti evidenziata la circostanza che in ragione di esigenze contingenti – quali, per definizione, sono quelle di riduzione della spesa al fine del pareggio di bilancio – sono state adottate riforme destinate inevitabilmente a spiegare effetti strutturali nel lungo periodo⁹². È stata rilevata, inoltre, l'impossibilità di riscontrare negli interventi riformatori un progetto politico unitario, ovvero una logica che permetta ai cittadini ed al ceto politico di riconoscersi nelle autonomie locali riformate⁹³.

Ciò appare particolarmente evidente con riferimento all'esperienza italiana. Gli interventi di riforma adottati dal legislatore italiano tra il 2007 ed il 2014 sono stati frammentati, estemporanei e privi di qualsiasi logica di fondo⁹⁴.

90 In tal senso cfr. *Preambulo*, l. n. 23/2017 secondo cui la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, prima, e della *Ley Orgánica* 2/2012, dopo, "exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales".

91 Art. 17, comma 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

92 In tal senso, per tutti, cfr. S. BOLGHERINI, *Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi locali in Italia e Spagna*, cit., pag. 181 e M. S. CRESPO, *op. cit.*, pag. 126.

93 Con riferimento all'ordinamento Spagnolo, ad esempio, J. MORCILLO MORENO, *El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, pag. 362 secondo cui il procedimento di approvazione della *Ley* n. 27/2013 si è svolto "por cambios irreflexivos y a golpe de enmiendas, circunstancia que ha provocado la ausencia de un claro modelo en el texto definitivo".

94 Cfr. M. BETZU, *Crucifige provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, 23 ottobre 2013, che ha evidenziato "l'assenza di progettualità e l'indifferenza ai vincoli costituzionali della legislazione statale «emergenziale» della XVI legislatura".

L'assenza di un progetto unitario, poi, ha determinato una condizione di *riforma permanente* dell'ordinamento degli enti locali (specie d'area vasta), con tutto ciò che ne consegue in termini di disorientamento per i cittadini⁹⁵. Sotto tale profilo, la situazione di incertezza derivante dall'affastellarsi di provvedimenti contraddittori e confusi è stata aggravata dalla cattiva qualità dei testi legislativi redatti⁹⁶.

Da ciò discendono evidenti problemi in ordine alla definizione delle competenze degli enti locali che si ripercuotono in altrettanti problemi di responsabilità politica e, quindi, di democrazia.

Invero, la più preoccupante tendenza comune che è dato riscontrare nei due ordinamenti è quella di non considerare il tema delle autonomie locali come una questione che inerisce, innanzitutto, la rappresentanza dei territori, la sovranità dei cittadini e quindi la democrazia locale. Al contrario, tutti gli interventi di riforma adottati muovono dall'idea delle autonomie locali quali istituzioni volte all'erogazione di servizi piuttosto che alla determinazione di politiche pubbliche.

In Italia, come in Spagna, infatti, il dibattito pubblico intorno alla riforma delle autonomie locali è stato tutto incentrato sul tema della (ri)definizione degli ambiti ottimali per l'erogazione dei servizi e dell'ottimizzazione delle risorse pubbliche ad esse destinati. Sullo sfondo sta la prospettiva, già rilevata, della depoliticizzazione delle decisioni pubbliche, l'esaltazione della tecnica, la mortificazione della rappresentanza, la declinazione della responsabilità politica come variabile indipendente.

L'autonomia locale, insomma, non è stata considerata nella sua accezione costituzionale, ovvero come diritto all'autogoverno della comunità, sicchè alcuni principi fondamentali su cui tale autonomia si regge – come, ad esempio, la legittimazione democratica degli organi di governo e l'effettiva partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche – non sono stati oggetto di adeguata tutela né in sede legislativa, né (purtroppo) in sede giurisdizionale⁹⁷.

È evidente, però, che ogni impostazione che pretendesse di raggiungere l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso la neutralizzazione della politica, e quindi, attraverso la negazione del diritto dei cittadini (e delle comunità locali) ad autodeterminarsi, sarebbe in contraddizione con i valori fondamentali del costituzionalismo democratico.

Nella logica della costituzione italiana (e più in generale nel costituzionalismo europeo), infatti, democrazia ed autonomia sono concetti indissolubilmente legati cosicché la vitalità, l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni pubbliche locali

95 Cfr. P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *El régimen jurídico de los derechos en un estado descentralizado: el caso español*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, pag. 394. Con riferimento all'ordinamento italiano, J. LUTHER, *Le province in trasformazione: "miserere" o "resilienza"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pag. 9-10 ha evidenziato la sussistenza, dopo l'approvazione della l. n. 56/2014, di un problema di trasparenza e certezza in ordine alle funzioni dei nuovi enti d'area vasta.

96 Con riferimento all'ordinamento Spagnolo, cfr. M. S. CRESPO, *op. cit.*, pag. 124, secondo cui la l. 27/2013 abbia un "*tex complicat tant en l'estructura com en l'aplicabilitat*". Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la l. n. 56/2014 costituisce l'esempio più emblematico di una legislazione nebulosa ed inintelligibile: l'intera riforma degli enti d'area vasta è contenuta in un unico articolo.

97 Il riferimento è alla posizione assunta da Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50, su cui diffusamente *infra* sub 5).

deve essere ricercata a partire dalla capacità di tali enti di rappresentare e dare forma ai mondi vitali presenti nell'ambito territoriale di riferimento.

Da ciò discende che l'unica *spending review* costituzionalmente sostenibile è quella realizzata attraverso (e non contro) la valorizzazione delle autonomie locali. È evidente, in altre parole, che il miglioramento dell'efficienza degli enti locali non può essere realizzato attraverso una diminuzione degli spazi di autonomia (e quindi di democrazia), ma al contrario attraverso la riaffermazione delle autonomie locali come soggetti effettivamente rappresentativi e, quindi, pienamente responsabili.

Sotto tale profilo, deve evidenziarsi che la possibilità per i cittadini di sanzionare l'amministratore infedele, oltre a costituire *condizione di pensabilità del sistema democratico*⁹⁸, rappresenta anche un valido strumento per promuovere un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche da parte del governo locale.

Epperò, affinché i meccanismi di responsabilità politica possano essere correttamente esercitati sono necessari (i) il rafforzamento della legittimazione democratica degli organi di governo degli enti locali; (ii) la (ri)definizione in maniera chiara ed univoca delle funzioni allocate in capo ai distinti livelli di governo; (iii) la riallocazione presso le autonomie locali delle risorse (finanziarie ed umane) necessarie ad espletare tali funzioni; (iv) la pubblicità e soprattutto l'accessibilità delle informazioni relative alla gestione degli enti pubblici locali (sia in termini di risultati perseguiti che di risorse utilizzate).

Vale la pena, allora, verificare se le scelte adottate dal legislatore italiano nel recente intervento di riordino degli enti locali d'area vasta conducano o meno verso tale direzione.

5. Gli enti di area vasta in Italia dopo la l. 7 aprile 2014, n. 56: dalla logica della differenziazione ai nuovi modelli di governance di secondo livello.

Con la definizione di autonomie d'area vasta si è soliti riferirsi alle autonomie locali deputate al governo dello spazio sovracomunale, ovvero, province e città metropolitane.

Lo studio di tali manifestazioni d'autonomia risulta di particolare attualità sia in ragione dell'attenzione recentemente tributata dal legislatore italiano a tale livello intermedio di governo territoriale, sia per l'importanza strategica che tali enti nel governo del territorio.

È stato correttamente evidenziato, infatti, che molte delle questioni relative allo sviluppo dei territori ed alla coesione sociale nel nostro Paese richiedono di essere gestite a livello sovracomunale⁹⁹, anche a causa del fatto che la vita dei cittadini si svolge entro uno spazio più ampio di quello del singolo municipio. In altre, parole le politiche pubbliche in taluni settori (si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai trasporti, alla pianificazione urbanistica, alla gestione dei rifiuti) devono essere determinate avendo come riferimento lo spazio reale entro cui il cittadino vive.

98 A. CARIOLA, *Responsabilità politica*, in S. CASSESE, a cura di, *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Milano, 2006, pag. 5162.

99 Cfr. G. DE RITA, *E se lasciassimo in pace le Province*, in *Corriere.it*, 1 agosto 2013.

Ciò spiega altresì l'attenzione data dalle istituzioni europee a tali enti, specie a quelli deputati al governo delle aree metropolitane, ed il loro progressivo coinvolgimento nell'attuazione di parti consistenti delle politiche europee (con tutto ciò che ne consegue in termini di disponibilità di risorse economiche)¹⁰⁰.

Le superiori riflessioni inducono a ritenere che l'autonomia locale d'area vasta costituisce *una dimensione essenziale nel policentrismo amministrativo*¹⁰¹ da valorizzare e tutelare. Ciò, peraltro, è reso necessario non solo dall'utilità strategica di tali autonomie ma soprattutto dal loro riconoscimento costituzionale. È noto, infatti, che la Costituzione riconosce tra gli enti costitutivi della Repubblica i due enti locali deputati al governo d'area vasta: la provincia e la città metropolitana; è stato già ricordato, peraltro, che il tentativo di decostituzionalizzare le province si è risolto in un sonoro fallimento.

Entrambe le manifestazioni d'autonomia sono, quindi, enti costituzionalmente necessari la cui organizzazione e le cui funzioni sono state ridefinite dalla l. 7 aprile 2014, n. 56, cd. Legge Delrio.

Attraverso tale provvedimento – adottato all'esito di un percorso ondivago e contraddittorio di cui si sono già evidenziate le motivazioni ed i limiti – il legislatore ha riordinato la disciplina degli enti d'area vasta ed ha avviato (quantomeno in via di principio) un percorso di differenziazione tra i due enti.

Per quanto riguarda le città metropolitane deve innanzitutto evidenziarsi il valore costitutivo della l. n. 56/2014. Se, infatti, l'ordinamento italiano (ri)conosce da tempo tali manifestazioni dell'autonomia locale¹⁰², è solo con la cd. Legge Delrio che queste sono state concretamente istituite al fine di *“curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della città e, dunque, legate allo sviluppo strategico del territorio”* nonché di *“curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”*.

100 Ciò è particolarmente evidente con riferimento alle cd. città Metropolitane. In tal senso cfr. M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, 25 gennaio 2017, pag. 19 secondo cui *“le città [metropolitane] sono al centro dell'attenzione delle istituzioni comunitarie che, sempre più convintamente, guardano ad esse come prospettiva utile per la concezione e l'attuazione delle politiche comunitarie. La promozione delle città, quali territori chiave per il perseguimento degli obiettivi comunitari, non è sostenuta soltanto attraverso un'apposita politica, quella regionale, nonché destinando i fondi strutturali, ma anche integrando questo elemento nelle politiche settoriali, alla stregua di un obiettivo trasversale ovvero in nome di quella che è stata efficacemente definita la “dimensione locale” delle politiche dell'UE”*.

101 M. BROCCA, *op. cit.*, pag. 26.

102 Il primo riferimento normativo alle città metropolitane, infatti, risale alla l. n. 142/1990 che individuava la città metropolitana quale ente di governo dell'area metropolitana e attribuiva a tale ente, oltre alle funzioni della provincia (a cui la città metropolitana avrebbe dovuto sostituirsi) anche alcune funzioni, normalmente affidate ai comuni, che hanno *“precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana”*. Le città metropolitane, poi, sono state oggetto di un ulteriore intervento normativo con la l. n. 265/1999; infine, con l. cost. n. 3/2001, sono state inserite tra gli enti Costitutivi della Repubblica e titolari di funzioni proprie al pari delle Regione, delle province e dei comuni.

La l. n. 56/2016 ha identificato nove città metropolitane¹⁰³ (cui devono aggiungersi Roma, già attributaria di un ordinamento speciale¹⁰⁴, e gli enti metropolitani previsti dalle regioni a statuto speciale¹⁰⁵) ed ha disposto la successione di queste ultime alle omonime province sia in termini di territorio (art. 1, comma 6), sia in termini di funzioni (art. 1, comma 45) che in relazione a tutti i rapporti *“attivi e passivi”* (art. 1, comma 16)¹⁰⁶.

La legge ha attribuito alla città metropolitana funzioni in materia di pianificazione strategica; di pianificazione territoriale generale; di strutturazione di sistemi coordinati di gestione ed organizzazione dei servizi pubblici di ambito metropolitano. Ulteriori funzioni sono state conferite a tali enti in materia di *“mobilità e viabilità”*; di *“promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale”*, di *“promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano”*.

È stato previsto, inoltre, che la città metropolitana, d'intesa con i comuni interessati, possa esercitare le funzioni di *“predisposizione dei documenti di gara”*, di *“stazione appaltante”*, *“di monitoraggio dei contratti di servizio”* e *“di organizzazione di concorsi e procedure selettive”*. Infine, con clausola generale il legislatore ha disposto che Stato e Regioni *“possano attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”*.

Il rilievo e la politicità delle funzioni attribuite a tali enti hanno indotto la dottrina a ritenere che il legislatore abbia voluto riconoscere alle istituende città metropolitane la natura – non di mero ente di raccordo, ma piuttosto – di *ente strategico* per lo sviluppo della comunità e dei territori metropolitani, in grado di creare massa critica sufficiente alla competizione su scala nazionale e internazionale¹⁰⁷.

103 E segnatamente Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

104 L'art. 1, commi 101, 102 e 103, l. n. 56/2016 prevede, infatti, che *“la Città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge”*, tuttavia *“le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall'articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42”* e *“lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, con le modalità previste al comma 11, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali”*.

105 Il riferimento è alle città metropolitane di Catania, Messina e Palermo, istituite con l. r. Sicilia 24 marzo 2014, n. 8 ed attualmente regolate dalla l. r. Sicilia 5 agosto 2015, n. 15 (su cui v. *infra* par. 8) e alla Città metropolitana di Cagliari, istituita e disciplinata dalla l. r. Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2.

106 L'art. 1, comma 46, l. n. 56/2014 ha previsto altresì che *“spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali”*; il comma 48 ha disposto che *“al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al prossimo contratto, il trattamento economico in godimento”*.

107 P. BILANCIA, *Regioni, Enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014.

Per altro verso, la legge ha definito gli organi di governo della città metropolitana escludendo – almeno in fase di prima attuazione – una loro legittimazione diretta da parte del corpo elettorale. Al vertice dell'istituzione è stato posto il Sindaco metropolitano che è di diritto "*il sindaco del comune capoluogo*". Esso costituisce il fulcro dell'azione politico-amministrativa metropolitana ed è il titolare unico del potere esecutivo.

La *governance* metropolitana è completata dal consiglio metropolitano, un organo assembleare i cui componenti sono eletti, con voto ponderato, da (e tra) i consiglieri comunali e i sindaci dei comuni ricadenti nel territorio della città metropolitana (che coincide con quello della ex provincia). A tale organo sono affidati compiti di "*indirizzo e controllo*" nonché la competenza esclusiva in materia di regolamenti, piani, programmi e bilanci dell'ente.

Infine, con meri poteri propositivi e consultivi, ogni città è stata dotata di una Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni del territorio.

Quello che emerge è un modello di governo di "*secondo livello*" o "*a rappresentatività attenuata*" che – in una certa misura – stride con le funzioni, non di mero coordinamento e supporto ma, di vero e proprio governo strategico del territorio affidate alle città metropolitane.

Può notarsi, al contrario, che è stato stabilito uno stretto legame tra la città metropolitana ed il comune capoluogo: oltre alla coincidenza tra la carica di sindaco è previsto che "*in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano*", mentre, nel caso di cessazione del singolo consigliere metropolitano dalla carica che ricopre presso il comune di appartenenza, è prevista soltanto la sua decadenza.

La legge ha definito, altresì, i confini dell'autonomia statutaria delle città metropolitane. Attraverso lo statuto, adottato mediante un procedimento che coinvolge sia il consiglio che la conferenza metropolitana, ogni città metropolitana ha il potere di stabilire "*le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente*"¹⁰⁸ e la possibilità di derogare alle disposizioni relative alle modalità di elezione degli organi di governo, prevedendo "*l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano*". Tuttavia, tale ultima possibilità è subordinata all'adozione di un sistema elettorale *ad hoc* determinato con legge statale, ed è condizionata all'articolazione – *rectius* scissione – del comune capoluogo in più comuni mediante un procedimento complesso che prevede l'intervento del corpo elettorale, della regione e dello Stato¹⁰⁹.

108Art. 1, comma 10, l. n. 56/2014. Il comma 11 della medesima disposizione prevede che lo Statuto "*regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano*" e "*disciplina i rapporti tra i comuni e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali*". Attraverso lo Statuto, le città metropolitane possono prevedere la costituzione di zone omogenee inframetropolitane, e disciplinare "*le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana*".

109 Cfr. art. 1, comma 22, l. n. 56/2014, secondo cui "*è inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del*

L'analisi della disciplina relativa alle città metropolitane evidenzia, da un lato, una certa continuità tra queste ultime e le province da esse sostituite; d'altro canto, l'esistenza di un progetto di differenziazione (tra città metropolitane e province, ma anche tra una città metropolitana e l'altra) la cui realizzazione però è rimessa non tanto (o quantomeno, non solo) alla volontà degli altri enti territoriali di livello superiore ma soprattutto alla capacità delle città metropolitane di rivendicare, esercitare, difendere la propria autonomia, innanzitutto attraverso i propri statuti.

Diversa è la posizione delle province. La novella legislativa ha qualificato tali autonomie locali come "*enti di area vasta*"; ha disposto una sensibile riduzione delle funzioni fondamentali¹¹⁰ di tali enti nell'ottica di una loro possibile decostituzionalizzazione; ha riorganizzato la forma di governo provinciale secondo un modello a rappresentatività attenuata.

In tal senso, si è osservato che la l. n. 56/2014 ha "*ridotto al limite del possibile e del ragionevole la disciplina relativa alle province, cercando allo stesso tempo di dare una risposta a chi ne chiedeva l'immediata e impossibile soppressione*"¹¹¹.

Nel ridefinire il ruolo e le funzioni delle province, il legislatore ha riconosciuto alle regioni un ruolo di co-protagoniste: la l. n. 56 del 2014 ha attribuito a queste, nell'ambito di un procedimento svolto d'intesa con lo stato, il compito di individuare puntualmente e riordinare le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali¹¹².

In altre parole, il legislatore ha lasciato alle regioni il potere (e la responsabilità) sia di decidere "*quali funzioni in concreto devono svolgere questi enti e con quali modalità*" sia di stabilire "*a quali altri livelli di governo territoriale o quali altri enti le funzioni precedentemente esercitate debbano essere assegnate*"¹¹³. Una scelta, questa, che risponde ad un'apprezzabile logica di

consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana".

110 L'art. 1, comma 85, l. n. 56/2014 stabilisce che le funzioni fondamentali delle province sono: "a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale".

111 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pag. 9.

112 In tal senso, cfr. R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, pag. 507.

113 Così F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, cit., pag. 9.

differenziazione delle autonomie locali d'area vasta sino ad ora estranea al nostro ordinamento¹¹⁴.

La legislazione regionale adottata in attuazione della l. n. 56/2014 ha dato svolgimento a tale progetto di differenziazione. Alcune regioni, infatti, hanno fortemente ridimensionato le funzioni provinciali; altre hanno mantenuto lo *status quo ante* e garantito l'assetto funzionale preesistente; altre ancora hanno adottato soluzioni intermedie ripartendo ruoli e posizioni tra i diversi livelli di governo secondo le finalità istituzionali dei vari enti¹¹⁵.

Sotto altro profilo, poi, la l. n. 56/2014 ha ridisegnato il governo provinciale secondo un modello "*a rappresentatività attenuata*" sulla scorta di quanto previsto per le città metropolitane. Gli organi delle "*nuove*" province sono stati individuati nel Presidente, nel Consiglio provinciale e nella Conferenza dei sindaci; la distribuzione di competenze tra i vari organi è stata disciplinata in maniera analoga rispetto a quella prevista per le città metropolitane. La differenza principale tra le due discipline, però, si apprezza con riferimento alla figura del Presidente: questi, infatti, è eletto, con voto ponderato, dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia, tra i primi cittadini dei predetti comuni "*il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni*".

È evidente, insomma, che la l. n. 56/2014 ha dato avvio ad un processo di riorganizzazione delle province complesso – che ha visto e vede coinvolti diversi livelli di governo territoriale – e che non si è ancora definitivamente concluso. In diverse regioni, infatti, sono allo studio ipotesi di modifica della legislazione regionale in materia e diverse province italiane, ad oggi, non hanno adeguato i propri statuti alle nuove disposizioni statali e nazionali.

Il "*cantiere aperto*"¹¹⁶ della l. n. 56/2014, tuttavia, deve confrontarsi oggi con la bocciatura del disegno di riforma della Costituzione cd. Renzi-Boschi da parte del corpo elettorale. È un fatto noto, infatti, che tale intervento legislativo è stata pensato ed adottato come una sorta di legge ponte¹¹⁷, "*in attesa della riforma del*

114 Sul punto si rimanda alle considerazioni di C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015, *passim*, spec. pag. 582. In senso parzialmente difforme, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2015, pag. 162-164.

115 Per un'analisi della legislazione regionale in attuazione della l. n. 56/2014, cfr. R. CHELI, *op. cit.*, pag. 504 ss.; C. TUBERTINI, *Le province a due anni dalla legge n. 56/2014*, in *Working papers. Rivista Online di Urban@it*, n. 2/2016. La raccolta delle leggi adottate dalle singole regioni è consultabile all'interno dello studio effettuato dal Servizio giuridico istituzionale del Consiglio regionale del Lazio, *L'attuazione della legge Delrio (l. n. 56/2014). Focus sulle leggi regionali*, 2016, consultabile all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.lazio.it>.

116 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, cit., *passim*, spec. pag. 3.

117 La locuzione è di F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, cit., pag. 9 che definisce la l. n. 56/2015 "*una legge ponte tra la Costituzione che c'è e quella che verrà*". Considerazioni analoghe possono essere fatte con riferimento alla l. n. 52/2015, cd. *Italicum*, anch'essa in stretto collegamento con la riforma costituzionale bocciata dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016. Tale modo di procedere del legislatore (*rectius*: del Governo e della sua maggioranza) che inverte "*l'ordine naturale delle cose*" ed approva le disposizioni consequenziali alla riforma costituzionale prima dell'approvazione di quest'ultima da parte del corpo elettorale è scorretto ed inopportuno. Da un lato, infatti, costituisce una sorta di "*ricatto morale*" nei confronti del cittadino elettore che in caso di bocciatura della riforma costituzionale sa che dovrà pagare un costo in termini di incertezza;

titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (art. 1, comma 5, l. n. 56/2014).

Il fallimento della riforma costituzionale, allora, se da un lato non impone affatto di azzerare il percorso avviato dalla l. n. 56/2014, dall'altro, è l'occasione per focalizzare ancora una volta l'attenzione su alcune evidenti criticità presenti nella novella legislativa rispetto ai principi costituzionali di riferimento sottoposti a stress e torsioni.

Il riferimento è, soprattutto, alla configurazione dei nuovi enti d'area vasta come autonomie di secondo livello, guidate da organi che non sono diretta espressione dell'intera comunità territoriale di riferimento, ed ai problemi posti in termini di legittimità e di sostenibilità costituzionale.

È noto che tale scelta del legislatore italiano è stata oggetto di ampia riflessione da parte della dottrina e di una controversa pronuncia della Corte costituzionale

Gli autori più critici hanno rilevato l'inguaribile *vulnus* democratico generato dalla soppressione del legame diretto tra la popolazione di province e città metropolitane: secondo questi, infatti, lo stretto legame tra principio autonomistico e sovranità popolare – ex art. 5 Cost. e art. 3 CEAL – presuppone che tutti gli organi costitutivi della repubblica siano direttamente ed effettivamente rappresentativi dell'intera comunità di riferimento¹¹⁸.

Altra dottrina ha valutato negativamente l'asimmetria tra l'ampiezza (e la consistenza) del potere previsto in capo agli organi degli enti d'area vasta e l'assenza di una responsabilità politica diretta degli stessi¹¹⁹. Altri ancora hanno evidenziato come la sovrapposizione di responsabilità in capo ai medesimi soggetti (chiamati a rivestire contemporaneamente il ruolo di amministratori comunali e d'area vasta) è idonea a generare inefficienze gestionali e sistematici conflitti d'interesse¹²⁰. Alcuni, infine, hanno sostenuto che – pur essendo in astratto ammissibile una rappresentanza indiretta – le soluzioni elaborate dalla l. 56/2014 contrastano con i principi di rappresentanza politica e di responsabilità politica¹²¹.

dall'altro, pone seri problemi di compatibilità tra le disposizioni legislative "*ponte*" ed il testo costituzionale. Con riferimento alla riforma degli enti d'area vasta, il disallineamento tra il disegno del legislatore ordinario e il testo costituzionale era già stato tempestivamente evidenziato da A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, su *Federalismi.it*, 8 gennaio 2014.

118 In tal senso, S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, pag. 2 ss. Nello stesso senso G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit., pag. 40 che paventa il rischio di una "*deminutio della democrazia locale, asse portante della Repubblica, facendo venir meno quel rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati che dovrebbe caratterizzare tutte le istituzioni autonome previste dall'art. 114 Cost. e i loro organi di governo*".

119 Così F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, pag. 2.

120 Cfr. C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2016, pag. 4; G. C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione di Comuni*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, pag. 8; G. GARDINI, *op. cit.*, pag. 560.

121 O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2013, pag. 11.

Non è mancato in dottrina chi ha difeso la scelta adottata dal legislatore ed ha sostenuto la legittimità di una *“differenziazione dei modelli di rappresentanza politica”*¹²².

La questione relativa alla legittimità della forma di governo degli enti d'area vasta è stata successivamente affrontata dalla Corte costituzionale a seguito dell'iniziativa di alcune regioni italiane. Le ricorrenti hanno ripreso le osservazioni critiche della dottrina ed hanno lamentato la violazione dei principi di sovranità popolare, rappresentanza democratica e autonomia di cui agli art. 1, 5, 48 e 114 Cost., nonché dell'art. 117, comma 1, Cost. con riferimento all'obbligo di elezione diretta previsto dall'art. 3, comma 2, CEAL. È noto, tuttavia, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 50/2015, ha rigettato i ricorsi avanzati dalle regioni ed ha affermato *“la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico”*¹²³.

Secondo la Consulta, infatti, la *“natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come costitutivi della Repubblica ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano (...) l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”*. Al contrario, è facoltà del legislatore *“diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”*.

In ordine alla pretesa incompatibilità del modello designato dalla l. n. 56/2014 con le disposizioni di cui all'art. 3 CEAL, la Consulta ha ribadito il proprio orientamento secondo cui la Carta avrebbe *“natura di documento di mero indirizzo”*¹²⁴. Tuttavia, con un'ardita manipolazione ermeneutica¹²⁵, ha affermato che *“l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “freely elected” (...) va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate”*. La Corte ha quindi affermato che la CEAL non esclude *“la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti”*. Tali meccanismi, secondo la Corte, sarebbero presenti nella l. n. 56/2014 che – in ogni caso – prevede la possibilità che gli Statuti degli enti di area vasta possano prevedere l'elezione diretta dei propri organi di governo.

La decisione della Corte, peraltro aspramente criticata da parte della dottrina sotto molteplici profili¹²⁶, ha avuto l'effetto di legittimare (e consolidare) il modello di

122 Per tutti, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, pag. 12.

123 Cfr., a tal proposito, Corte costituzionale, 10 luglio 1968, n. 96.

124 In tal senso, può vedersi anche Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325.

125 In tal senso, A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, cit., pag. 511.

126 Possono ricordarsi, per tutti, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 2015; M. BARBERO – E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 2015; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optionale*, in *Rivista Aic*, 2015; A. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più*

governo delle aree vaste adottato dal legislatore nonostante questo non contribuisca a definire un sistema di autonomie responsabili, ma conduca lungo una strada diametralmente opposta e, per ciò stesso, confliggente con i valori costituzionali di autonomia, sovranità popolare, rappresentanza e responsabilità politica.

Un sistema che costituisce, peraltro, la copia sbiadita (e confusa) dell'organizzazione intermunicipale tipica degli enti d'area vasta presenti nell'ordinamento spagnolo.

6. Il governo delle aree vaste in Spagna tra collaborazione (intermunicipale) e confusione (ordinamentale). Il nodo irrisolto della (ir)responsabilità politica.

L'ordinamento spagnolo affida il governo del cd. *espacio local supramunicipal*¹²⁷ ad una pluralità di enti e segnatamente a *provincias, comarcas, áreas metropolitanas e mancomunidades*.

Epperò, l'unico livello d'autonomia locale d'area vasta a trovare esplicito riconoscimento costituzionale è la *provincia* intesa come "*entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios*" (art. 141.1 CE)¹²⁸. Invero, la Carta fondamentale spagnola utilizza il termine *provincia* non soltanto per individuare l'ente locale d'area vasta ma altresì per definire la "*división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*" (cfr. sempre art. 141.1 CE) e per delineare la circoscrizione per l'elezione dei parlamentari (artt. 68 e 69 CE). La stessa Costituzione ha accettato e cristallizzato la divisione provinciale esistente al momento della sua promulgazione, escludendo la modifica delle circoscrizioni provinciali se non attraverso legge organica.

La Carta fondamentale non ha predeterminato la forma di governo provinciale, né ha provveduto a delineare le funzioni fondamentali dell'ente: ogni determinazione – come anticipato – è stata demandata al legislatore statale ed autonomico che ha sempre il dovere di rispettare il nucleo essenziale dell'autonomia provinciale (cfr., ancora una volta, STC n. 32/1981).

La stessa Costituzione ha previsto la possibilità che "*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*" (art. 141.3 CE) ed ha riconosciuto agli Statuti delle Comunità Autonome il potere di stabilire "*circunscipciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*"

accurata, in *Forumcostituzionale.it*; G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge Delrio*, in *Osservatoriosullefonti.it*; S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. Cost.*; G. C. DE MARTIN – M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. Cost.*; G. SERGES, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. Cost.* Per una ricostruzione sintetica delle varie posizioni espresse in dottrina può richiamarsi il recente contributo di T. CERRUTI, *Crisi della rappresentanza ed elezioni indirette: alcune considerazioni sul più recente dibattito italiano* in *Forumcostituzionale.it*, pag. 1 ss.

¹²⁷Sul tema cfr. F. GARCIA RUBIO, *El espacio local supramunicipal*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 14, 2007, pag. .

¹²⁸F. GARCIA RUBIO, *La provincia como entidad local. Un análisis tras la ley de Racionalización*, in J. A. SANTAMARIA PASTOR (a cura di) *La Reforma de 2013 del Régimen local Español*, 2014, Barcelona pag. 195 ss.

attraverso “*la agrupación de municipios limítrofes*” (art. 152.3 CE). Alla luce dei principi sanciti in Costituzione, la *Ley de Bases del Régimen Local*, n. 7/1985 ha, per un verso, disciplinato l’organizzazione (art. 31-35) e le competenze delle province (art. 36-37); per altro verso, ha dettato i principi fondamentali che regolano l’istituzione degli altri enti sovramunicipali da parte delle *Comunidades Autónomas*.

In ordine alle province, l’art. 31 LRBRL ha stabilito i fini propri dell’autonomia provinciale ovvero “*garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social*” ed in particolare “*asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal*” e “*participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado*”. Per quanto riguarda la forma di governo provinciale, la LRBRL ha previsto che la provincia sia retta dalla Deputazione provinciale la cui organizzazione riflette quella municipale. Al centro della forma di governo provinciale si colloca il *Pleno*, organo assembleare eletto dai consiglieri comunali in carica nel territorio provinciale¹²⁹. Il *pleno* elegge tra i propri componenti il Presidente della Deputazione, rappresentante legale e vertice amministrativo dell’ente¹³⁰ ed esercita le funzioni principali della provincia¹³¹.

La legge, però, prevede che le *Comunidades* possano sostituire le *Diputaciones* con altri enti rappresentativi, cosicché non è scorretto affermare che il sistema istituzionale di governo della *provincia* è nella disponibilità del legislatore autonomico¹³²

129 I componenti del *Pleno* sono eletti tra i (e dai) consiglieri municipali eletti all’interno di ciascuna delle divisioni provinciali, denominate *Partidos judiciales*, che corrispondono ad altrettante circoscrizioni elettorali. Invero, gli artt. 204, 205 e 206, *Ley Orgánica* n. 5/1985 prevedono un sistema complesso per l’elezione dei componenti del *Pleno*: è prevista, innanzitutto, l’attribuzione ai partiti (o alle liste) presenti alle elezioni dei consigli comunali che abbiano ottenuto almeno un consigliere comunale all’interno di ciascun *Partido judicial* del diritto di eleggere, tra i componenti delle proprie liste, un numero di *Diputados* provinciali proporzionale al risultato ottenuto nella competizione elettorale medesima. Una volta realizzata la distribuzione dei seggi sulla base del metodo proporzionale tra i deputati da eleggere, è previsto che entro cinque giorni, la Giunta elettorale convochi i consiglieri dei partiti che abbiano ottenuto seggi, affinché siano separatamente eletti i deputati provinciali tra liste di candidati formate dai medesimi consiglieri e sottoscritte da un terzo di questi. È prevista altresì l’elezione di tre deputati supplenti. Ogni *Partido judicial* deve avere almeno un rappresentante nel *Pleno* e in nessuno dei *Partidos judiciales* in cui è ripartito il territorio provinciale possono essere concentrati più dei tre quinti degli eletti. Sul punto cfr. G. BOGGERO, *Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi nelle nuove Province*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, che evidenzia gli aspetti positivi di un sistema che “*salda insieme il risultato delle elezioni comunali a quello delle elezioni provinciali, garantendo allo stesso tempo una migliore rappresentanza a tutti i diversi territori della provincia e in parte anche alle minoranze politiche*”.

130 Il Presidente della Deputazione è eletto dal *Pleno*, ed è scelto tra i deputati provinciali. Per l’elezione del Presidente è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti il collegio nella prima votazione; nella seconda votazione è sufficiente la maggioranza semplice. Al pari dell’*Alcalde*, esso può essere destinatario di una *moción de censura constructiva* da parte del *Pleno* e può sottoporre a quest’ultimo *cuestión de confianza* (cfr. art. 207, *Ley Orgánica* n. 5/1985).

131 Le funzioni del *Pleno* sono definite dall’art. 70 LRBRL. Tra queste possono ricordarsi: l’approvazione del bilancio, l’emanazione delle ordinanze ed del regolamento organico, la deliberazione del piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali, le decisioni inerenti la destinazione dei beni pubblici, l’alienazione del patrimonio, le azioni giudiziarie ed amministrative. Infine, più in generale, il *Pleno* è chiamato ad esercitare funzioni di controllo sul presidente e sull’amministrazione provinciale

132 Tale principio è confermato dal tenore letterale della *Disposición adicional tercera*, p. 2, *Ley* n. 27/2013, secondo cui “*en el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de*

Sotto il profilo funzionale, invece, l'art. 36 LRBRL – recentemente modificato dalla Ley n. 27/2013 – definisce le competenze proprie della Deputazione provinciale. Tra queste assumono particolare rilevanza la “*coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada*”; la “*la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios*”; e la “*prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal*”. La citata riforma del regime degli enti locali ha, altresì, attribuito alle Deputazioni provinciali il compito di coordinare la prestazione di alcuni servizi fondamentali di competenza comunale (raccolta e trattamento dei rifiuti, pulizia, manutenzione stradale, illuminazione pubblica) con riferimento ai comuni inferiori a 20.000 abitanti¹³³, ovvero circa il 90% degli ottomila comuni Spagnoli¹³⁴.

Un ruolo di coordinamento dei servizi municipali è affidato, altresì, alle *comarcas*: associazioni di comuni “*le cui caratteristiche determinino interessi comuni*” o richiedano la gestione associata di servizi. L'art. 42 LRBRL stabilisce che tali entità possano essere istituite delle Comunità Autonome “*de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos*”.

Tali enti, che hanno tipicamente estensione inferiore alla provincia, rappresentano uno strumento di flessibilizzazione del modello territoriale proprio dello stato unitario¹³⁵. Coerentemente con tale impostazione, la disciplina delle funzioni e della forma di governo della *Comarca* è affidata alla legislazione autonoma, fatto salvo il dovere di quest'ultima di affidare il governo di tali enti ad organi rappresentativi dei municipi (art. 42, comma 3, LRBRL).

L'art. 43 LRBRL ha previsto altresì che le *Comunidades Autónomas* possano creare con legge le *áreas metropolitanas* “*previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados*”. Tali enti sono definiti dalla *legislación básica* come “*entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras*”.

Anche in questo caso, la legge basica affida alla legislazione delle *Comunidades Autonomas* l'onere di disciplinare sia le funzioni che l'organizzazione del governo metropolitano; l'art. 43 LRBRL, tuttavia, dispone che nel governo dell'Area metropolitana siano rappresentati “*tutti i Comuni appartenenti all'area*”, che

asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”.

133 Cfr. art. 26, LRBRL, secondo cui “*en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. c) Limpieza viaria. d) Acceso a los núcleos de población. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Alumbrado público*”.

134 Cfr. S. BOLGHERINI, *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le Mancomunidades in Andalusia*, pubblicato sul sito <http://polisdoc.cab.unipd.it> e, successivamente, in S. BOLGHERINI – P. MESSINA (a cura di) *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, 2014, pag. 171.

135 In tal senso, A. J. FERRERA FERNANDEZ, *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona 1999, pag. 51

tutti i comuni possano partecipare “*alla formazione delle decisioni*” e che vi sia “*una equa distribuzione dei doveri tra di essi*”¹³⁶.

Le Aree metropolitane costituiscono quindi – al pari delle *comarcas* – delle aggregazioni obbligatorie di comuni decise dalle *Comunidades Autonomas* al fine di governare un’area cittadina con particolari esigenze, anche attraverso soluzioni giuridiche *ad hoc*. In dottrina, infatti, si è evidenziato che il legislatore autonomico gode di un ampio margine di discrezionalità nel dare forma all’Area metropolitana potendo optare sia per la costituzione di “*amministrazioni pubbliche territoriali a fini generali*” che per l’istituzione di “*amministrazioni pubbliche istituzionali e specializzate*”¹³⁷.

Tuttavia, nonostante l’ampia discrezionalità concessa alle *Comunidades autonomas*, solo alcune di esse hanno adottato una disciplina generale in materia di Aree metropolitane e appena tre hanno provveduto alla loro istituzione: la *Comunidad Valenciana* con *Ley n. 2/2001* ha istituito due enti metropolitani per il trattamento dei rifiuti e dei servizi idrici; la Catalogna con *Ley n. 31/2010* ha dato vita all’Area Metropolitana di Barcellona; la Galizia con *Ley n. 4/2012* a quella di Vigo.

Tuttavia, tra tali enti solo l’Area Metropolitana di Barcellona si è affermata come “*una auténtica entidad metropolitana, con capacidad de transformar el territorio*”, mentre le altre hanno solo rilievo marginale nei territori di riferimento, ora in ragione della loro natura settoriale e specializzata (Valencia), ora in ragione di motivazioni tipo politico (Vigo)¹³⁸. Anche per tali ragioni, la dottrina ha considerato

136 La forma di governo dell’Area Metropolitana di Barcellona (AMB), che come si dirà è l’unica vera entità metropolitana istituita nell’ordinamento spagnolo, è disciplinata dalla *Llei n. 31/2010 de l’Àrea Metropolitana de Barcelona* approvata dal *Parlament de Catalunya* il 27 luglio 2010, e dal *Reglament orgànic metropolità*, approvato dal *Consell Metropolità de l’Àrea Metropolitana de Barcelona* il 18 dicembre 2012. Concorrono al governo dell’area metropolitana il *Consell Metropolità*, il *President* (o la *presidenta*), la *Junta de Govern* e la *Comissió Especial de Comptes*. Il primo è composto da tutti gli *alcaldes* dei municipi ricompresi nel territorio dell’area metropolitana, ed è integrato dai rappresentanti eletti da ciascun municipio (ciascun municipio elegge da 1 a 25 consiglieri, a seconda della popolazione). Il Presidente, invece, è eletto dal Consiglio Metropolitan tra i propri componenti che rivestono la qualità di *Alcalde*. La proposta di candidatura spetta al *Consell d’Alcaldes* (composto da tutti gli *Alcaldes* dei municipi dell’AMB) a cui sono attribuite altresì funzioni d’impulso, consultive e deliberative. La *Junta de Govern*, invece, assiste il presidente nell’esercizio delle sue funzioni.

137 F. TOSCANO GIL, *El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español*, in *QDL*, n. 25, 2011, pag. 117 secondo cui “*el legislador autonómico puede configurar el área metropolitana, en el caso de que opte por regularla, dentro de un margen de disponibilidad muy grande, que no prejuzga, en principio, el carácter territorial o institucional de la Administración resultante, siendo ambas opciones posibles, como ha defendido siempre Barrero Rodríguez. Por tanto, las áreas metropolitanas pueden adoptar, en la ley que las regule, tanto la forma de una, como la forma de una Administración Pública institucional o especializada, caracterizada por la especialidad de sus funciones y por la clara delimitación de sus fines y potestades, que serán solo las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines*”.

138 F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pag. 422 secondo cui “*de estas cuatro entidades, dos de ellas, las del Área metropolitana de Valencia, tienen muy poca potencialidad, dada su naturaleza sectorial e institucional, y otra, la del Área metropolitana de Vigo, sufre un bloqueo político que le impide empezar a funcionar. Desde esta óptica, el panorama no puede ser más desolador; en un país con un número nada desdeñable de Áreas metropolitanas: solo el Área metropolitana de Barcelona cuenta con una auténtica entidad metropolitana, con capacidad de transformar el territorio*”.

negativamente la realtà delle aree metropolitane spagnole definendola come modello perdente¹³⁹ e come esperienza fallimentare¹⁴⁰.

Un'ulteriore forma di associazione tra comuni è quella delle *mancomunidades*. Queste, a differenza delle *comarcas* e delle *áreas metropolitanas*, sono enti associativi di carattere volontario costituiti da due o più municipi che si aggregano per l'espletamento di servizi e funzioni di carattere comunale. L'art. 44 LRBRL, infatti, riconosce ai municipi "*el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia*".

Si tratta, insomma, di unioni di comuni – simili a quelle previste nell'ordinamento italiano – caratterizzate, peraltro da un'elevata flessibilità, sia sotto il profilo delle procedure di accesso/recesso da parte dei comuni, sia con riferimento alle procedure di trasferimento-riappropriazione delle competenze da parte degli stessi¹⁴¹.

La rassegna delle disposizioni della LRBRL sopra richiamate consente di svolgere alcune considerazioni di carattere generale sugli enti deputati al governo dello spazio sovramunicipale. Può innanzitutto rilevarsi il carattere "aperto" e "flessibile" delle disposizioni che regolamentano l'organizzazione ed il funzionamento degli enti d'area vasta, perché le singole Comunità godono di ampia autonomia nel definire (e ridefinire) il volto di tali autonomie locali.

Sotto altro profilo, deve rilevarsi che la *legislacion básica* definisce un sistema reticolare di governo delle aree vaste tutto fondato sulla centralità dei comuni.

Ciò risulta, a tutt'evidenza, dal tenore letterale delle disposizioni citate che qualificano tutti gli enti d'area vasta come associazioni o raggruppamenti di comuni. L'art. 141 CE definisce la provincia come "*una entidad local (...) determinada por la agrupación de municipios*"; l'art. 42 LRBRL stabilisce che le *comarcas* sono "*entidades que agrupen varios municipios*" l'art. 43 della medesima legge básica istituisce le aree metropolitane come "*entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas*".

In tal senso, la dottrina spagnola ha evidenziato che le autonomie d'area vasta possono essere intese come delle autonomie "*de apoyo a los municipios*"¹⁴²

139 M. CARRER – S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, Roma, 2014, pag. 51.

140 F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010, 243-248; A. PÉREZ MORENO, *Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía*, in *Revista de Derecho Urbanístico*, 1994, 140, 29 ss.

141 Sul punto cfr. S. BOLGHERINI, *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le Mancomunidades in Andalusia*, cit., pag. 171 ss.

142 Invero, la possibilità di configurare la provincia come una mera autonomia "de apoyo" è parecchio controversa in dottrina. In tal senso sono orientati S. MARTIN RETORILLO, *Presente y Futuro de las Diputaciones provinciales*, REDA, n. 39 pag. 505 e J. LEGUINA VILLA, *La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local*, REALA, n. 2227, 1985, pag. 438 ha evidenziato che "*la autonomía provincial es una autonomía de apoyo a los municipios y que solo en función de dicho apoyo tiene justificación*". In senso contrario L. MORELL OCANA, *Las Provincias*, in MUNOZ MACHADO (diretto da) *Tratado de Derecho Municipal I*, Madrid, 2003, p. 1097 secondo cui "*la presencia de Entidades municipales en la propia definición no puede pues, tener como consecuencia la de que la provincia puede entenderse como Entidad administrativa compuesta, cuyo sustrato fuere una pluralidad de municipios*". Una siffatta tesi che evidenzia la natura della provincia come ente esponenziale degli individui era sostenuta, già prima dell'entrata in vigore della

espressioni ora del principio di coordinamento, ora del principio di cooperazione tra i comuni¹⁴³.

Strettamente connessa a tale modo d'essere degli enti sovracomunali è la circostanza che nessuno di questi è dotato di un organo di governo direttamente legittimato da parte del corpo elettorale. Alla luce della natura associativa (obbligatoria o volontaria) di tali enti, la legislazione basica ed autonómica ha previsto per gli stessi forme di governo di secondo livello di natura essenzialmente monista. Il governo delle province (così come delle *comarcas* e dell'Area Metropolitana di Barcellona) è affidato ad un organo assembleare rappresentativo dei municipi e ad un presidente eletto tra i componenti dell'assemblea e passibile di rimozione da parte di quest'ultima.

Sotto altro profilo, infine, deve evidenziarsi che l'esistenza di una pluralità di enti autonomi, tra loro variamente sovrapposti sia sotto il profilo territoriale (ora parzialmente, ora integralmente) sia sotto il profilo istituzionale (lo stesso rappresentante infatti può ricoprire cariche in diversi enti) è risultata di per sé idonea a generare inefficienze e conflitti nello svolgimento delle funzioni nonché ad alimentare confusione e disorientamento nei cittadini in ordine all'attribuzione delle responsabilità politiche¹⁴⁴.

A tal proposito, si è già detto che la *Ley n. 27/2013* ha recentemente ridefinito le competenze dei vari enti territoriali secondo il principio "*una Administración una competencia*" ed ha rafforzato il ruolo delle province, tanto nelle tradizionali funzioni di cooperazione ed assistenza, quanto con l'attribuzione di nuove competenze in materia di prestazione diretta di servizi e di supervisione e tutela sui municipi¹⁴⁵.

Tuttavia, a tale potenziamento dell'istituzione provinciale non è seguita una democratizzazione dell'istituzione. La riforma, infatti, non ha riguardato le modalità d'elezione dei *diputados provinciales*. Questi ultimi, quindi, continuano ad essere eletti attraverso un sistema elettorale complesso – di secondo livello – dal quale risulta una rappresentanza "sfocata", con ciò che ne consegue in termini di difficoltà di identificazione da parte dei cittadini e di conseguente irresponsabilità.

L'evidente asimmetria tra poteri e responsabilità generata dalla riforma ha spinto parte della dottrina¹⁴⁶ e degli attori politici spagnoli¹⁴⁷ a mettere in discussione il modello intermunicipale e ad interrogarsi sulla possibilità di una revisione delle

Costituzione del 1978 da GARCIA DE ENTERRIA, *La provincia en el régimen local español y Administración local y periférica del Estado: problemas de articulación, Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, 1958.

143 Segnatamente, mentre le *mancomunidades* e le *comarcas* costituiscono un'espressione istituzionale e organizzativa del principio di cooperazione, le aree metropolitane sono orientate alla elaborazione strategica che è espressione del coordinamento dei governi locali.

144 Cfr. M. ARENILLA SAEZ, *El nuevo sistema de competencias locales*, in J. A. SANTAMARIA PASTOR (a cura di) *La Reforma de 2013 del Régimen local Español*, 2014, Barcelona, pag. 23.

145 F. GARCIA RUBIO, *Les entitats supramunicipals en el Govern local espanyol. Reflexions després de la reforma de la sostenibilitat*, in QGL, n. 36, 2014, pag. 185.

146 In tal senso, cfr. L. PAREJO ALFONSO, *El provenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura del escalón supramunicipal de la Administración local*, in QDL, n. 40, 2016, pag. 12 ss.

147 In tal senso, possono ricordarsi le recenti dichiarazioni di Elias Bendodo, presidente del *Partido Popular de Málaga* e Presidente della *Diputación Provincial malagueña*, durante la *Convención Intermunicipal* celebrata dal partito in Almería il 18 dicembre 2016 e la proposta avanzata dal Presidente del *Partido Popular de Castellón*, Javier Moliner, durante i lavori del XVIII *Congreso Nacional* del partito.

modalità di elezione degli organi provinciali al fine di garantire il rispetto effettivo del principio rappresentativo che “*constituye el fundamento de la autonomia local*”, STC n. 103/2013.

7. La democrazia negli enti d'area vasta nell'ordinamento italiano: questioni insolite in tema di rappresentanza, responsabilità politica ed uguaglianza del voto. La sentenza n. 50/2015 come pronuncia di legittimità provvisoria e la necessità di riconsiderare la forma di governo degli enti d'area vasta.

La ricostruzione del modello (o, più correttamente, dei modelli) di *governance* degli enti sovracomunali spagnoli consente di svolgere alcune riflessioni sulle soluzioni adottate dal legislatore italiano rispettivamente per città metropolitane e province che appaiono discutibili sia in termini di opportunità politica che di legittimità costituzionale.

Sotto il primo profilo, l'analisi dell'ordinamento spagnolo delle autonomie locali ha evidenziato che il sistema municipalista è foriero di inefficienze ed incertezze. In tale ordinamento, infatti, la circostanza che il municipio sia l'unico ente locale che gode della legittimazione diretta del corpo elettorale fa sì che quest'ultimo costituisca l'unico potere pubblico locale *conosciuto* e *riconosciuto* dai cittadini, con tutto ciò che ne consegue in termini di distorsione del nesso strutturale tra potere politico e responsabilità, che com'è noto sono i “*due corni del distico istituzionale che connota lo stato democratico*”¹⁴⁸.

In tale sistema, il municipio è il destinatario principale (se non addirittura esclusivo) delle richieste, delle pressioni e delle critiche dei cittadini anche con riferimento a servizi e funzioni formalmente attribuite agli enti sovracomunali. Tale circostanza di fatto è idonea (i) a rendere immune gli organi di governo d'area vasta dalla cd. responsabilità politica diffusa (con inevitabili ricadute sulla qualità dell'azione amministrativa degli enti intermedi); (ii) ad indurre i municipi a svolgere – *secundum* e *praeter legem* – i servizi e le funzioni di competenza supramunicipale con tutto ciò che ne consegue in termini di moltiplicazione dei costi; (iii) a generare, per le ragioni di cui sopra, conflitti tra i vari livelli di governo.

Le soluzioni normative adottate dal legislatore italiano per il governo d'area vasta non appaiono tali da evitare tali conseguenze. Al contrario, le conseguenze negative derivanti dall'irresponsabilità politica degli organi di governo d'area vasta è amplificata dall'assenza di qualsiasi meccanismo di responsabilità istituzionale che consenta agli organi assembleari di sanzionare (anche mediante la loro sostituzione) gli organi esecutivi d'area vasta¹⁴⁹. A differenza di quanto accade

148V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra i stanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, n 4/2011, pag. 2.

149 Sulla responsabilità politica, ed in particolar modo sulla distinzione tra responsabilità istituzionale e diffusa, cfr. G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1966, pag. 113 ss; ID., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, pag. 1344 e ss.; P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, pag. 1 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998, pag. 57 ss.

nell'ordinamento spagnolo, che adotta anche per le varie istituzioni sovramunicipali un modello monista in cui l'assemblea ha il potere di eleggere e rimuovere il vertice politico, la l. n. 56/2014 non prevede la possibilità per gli organi assembleari d'area vasta di sfiduciare/sostituire l'organo esecutivo.

Sotto altro profilo, il modello di *governance* degli enti di area vasta previsto dalla l. n. 56/2014 appare gravato da numerosi profili di illegittimità costituzionale.

Tralasciando in questa sede la questione relativa alla violazione dell'art. 3, comma 2, CEAL¹⁵⁰, apoditticamente superata dalla Consulta, è evidente che la disciplina della legge Delrio si pone in contraddizione – o perlomeno in forte tensione – con i principi di autonomia, sovranità popolare, rappresentanza uguaglianza del voto e responsabilità politica di cui agli art. 1,5, 48, 114 Cost.

Anche a ritenere, infatti, che *“la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come costitutivi della Repubblica, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano (...) l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”*¹⁵¹; è evidente che la natura di tali enti presuppone che i loro organi di governo siano comunque *“parte di una forma di governo complessivamente coerente con il principio democratico di sovranità popolare”*¹⁵².

Inoltre, la verifica della coerenza della forma di governo prestabilita con il principio democratico deve essere tanto più stringente quanto più estesi sono i poteri riconosciuti a tali enti. La sussistenza di una necessaria simmetria tra ampiezza del potere e pienezza della legittimazione è un principio che informa il costituzionalismo europeo e di cui deve tenersi conto nel valutare la ragionevolezza delle disposizioni previste dalla l. n. 56/2014¹⁵³.

Tale ultima affermazione conduce alla necessità di svolgere una valutazione separata della forma di governo di città metropolitane e province, sia in ragione di alcune piccole (ma sostanziali) differenze nella disciplina, sia in considerazione delle diverse funzioni attribuite a tali enti dalla novella legislativa.

Con riferimento alle città metropolitane deve innanzitutto premettersi che la legge Delrio ha delineato tali enti come autonomie locali di area vasta con finalità generali legate allo sviluppo strategico del territorio. Le città metropolitane non sono

150 Sul tema si rimanda integralmente alle considerazioni svolte da G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, cit, pag. 573 ss. In senso difforme, cfr. D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 11 luglio 2015.

151 Cfr. Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50, § 3.4.3 *considerata* in diritto.

152 Cfr., O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, cit., p. 11.

153 In virtù di tale considerazione, si ritiene di non condividere la posizione argomentata la legittimità del modello di rappresentanza indiretta previsto dalla legge Delrio, rifacendosi alle previsioni costituzionali che riguardano l'elezione del Capo dello Stato. L'argomento, peraltro già utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., n. 96/1068), non tiene conto della circostanza che questo non è organo di indirizzo politico ma, al contrario, è un *“potere (politicamente) neutro”* e *“super partes”*; un *“organo di equilibrio costituzionale”* e di *“garanzia del rispetto della costituzione”*. Al contrario, è possibile osservare che in tutti gli ordinamenti in cui il Capo dello Stato partecipa strutturalmente alla funzione di indirizzo politico (il riferimento è innanzitutto agli Stati Uniti, ma anche alla V Repubblica Francese) questi è investito di una legittimazione diretta da parte del corpo elettorale.

state definite come enti di raccordo e coordinamento delle politiche e dei servizi comunali, né come meri erogatori di servizi¹⁵⁴. Al contrario il legislatore ha attribuito all'ente metropolitano "un ruolo forte e politicamente attivo"¹⁵⁵, che "non si risolve nel soddisfacimento diretto dei bisogni dei cittadini"¹⁵⁶. Tale scelta del legislatore importa: a) l'esistenza di una comunità metropolitana portatrice di interessi unitari; b) la necessaria proiezione verso il futuro dell'attività politico-amministrativa della città metropolitana; c) l'esistenza di un vero e proprio indirizzo politico metropolitano.

Ne discende il dovere di una valutazione particolarmente stringente della forma di governo predisposta dal legislatore per l'organo metropolitano al fine di verificare la possibilità per la collettività metropolitana di concorrere alla determinazione delle politiche dell'ente.

Ebbene, la l. n. 56/2014 prevede che l'indirizzo politico metropolitano sia co-determinato dal Sindaco e dal Consiglio. Tuttavia, né l'organo di vertice, né l'organo assembleare hanno una legittimazione (né diretta, né indiretta) da parte del corpo elettorale orientata alla realizzazione di un programma di governo metropolitano. Ciò comporta una violazione del principio di rappresentanza di cui all'art. 48 Cost. inteso sia in termini di delega che in termini di mandato¹⁵⁷. Non esiste, infatti, un momento in cui i cittadini sono chiamati a conoscere, valutare e sanzionare la proposta politica di governo metropolitano.

I componenti del Consiglio metropolitano, infatti, sono eletti dai (e tra i) Sindaci e i Consiglieri dei comuni dell'area: amministratori che però sono stati scelti dal corpo elettorale sulla base di una proposta politica relativa all'amministrazione del proprio comune e non dell'area metropolitana.

Il Sindaco metropolitano, ovverosia il principale attore dell'azione di governo a tale livello, è invece eletto dai soli cittadini del comune capoluogo sulla base di una proposta politica che riguarda esclusivamente il governo comunale.

Sotto tale angolazione si apprezza anche la violazione del principio di uguaglianza del voto, in quanto la coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del comune capoluogo fa sì che il voto espresso dai cittadini del capoluogo "valga il doppio", e consente agli stessi di determinare con un unico voto sia il vertice del proprio comune che quello della città metropolitana.

Diversamente i cittadini degli altri comuni con il proprio voto possono determinare – peraltro *indirettamente* – la sola elezione del Consiglio metropolitano, sicché la il loro voto, nell'ambito d'area vasta, "pesa di meno". Circostanza non

154 Così come invece sostenuto dal Governo nella *Relazione illustrativa all'A.C. n. 1542 - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, 30 agosto 2013, secondo cui il livello di governo d'area vasta è "chiaramente collocato in una visione funzionale ad una più razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non a un livello di democrazia locale".

155 Cfr. P. BILANCIA, *op. cit.*, pag. 13. Nello stesso senso, D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 9 aprile 2014 secondo cui tale ente "non può considerarsi "depoliticizzato" per la rilevanza politica delle sue funzioni di indirizzo".

156 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, cit., pag. 7.

157 Sulla rappresentanza politica, cfr., per tutti, D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1967, pag. 543 ss.

trascurabile, poi, è il fatto che non tutti i comuni sono rappresentati nel Consiglio metropolitano.

Ne discende che il cittadino di un piccolo comune *uti singuli* non concorre all'elezione del sindaco metropolitano e *uti universi* non ha un rappresentante istituzionale. È evidente, anche per tali ragioni, la violazione del principio di rappresentanza.

La torsione del principio democratico è evidente anche in ragione dell'assoluta assenza di meccanismi che consentano alla collettività metropolitana di far valere la *responsabilità politica* del governo metropolitano, né durante il mandato (recall, sfiducia/revoca da parte del consiglio metropolitano), né al termine dello stesso (in quanto l'elezione del nuovo sindaco metropolitano è rimessa ai soli elettori del comune capoluogo).

La progressiva scomparsa dei partiti politici dalle elezioni per il rinnovo degli enti locali, a favore di liste civiche (spesso al solo fine di annacquare le identità ed eludere le responsabilità) impedisce, peraltro, la possibilità di una sanzione "indiretta" al sindaco metropolitano da parte degli elettori dei vari comuni mediante la "punizione" del partito di riferimento dello stesso.

Ciò appare in contraddizione con il principio di responsabilità dei pubblici poteri sancito dall'art. 94 Cost. che si applica a tutti i livelli di governo e prevede il dovere dell'esecutivo di rispondere del proprio operato dinanzi le Camere e, per esse, al corpo elettorale.

Sono evidenti, peraltro, le differenze con le disposizioni che regolamentano il governo dell'Area metropolitana di Barcellona (AMB) nell'ordinamento spagnolo.

Si è visto, infatti, che le disposizioni che regolamentano il governo dell'AMB prevedono la partecipazione di diritto al Consiglio Metropolitano di tutti i Sindaci dei comuni compresi nell'area, nonché di almeno un rappresentante per ogni municipio. L'elezione degli altri componenti dell'organo assembleare, formalmente di secondo livello, è legata alle preferenze espresse dai cittadini e pone i Sindaci in posizione di rilievo. Inoltre, è prevista la presenza di un Consiglio dei Sindaci con potere di iniziativa nei confronti del Consiglio metropolitano. Il Presidente dell'AMB, invece, è eletto dal Consiglio metropolitano – su proposta del Consiglio dei Sindaci – e può essere revocato dal Consiglio.

Insomma, l'ordinamento spagnolo, pur strutturando l'area metropolitana come un ente di secondo livello, ha adottato una serie di previsioni volte a mitigare il deficit rappresentativo che inevitabilmente discende da tale modello organizzativo e a garantire la responsabilità politica dei governanti.

Al contrario, nell'ordinamento italiano il cittadino metropolitano non può in alcun modo concorrere a determinare e sanzionare l'indirizzo politico di tale livello di governo. Tale circostanza "*ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione*"¹⁵⁸ e genera un *vulnus* di democraticità che appare insostenibile, anche

158 L'espressione è mutuata da Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1, con la quale la Corte ha dichiarato illegittime le cd. liste bloccate previste dalla l. n. 270/2005 in quanto "*tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti*". In tale occasione, la Corte non ha censurato il sistema delle liste bloccate in quanto tale ma si è preoccupata "*probabilmente più della*

in considerazione della posizione strategica rivestita da tali enti nell'ordinamento nazionale ed europeo, con tutto ciò che ne consegue in termini di gestione di risorse e, quindi, di potere.

Invero, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 50/2015 ha manifestato una certa consapevolezza della fragilità della forma di governo metropolitana prevista dalla l. n. 56/2014. La Consulta ha evidenziato che l'individuazione della figura del sindaco metropolitano nel sindaco del comune capoluogo *"non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (...) e non è, comunque, irreversibile, restando demandato allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco"* ed ha sottolineato che lo Statuto metropolitano può altresì attribuire nuovi e diversi poteri alla Conferenza dei Sindaci.

In tal senso, la sentenza n. 50/2015 può intendersi come una declaratoria di costituzionalità provvisoria. La Consulta, in altre parole, ha affermato la legittimità del modello di *governance* dell'ente metropolitano come modello *"transitorio e cedevole"*¹⁵⁹ destinato ad essere integrato/ridisegnato/corretto dagli Statuti metropolitani.

Come a dire che la legittimità costituzionale della disposizione riposa nella capacità delle città metropolitane di adottare, nell'esercizio della propria autonomia statutaria (ex art. 114 Cost), e regolamentare (ex art. 117, comma 6 Cost), ogni correttivo utile a riallacciare il rapporto tra gli organi di governo e la popolazione della città metropolitana. Il riferimento non è solo alla possibilità di introdurre l'elezione diretta del Sindaco metropolitano (ex art. 1, comma 22, l. n. 56/2014) ma più in generale alla possibilità di predisporre strumenti di partecipazione e di democrazia diretta: forme di referendum (consultivo, abrogativo e confermativo); momenti di consultazione pubblica; addirittura disposizioni di *"recall"* degli organi metropolitani¹⁶⁰.

Deve essere sottolineato, però, che la Corte ha sottovalutato l'irragionevole compressione della libertà statutaria generata dal medesimo art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 secondo cui gli Statuti delle città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti (ovvero tutte tranne Roma, Milano e Napoli) possono prevedere l'elezione

complessiva capacità rappresentativa dell'Assemblea che del singolo rapporto di rappresentanza" (A. RAUTI, *Risposta alla domanda n. 3*, in A. RUGGERI - A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum*, Torino, 2015 pag. 78. Il criterio utilizzato dalla Corte può essere agevolmente mutuato nel caso di specie in cui l'alterazione (e l'attenuazione del rapporto di rappresentanza) non si ferma ai singoli organi ma inerisce l'intera forma di governo dell'ente intermedio.

¹⁵⁹In tal senso cfr. P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, pag. 353 ss. che parla di *"ragionevole intervento sostitutivo da parte dello Stato"* ed evidenzia che *"diversi sono i punti della legge che possono essere letti in termini sostitutivi e cedevoli"*.

¹⁶⁰La necessità che attraverso gli statuti fossero introdotti *"meccanismi che riducano il deficit di rappresentanza e di democrazia diretta e partecipativa"* era già stata evidenziata da A. LUCARELLI, *Le città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, pag. 14; ID, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 25 giugno 2014, pag. 6 ss.

diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano solo all'esito di un gravoso procedimento volto allo smembramento del comune capoluogo in più comuni¹⁶¹.

La previsione di un sì gravoso procedimento (che appare a tutt'evidenza illegittima¹⁶² e non trova giustificazione alcuna negli obiettivi di razionalizzazione degli enti locali perseguiti dal legislatore¹⁶³) ha fortemente influito sulle scelte adottate dalle città metropolitane attraverso i propri statuti¹⁶⁴.

L'elezione diretta del Sindaco, infatti, è stata prevista solo negli statuti delle città metropolitane di Roma, Napoli e Milano – ovvero quelle città a cui la legge non prescrive lo smembramento del comune capoluogo come condizione necessaria – e nello Statuto della città metropolitana di Venezia che, in frode alla legge, ha previsto l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio *“a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più comuni”*¹⁶⁵. Lo statuto delle Città metropolitane di Genova, invece, ha previsto l'elezione diretta come mera eventualità¹⁶⁶, mentre le altre città hanno confermato la coincidenza tra Sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano prevista dalla l. n. 56/2014.

Con riferimento agli istituti di partecipazione e democrazia diretta, gli statuti metropolitani non hanno dimostrato particolare sensibilità. Ad eccezione dello Statuto della Città metropolitana di Milano, che ha dedicato ampio spazio e disciplina dettagliata al tema¹⁶⁷, gli statuti approvati contengono per lo più delle generiche

161 L'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 prevede infatti che le Città con meno di tre milioni di abitanti possano optare per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano solo a condizione che *“entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare del territorio del comune capoluogo in più comuni”*. Quest'ultima decisione deve essere proposta dal Comune capoluogo *“con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, TUEL”*; e poi *“sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana”*. La disposizione richiede altresì che *“la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione”*.

162 È evidente la violazione del principio di sovranità popolare ed autonomia di cui agli art. 1 e 5 Cost., nonché del principio di autonomia statutaria sancito in favore delle città metropolitane dall'art. 114 Cost. Da un lato, infatti, l'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014, infatti, prevede che l'adozione dell'elezione diretta degli organi metropolitani sia il frutto della concorrente volontà del corpo elettorale, dei Consiglieri comunali del Comune capoluogo, nonché dalla Regione. È evidente che ciò mortifica – ed annulla – l'autonomia dell'ente metropolitano (e della collettività ad esso sottesa) che non è *“padrone del proprio destino”* e dipende dalle determinazioni di altri enti. Da altro punto di vista, poi, la legge prevede che la volontà del comune capoluogo (e dei suoi cittadini) di procedere alla sua articolazione in distinti comuni, sia subordinata ad una manifestazione di volontà di una collettività diversa (ovvero dei cittadini dell'area metropolitana), cosicché anche l'autonomia comunale risulta irrimediabilmente mutilata. Il legislatore, in altre parole, ha confuso gli enti ed i procedimenti ed ha irrimediabilmente compresso i diritti e le libertà sia dei cittadini della città metropolitana che di quelli del Comune capoluogo.

163 Al contrario, è stato osservato che tale disposizione *“elude, in violazione dell'art. 3 Cost., l'intero spirito della riforma, che è quello di promuovere le unioni e fusioni di Comuni”*. In tal senso, cfr. il ricorso innanzi alla Corte costituzionale promosso dalla Regione Lombardia, rg. n. 39/2014.

164 Per un'analisi sinottica degli statuti delle città metropolitane, cfr. A. LUCARELLI – F. FABRIZZI – D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, 2015. Sul tema cfr. altresì L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, pag. 213 ss.; R. MEDDA, *La forma di governo delle città metropolitane*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2/2016.

165 Cfr. art. 10, Statuto Città metropolitana di Venezia.

166 Cfr. art. 14, Statuto Città metropolitana di Genova, secondo cui *“può essere eletto a suffragio universale e diretto, dopo che si siano realizzati i presupposti stabiliti dalla legge dello Stato e secondo le modalità stabilite dalla medesima”*.

167 Cfr. art. 7, 8, 9, 10, 11, 12, e 14, Statuto Città metropolitana di Milano. La prima di tali disposizione definisce i principi generali in materia di partecipazione popolare e demanda ad un successivo regolamento la

dichiarazioni di principio e rinviano a futuri regolamenti la disciplina dei singoli istituti¹⁶⁸.

È evidente che, diversamente da quanto auspicato dalla Consulta, gli Statuti metropolitani non hanno apportato (né lo potevano fare) i correttivi necessari a riconciliare la forma di governo del “nuovo” ente intermedio con il principio democratico.

Le medesime considerazioni possono essere svolte con riferimento al modello di *governance* dell’ente provincia. Infatti, se da un lato il meccanismo per l’elezione del Presidente permette a tutti i cittadini del territorio provinciale di essere ugualmente rappresentati – seppur indirettamente – dagli organi di governo; dall’altro, le regole che disciplinano l’elezione degli stessi organi (e i rapporti tra gli stessi) non consentono in alcun modo al cittadino-elettore di esprimersi sull’indirizzo politico (né prima, né durante, né al termine del mandato) e comprimono il suo diritto di partecipare alla determinazione delle politiche pubbliche.

Sono evidenti le differenze con l’ordinamento spagnolo, nel quale la forma di governo provinciale, a rappresentanza indiretta ma di tipo *monista*, consente all’organo assembleare (il *pleno*) di censurare/rimuovere il Presidente facendo valere la sua responsabilità. Cosicché in qualsiasi momento i partiti politici – che nel sistema degli enti locali spagnolo sono i veri titolari della rappresentanza politica¹⁶⁹ – possono sanzionare il malgoverno.

Le tensioni tra la nuova forma di governo provinciale ed il principio democratico sono state trascurate dal legislatore anche alla luce della volontà di procedere alla trasformazione dell’ente da soggetto di autonomia territoriale ad *ente*

disciplina attuativa degli istituti disciplinati negli articoli successivi ovvero a) l’istruttoria pubblica (art. 8), le istanze e le petizioni (art. 9), le deliberazioni di iniziativa popolare (art. 10), i referendum consultivi di indirizzo, propositivi e abrogativi (artt. 11 e 12), il collegio metropolitano dei garanti (art. 13), il forum metropolitano della società civile e le altre forme di consultazione (art. 14), il difensore civico territoriale (art. 15).

168 Tra gli Statuti che disciplinano in maniera più dettagliata tema della partecipazione popolare può ricordarsi quello della Città metropolitana di Bologna che all’art. 8 prevede che “*la partecipazione si svolge in via primaria presso i Comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità adiretto contatto con i cittadini; che “la Città metropolitana sostiene e valorizza gli strumenti di partecipazione attivati dai Comuni”; che “è compito degli organi metropolitani assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana”*. La stessa disposizione demanda ad un apposito regolamento la regolamentazione delle “*forme di consultazione e partecipazione della popolazione nella elaborazione delle politiche e nella verifica della loro attuazione*”, nonché delle “*ipotesi e modalità di eventuale ricorso a dibattito pubblico per la realizzazione di opere pubbliche strategiche*” e delle modalità per la presentazione da parte dei cittadini di “*istanze, petizioni o proposte dirette a promuovere interventi per la migliore tutela degli interessi della comunità metropolitana*”. Più laconica la disciplina contenuta nell’art. 9, Statuto Città metropolitana di Firenze, secondo cui “*la Città metropolitana, prima della definitiva deliberazione da parte del Consiglio metropolitano degli atti di pianificazione strategica e territoriale, favorisce e promuove procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli stessi nelle forme e con le modalità disciplinate da apposito regolamento*”; e nell’art. 31, Statuto Città metropolitana di Genova, che prevede che “*la Città metropolitana informa la sua attività al principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei comuni, singoli o associati, e delle comunità ricomprese nel suo territorio. Al fine di assicurare un costante contatto fra l’ente e i cittadini, la Città metropolitana adotta un regolamento sulla partecipazione. Il regolamento disciplina i casi e le modalità in cui possono essere attuate forme di consultazione e di referendum popolare*”.

169 M. BELTRÁN DE FELIPE, *Los Gobiernos locales y la democracia local según el tribunal constitucional*, in *REDA*, n. 174, 2015, pag. 308.

hub – politicamente sterilizzato¹⁷⁰ – con mere funzioni di coordinamento delle (e collaborazione alle) autonomie comunali.

Allo stesso modo, può ritenersi che la stessa Corte costituzionale non abbia effettuato uno *strict scrutiny* delle disposizioni relative alla forma di governo provinciale in virtù della probabile decostituzionalizzazione di tale ente¹⁷¹ e che, quindi, anche con riferimento a tali disposizioni la sentenza n. 50/2015 possa configurarsi come una sentenza di legittimità provvisoria.

Tuttavia, deve ritenersi che le ragioni che hanno fondato l'atteggiamento permissivo della Consulta siano venute meno.

Per un verso, infatti, l'esito del referendum del 4 dicembre 2016 ha confermato l'appartenenza delle province al novero delle autonomie locali costituzionalmente garantite; per altro verso, la legislazione regionale ha conferito alle *nuove* province consistenti poteri di governo della collettività locale, mantenendo in alcuni casi l'assetto funzionale previsto dalla legislazione precedente.

Ciò induce a ritenere necessaria una revisione della forma di governo degli enti d'area al fine di riconciliare la disciplina legislativa con i principi costituzionali di riferimento¹⁷². Al decisore politico spetta il compito di scegliere la soluzione maggiormente idonea per addivenire a tale risultato: non è necessario, né probabilmente opportuno, attendere che tale strada sia indicata da qualche autorità giurisdizionale.

8. La disciplina degli enti d'area vasta nella Regione siciliana: paradigma del fallimento ed occasione di riscatto per il disegno autonomistico.

Le riflessioni fin qui svolte offrono argomenti utili per valutare il percorso di riordino degli enti locali d'area vasta adottato dalla Regione siciliana; per verificare la compatibilità delle soluzioni legislative prescelte dal legislatore regionale con i principi costituzionali di riferimento; per tracciare i provvedimenti necessari al fine di dare compimento ad un percorso che – purtroppo – sembra ancora lontano dalla propria conclusione.

È noto che lo Statuto della Regione siciliana ha attratto nella competenza esclusiva regionale la disciplina "*del regime degli enti locali e delle circoscrizioni*

170 Sul punto, v. le osservazioni critiche di G. GARDINI, *op. cit.*, pag. 548, secondo cui "*l'associazione logica tra funzioni di coordinamento e apoliticità dell'ente di area vasta non resiste alla prova dei fatti, né per quanto riguarda le Province, né tantomeno per le Città metropolitane*" in quanto tali enti sono comunque chiamati ad esercitare "*funzioni fondamentali* (per non dire di quelle facoltative, attribuite dai legislatori regionali e statale) *che hanno chiaramente natura politica, e come tali richiedono l'imputazione ad enti politicamente responsabili*".

171 Cfr. Corte costituzionale, sentenza 26 marzo 2015, n. 50, § 4 *considerata* in diritto. La Corte prima di procedere allo scrutinio delle disposizioni relative al nuovo modello ordinamentale delle province specifica infatti che per le stesse "*è in corso l'approvazione di un progetto da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame*".

172 In tal senso, M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017, pag. 27-28 che evidenzia la necessità di "*restituire piena vocazione politica agli enti di area vasta*" e, più in generale, auspica un intervento del legislatore che "*salvaguardi alcuni spunti positivi emersi (...), ma rimetta in discussione le parti critiche della riforma*".

relative” (art. 14, comma 1, lett. o) ed ha declinato l’autonomia della (e nella) Regione siciliana su tre livelli di governo territoriale.

L’art. 15 dello Statuto ha previsto, poi, che l’ordinamento regionale degli enti locali si basa “*sui Comuni e sui Liberi consorzi comunali*”; ha dotato tali enti “*della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*”; ha ribadito che “*nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*”; ha soppresso, nel territorio siciliano, “*le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano*”.

Tale disposizione, tuttavia, non ha mai avuto reale attuazione, anche in ragione di un approccio restrittivo della giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato applicabili anche in Sicilia, gli artt. 114 e 129 della Carta fondamentale (cfr. Corte cost. nn. 96/1968 e 146/1974)¹⁷³.

A fronte di tale circostanza, il legislatore regionale, con l. r. Sicilia n. 9/1986, ha fatto rivivere le province *in fraudem statuti*¹⁷⁴. La legge ha denominato “*Province regionali*” i liberi consorzi e li ha definiti come enti pubblici territoriali con competenze in materia di servizi sociali e culturali, di sviluppo economico, di organizzazione e tutela del territorio. Le competenze delle rinate Province sono state successivamente ampliate con la l. r. n. 10/2000.

A partire dal 2012, però, anche la Regione siciliana ha ritenuto di avviare un procedimento di riordino degli enti intermedi, sulla scia del percorso intrapreso dal Governo italiano con il d.l. n. 201/2011 (cd. Salva Italia).

Con l. r. Sicilia n. 14/2012 è stato quindi disposto l’avvio di “*un riassetto complessivo delle funzioni amministrative delle province regionali*” volto a circoscrivere le competenze provinciali al mero “*indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni*”. La legge ha tuttavia demandato ad un successivo provvedimento la ridefinizione delle funzioni e della forma di governo regionale limitandosi a tracciare alcuni criteri di massima, come ad esempio la necessità di addivenire a “*significativi risparmi di spesa*”¹⁷⁵.

Il provvedimento, da un lato, ha avuto il solo effetto pratico ed immediato di consentire il commissariamento delle province di Enna e Caltanissetta; dall’altro, ha costituito il presupposto per l’approvazione – nella legislatura successiva – della l. r. Sicilia 27 marzo 2013, n. 7.

Attraverso tale novella legislativa – adottata all’esito di un travagliato iter parlamentare – l’Assemblea regionale siciliana ha disposto l’abolizione delle province regionali ed ha fissato un termine per la costituzione dei liberi consorzi comunali¹⁷⁶. Tale termine è stato puntualmente disatteso dallo stesso legislatore

173 Cfr. A. SAITTA, *La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l’impossibile attuazione dell’art. 15 dello Statuto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 6/2013.

174 Così S. AGOSTA, *Il singolare destino del livello di area vasta nell’alternanza di svuotamenti e riempimenti dell’esperienza siciliana*, in *GiurCost.org*, 2015, pag. 320, ed ora in AA.VV. *Scritti in onore di G. Silvestri*, Torino, 2016.

175 Sulla l. r. Sicilia n. 14/2012, cfr. M. GRECO, *Anche la Regione Sicilia avvia il riordino delle proprie Province Regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 aprile 2012.

176 Per un’analisi della l. r. Sicilia 27 marzo 2013, n. 7 cfr. A. PIRAINO, *Dall’autonomia al federalismo. L’istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013.

siciliano, con tutto ciò che ne consegue in termini di (in)certezza del diritto, e solo con l. r. Sicilia 24 marzo 2014, n. 8 sono stati istituiti i liberi consorzi di comuni e le città metropolitane di Catania, Messina e Palermo.

Tuttavia, la legge istitutiva di tali enti, adottata in fretta e furia dall'Assemblea Regionale in una sorta di competizione con il legislatore nazionale¹⁷⁷, non è risultato sufficiente a concludere il procedimento di riordino, anche in ragione della sua lacunosità¹⁷⁸.

Cosicché l'ordinamento degli enti di area vasta è stato successivamente oggetto di modifiche con la l. r. Sicilia 5 agosto 2015, n. 15, che a sua volta – all'esito di un aspro confronto con il Governo nazionale e al fine di evitare il giudizio di legittimità costituzionale innanzi alla Consulta¹⁷⁹ – è stata modificata dalla l. r. Sicilia, 1 aprile 2016, n. 5 e dalla l. r. Sicilia, 17 Maggio 2016, n. 8.

Il Governo nazionale, infatti, invocando la natura di “*grande riforma economica e sociale*” della legge Delrio (art. 1, comma 5) ha preteso ed ottenuto che la Regione siciliana recepisce quasi integralmente, il modello organizzativo e funzionale degli enti d'area vasta previsto dalla l. n. 56/2014.

Invero, la l. r. Sicilia n. 15/2015 non riproduce l'aspetto più significativo della normativa nazionale cioè a dire il tentativo di differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Ciò emerge plasticamente dall'art. 1 della predetta legge che dispone l'istituzione tanto, dei liberi consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, quanto dei “*liberi consorzi comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, i quali costituiscono le città metropolitane*”. La sostanziale equivalenza tra due enti è confermata dall'art. 1, comma 3, che definisce entrambi come “*enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria*”. Alcune differenze sotto il profilo funzionale sono previste dall'art. 28, l. r. Sicilia n. 15/2015 che attribuisce alle città metropolitane compiti ulteriori rispetto a quelli propri dei liberi consorzi¹⁸⁰.

177 La l. r. Sicilia n. 8/2014, infatti, è stata approvata il 24 marzo 2014; la l. n. 56/2014, invece è stata approvata il 7 aprile dello stesso anno, ovvero appena 14 giorni dopo l'approvazione della legge siciliana. In tal senso, S. AGOSTA, *Il singolare destino del livello di area vasta nell'alternanza di svuotamenti e riempimenti dell'esperienza siciliana*, cit., pag. 325 evidenzia che “*L'Assemblea Regionale Siciliana ha assecondato le velleità di una disciplina ad hoc di revisione organica a più riprese espresse dal Governo regionale*” invece di “*attendere il varo di quella nazionale (...) con cui [la disciplina regionale] avrebbe dovuto, comunque, necessariamente coordinarsi*”.

178 Sulla l. r. Sicilia n. 8/2014 possono vedersi i diversi contributi raccolti in R. D'AMICO – A. PIRAINO (a cura di), *Il governo locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Milano, 2015, ed ivi specialmente A. PIRAINO, *Tutto è compromesso ma nulla è ancora perduto*, pag. 28 ss; e A. SAITTA, *Città metropolitane e Consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.r. n. 8 del 2014*, pag. 91 ss. Sul tema v. altresì M. GRECO, *I nuovi consorzi di comuni in Sicilia tra difficoltà attuative e limiti costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2014; ID., *Il declassamento dell'ente intermedio siciliano non sarà indolore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 6/2014.

179 L'8 ottobre 2015, infatti, il Governo nazionale aveva depositato presso la cancelleria della Corte ricorso contro la Regione Siciliana, per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della l.r. Sicilia 4 agosto 2015 n. 15. Il predetto ricorso, pubblicato nella GU 18 novembre 2015, n. 46, è stato definito dalla Corte costituzionale con la sentenza 16 dicembre 2016, n. 277 che ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine a tutte le questioni proposte con il gravame.

180 Cfr. art. 28, l. r. Sicilia n. 15/2015, secondo cui “*la città metropolitana, quale ente di area vasta, oltre che delle funzioni attribuite dall'articolo 27 ai liberi consorzi comunali, è titolare delle seguenti funzioni proprie:*

In ordine alla forma di governo, la legge regionale ripropone l'organizzazione prevista dalla legge Delrio (ed è caratterizzata pertanto dai medesimi vizi che affliggono la disciplina nazionale, cfr. *supra* sub 7) fatte salve alcune differenze. È previsto infatti che gli statuti dei liberi consorzi possano prevedere l'elezione diretta del Presidente (a differenza di quanto previsto dalla l. n. 56/2014 per le province). Allo stesso modo, le città metropolitane possono optare per l'elezione diretta del solo Sindaco metropolitano (ma non del Consiglio, a differenza di quanto previsto dall'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014).

Al pari di quanto previsto dalla normativa nazionale, la l. r. n. 15/2015 ostacola in maniera contraddittoria e incomprensibile l'elezione diretta del vertice politico: gli artt. 6 e 13 prevedono, infatti, che il *“Governo presenta all'Assemblea regionale siciliana il disegno di legge che stabilisce le modalità di elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero consorzio comunale e del Sindaco metropolitano”* nel caso in cui *“gli statuti dei liberi consorzi comunali e delle Città metropolitane che rappresentino la maggioranza della popolazione della Regione prevedano l'elezione diretta”*¹⁸¹. Per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, poi, è necessaria la scissione del comune capoluogo da realizzarsi secondo un procedimento analogo a quello previsto dall'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014¹⁸².

Il nuovo assetto degli enti d'area vasta nella Regione siciliana, peraltro, non è ancora entrato a regime. Se, infatti, l'approvazione della l. n. 8/2016 è stata seguita dal solenne insediamento dei Sindaci Metropolitani di Catania, Messina e Palermo; non altrettanto celere è stata la costituzione dei Consigli metropolitani e degli organi dei liberi consorzi comunali.

Le elezioni di questi, infatti, sono state posticipate una prima volta con l. r. Sicilia 27 ottobre 2016, n. 23, sia a causa di problemi politici contingenti della

a) adozione ed aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni ulteriori eventualmente delegate o assegnate dalla Regione; b) pianificazione territoriale generale ed urbanistica che, nel fissare vincoli e obiettivi all'attività dei comuni compresi nel territorio metropolitano, individua in ogni caso le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata nonché le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture e ne valuta la loro sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica nel contesto metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del territorio metropolitano, già di competenza comunale; d) mobilità e viabilità nel territorio metropolitano, assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica dei singoli comuni nell'ambito metropolitano e garantendo in ogni caso l'intermodalità dei trasporti nonché l'ottimizzazione dei collegamenti delle aree portuali ed aeroportuali con le infrastrutture autostradali; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale nel territorio metropolitano, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana, come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel territorio nonché degli enti culturali già sostenuti dalle ex province regionali; g) partecipazione diretta alla programmazione, assegnazione e gestione di interventi finanziati con fondi europei, destinati alla città metropolitana”.

181 Non si comprende, peraltro, quale efficacia possa avere una siffatta disposizione che – è evidente – non può certo limitare il potere d'iniziativa del Governo regionale o la potestà legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana che potrebbe disciplinare in qualsiasi momento le modalità di elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero consorzio comunale e del Sindaco metropolitano

182 Cfr. art. 13, comma 8, l. r. Sicilia n. 15/2015.

maggioranza di governo, sia a causa di alcune difficoltà applicative connesse al meccanismo di voto ponderato.

Successivamente, con l. r. Sicilia 26 gennaio 2017, n. 2 è stato disposto un nuovo rinvio delle elezioni, al 31 dicembre 2017, “*al fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni amministrative e regionali*” e, soprattutto, di “*consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane, in seguito all’esito referendario del 4 dicembre 2016*”.

In altre parole, le forze politiche regionali hanno ritenuto di poter interpretare il voto referendario come una manifestazione di volontà del corpo elettorale orientata al ripristino delle province quali enti territoriali retti da organi eletti direttamente dalla comunità di riferimento e, sulla base di tale presunzione, hanno rinviato le elezioni necessarie alla costituzione degli organi consortili e metropolitani.

Premessa tale ricostruzione degli eventi che hanno portato alla definizione dell’attuale quadro normativo, vale la pena svolgere alcune considerazioni.

Non appare azzardato definire le vicende degli intermedi nella Regione siciliana come il paradigma del fallimento del progetto autonomistico avviato con lo Statuto del 1946¹⁸³.

Se è vero, infatti, che l’autonomia consiste nella capacità di “*darsi un ordinamento giuridico proprio*”¹⁸⁴ e trova la propria ragion d’essere nell’affermazione dell’identità (che è anche libertà, originalità, creatività), è altrettanto vero che la storia della legislazione siciliana in materia d’area vasta è, al contrario, un susseguirsi di rinunce, scopiazzature e paralisi¹⁸⁵.

Ciò è oltremodo evidente se si guarda al recente percorso di riordino avviato con le l. r. Sicilia n. 14/2012 e n. 7/2013. La Regione siciliana, prima, ha dato avvio ad un percorso di riforma disordinato, frammentato, e frettoloso¹⁸⁶ costringendo i cittadini siciliani a pagare un prezzo altissimo in sia in termini di certezza del diritto che di democrazia; poi – anche per ragioni di mera opportunità politica – ha rinunciato a difendere in giudizio le scelte adottate ed ha accettato di recepire *in toto* il modello adottato dal legislatore nazionale con la l. n. 56/2014 in virtù della sua autoqualificazione di “*grande riforma economica e sociale*”.

A tal proposito deve rilevarsi che l’appartenenza della legge Delrio al novero delle grandi riforma economiche e sociali – questione controversa ed indipendente dalla qualificazione operata dal legislatore nazionale¹⁸⁷ – non impone al legislatore

183 Sulla “*deludente esperienza dell’autonomia*”, cfr. S. PAJNO, *L’incerto futuro dell’autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio Aic*, gennaio 2015, spec. 6 ss. e A. SAITTA, *L’autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015.

184 Secondo l’insegnamento di S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, pag. 14.

185 In tal senso, si vedano le riflessioni di A. AGOSTA, *La controriforma degli enti locali in Sicilia ed il gioco della campana (a partire dalle riflessioni di Temistocle Martines sull’art. 15 St. SI)*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2016, pag. 695 ss.

186 Sul punto, A. SAITTA, *Città metropolitane e Consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.r. n. 8 del 2014*, cit., pag. 1 secondo cui in Sicilia si è assistito “*ad una riforma degli enti intermedi in più atti*” e che tutto è avvenuto “*all’inverso di quanto il buon senso e la razionalità dell’azione legislativa avrebbero imposto*”.

187 In tal senso, cfr. Corte cost. 8 novembre 2000, n. 477; Corte cost. 25 luglio 1984, n. 219; Corte cost. 28 luglio 1993, n. 355; Corte cost. 16 luglio 1991, n. 349; Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 85; Corte cost. 22 marzo 1988, 1033.

regionale di accogliere integralmente le disposizioni in essa prevista. Al contrario la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che “*le disposizioni di dettaglio inserite nella legge che contiene norme fondamentali di riforma economico-sociale possono vincolare il legislatore regionale solo nel caso in cui si pongano in un rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione*”¹⁸⁸ e che, quindi, il legislatore regionale nelle materie di sua competenza esclusiva è vincolato alle sole disposizioni che “*assurgono a principi generali di riforma*”¹⁸⁹.

La prospettiva di un ritorno all’elezione diretta degli organi deputati al governo degli enti intermedi (o quantomeno di alcuni di essi) non appare contraria né ai principi generali della riforma Delrio, né ai principi costituzionali (e convenzionali) in materia di autonomie locali. Anzi, un intervento legislativo in tal senso – annunciato tra le righe della l. r. Sicilia n. 2/2017 – consentirebbe di superare le criticità insite tanto nel modello previsto dalla l. n. 56/2014 quanto nella legislazione siciliana.

Tuttavia, il rinvio a lungo termine delle elezioni degli organi degli enti intermedi disposto con la medesima l. r. Sicilia n. 2/2017 è censurabile sia sotto il profilo dell’opportunità politica, sia sotto quello della legittimità giuridica.

Da un lato, infatti, è evidente che la prolungata assenza dei vertici politici in tali enti, in uno con la confusione del quadro normativo, ha avuto gravi ripercussioni sulla qualità (e sulla quantità) dei servizi resi; ha generato situazioni di incertezza e disorientamento sia nel personale che nei cittadini; ha dato luogo a conflitti d’attribuzione (negativi) tra gli enti.

Dall’altro, è evidente che un rinvio così ampio delle elezioni viola i principi di sovranità popolare, rappresentanza, e autonomia locale così come declinati dagli artt. 1, 5, 48 e 114 Cost., dagli artt. 1 e 15 Statuto Regione siciliana, e dagli artt. 2 e 3 CEAL.

Ciò è senz’altro vero per i liberi consorzi, per i quali la l. r. Sicilia n. 2/2017 ha disposto la proroga di un commissariamento che dura – in alcuni casi – da oltre quattro anni. Un periodo così ampio di sospensione della democrazia – giustificato esclusivamente da mere ragioni di opportunità politica – si pone in evidente contraddizione con l’autonomia locale intesa come diritto delle comunità locali all’autogoverno¹⁹⁰. La violazione di tale principio appare oltremodo evidente se si considera che, nell’adozione di scelte fondamentali per le comunità di riferimento (nomine, assunzione di servizi) i Commissari sono stati esecutori della volontà dell’organo che li ha nominati e non delle comunità di riferimento.

188 Corte costituzionale, 27 luglio 1994, n. 354.

189 Corte costituzionale, 7 novembre 1995, n. 482.

190 Sul tema della legittimità costituzionale dei provvedimenti di commissariamento degli enti locali d’area vasta nella regione siciliana cfr. G. BOGGERO – A. PATANÈ, *Profili costituzionale del Commissariamento delle Province nelle more di una riforma ordinamentale dell’ente intermedio*, in *Federalismi.it*, 11 giugno 2014, pag. 20 secondo cui legittimità di tali provvedimenti si fonda sulla loro temporaneità ed hanno considerato “*ragionevole il commissariamento dell’organo politico nelle more di una riforma complessa dell’ente intermedio*” anche in un’ottica di bilanciamento con “*gli artt. 81, comma 1, e 119 comma 1, della Costituzione*”. Tuttavia, vale la pena rilevare la peculiarità del caso di specie per un duplice ordine di ragioni. Da un lato, infatti, la proroga dei commissariamenti è stata giustificata dalla necessità di procedere ad una “*riforma della riforma*”; dall’altro, l’indizione delle elezioni, di secondo livello, non avrebbe comportato un sacrificio eccessivo per le finanze regionali.

Per quanto riguarda le città metropolitane, la l. r. Sicilia n. 2/2017 si pone in conflitto con gli artt. 1, 5, 28, 54 e 97 Cost. nella parte in cui differisce di oltre un anno l'elezione dei Consigli di tali enti. La legge, infatti, allunga a dismisura il periodo di *solitudine* dei Sindaci metropolitani, con tutto ciò che ne consegue in termini di sostanziale irresponsabilità politica del Sindaco e di paralisi istituzionale dell'ente. È evidente, infatti, che i Commissari straordinari che sostituiscono il Consiglio metropolitano fino alla data delle elezioni non possono né esercitare un controllo "politico" sull'attività posta in essere dai Sindaci né formulare una proposta di Statuto da sottoporre alla Conferenza metropolitana.

Per tale motivo, in assenza di un intervento legislativo immediato di riforma della l. r. Sicilia n. 15/2015 è opportuno che il Governo regionale proceda all'indizione delle elezioni degli organi di governo degli enti intermedi e dia attuazione alla l. r. n. 15/2015.

In tal caso, spetterà agli statuti dei nuovi enti intermedi (e di conseguenza ai decisori politici locali) stemperare le tensioni che la l. r. Sicilia n. 15/2015 genera con i principi costituzionali di rappresentanza e responsabilità: sia mediante l'introduzione dell'elezione diretta dei vertici politici di tali enti (seppur entro gli angusti limiti previsti dalla legge), sia attraverso la previsione di istituti volti a moltiplicare la partecipazione dei cittadini e a consentire la sanzione della responsabilità politica (istituzionale e diffusa).

9. A mo' di conclusione. Alcune proposte per superare il disorientamento culturale attorno al principio autonomistico.

L'analisi delle trasformazioni del sistema di governo d'area vasta nell'ordinamento italiano conferma l'esistenza di una tendenza già rilevata (cfr. *supra* par. 4) alla progressiva neutralizzazione delle autonomie locali ovvero alla loro trasformazione da soggetti politici (chiamati, quindi, a realizzare politiche pubbliche) a meri ambiti ottimali per l'erogazione di servizi pubblici.

Siffatta tendenza è la conseguenza naturale dell'affermazione a livello europeo (cfr. *supra* par. 1) di modelli di *governance* tecnocratica che pretendono di gestire la cosa pubblica secondo una presunta razionalità superiore¹⁹¹. Il governo della tecnica, infatti, conduce alla neutralizzazione della politica e considera il mercato come l'unico "*luogo di veridizione e test di attendibilità*" delle politiche pubbliche¹⁹²; valorizza il decentramento inteso come soluzione organizzativa funzionale ad un'efficiente erogazione delle prestazioni alla collettività; conduce, infine, alla negazione dell'autonomia come valore¹⁹³.

191 Così A. BOSIO – S. DELLA VALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pag. 142. Sul tema cfr. A. CANTARO, *Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico-governamentale*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2016, pag. 7 ss.;

192 Cfr. L. BAZZICALUPO, *Il governo delle vite*, Roma-Bari, 2006, cap. 2.

193 Cfr. L. RONCHETTI, *La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pag. 36 secondo cui "*la lex mercatoria e le sue istituzioni, d'altra parte, spingono per il progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione funzionalista dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione*".

L'autonomia, al contrario, è predicato della democrazia; presuppone il rifiuto della necessità quale categoria dell'azione di governo¹⁹⁴; conduce alla moltiplicazione dello spazio politico; esalta la libertà decisionale delle collettività locali; costituisce, insomma, un asse portante del costituzionalismo, che fa del pluralismo il proprio modo d'essere¹⁹⁵. Sulla scorta di ciò, è stato osservato che le autonomie locali costituiscono "*contropoteri decisivi per la salvaguardia della democrazia al tempo della globalizzazione*"¹⁹⁶ e che il principio autonomistico deve necessariamente assumere un ruolo strategico nella costruzione della democrazia europea¹⁹⁷.

In ragione di ciò, se la destrutturazione dell'autonomia locale appare l'approdo naturale di alcune tensioni antidemocratiche che abitano lo spazio giuridico europeo, le torsioni che tale principio ha subito nel tempo a causa delle riforme adottate dal legislatore italiano avrebbero richiesto un'atteggiamento maggiormente rigoroso da parte degli interpreti ed in particolar modo del giudice delle leggi.

Al contrario, la giurisprudenza costituzionale non si è contraddistinta per una particolare sensibilità rispetto al tema delle autonomie locali (cfr. *supra* par. 2 e 5); ciò anche a causa delle strettoie che nel nostro ordinamento limitano l'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale, in violazione dell'art. 11 CEAL¹⁹⁸. È probabile,

194 Sul punto, degne di nota le riflessioni di G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Bari-Roma, 2015, pag. 7-8 secondo cui la necessità costituisce una gabbia "*neutra, grigia, debilitante, soffocante*" che porta alla costruzione di ordinamenti prigionieri di se stessi dove "*le idee progettanti sono escluse, e comunque non contano nulla*".

195 Per tutti, cfr. P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005, pag. 151 ss.

196 Cfr. A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista Aic*, 1/2017, spec. pag. 29.

197 V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 15 maggio 2012, pag. 15 ss.

198 A fronte di provvedimenti lesivi dell'autonomia locale, infatti, l'ordinamento italiano non prevede che comuni, città metropolitane e province possano ricorrere direttamente alla Corte costituzionale a difesa della propria autonomia, né per denunciare l'incostituzionalità di una legge, né in sede di conflitto di attribuzioni. Agli enti locali è altresì preclusa la possibilità di intervenire nei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta (cfr. Corte cost., n. 130/1977) e nei conflitti di attribuzione (cfr. Corte cost., n. 286/1985). La difesa delle prerogative degli enti locali innanzi alla Consulta, allora, è possibile soltanto attraverso l'accesso incidentale alla stessa (cfr. Corte cost. n. 157/1975), o per tramite delle Regioni. La Corte costituzionale, infatti, ha legittimato queste ultime "*a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali*" poiché "*la lesione delle competenze locali [è] potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali*" (cfr. Corte cost. nn. 417/200 e 196/2004). Deve ricordarsi, poi, che l'art. 9 della l. n. 131/2003 nel tentativo di implementare la partecipazione delle autonomie locali alla Giustizia costituzionale ha previsto che il Governo possa promuovere ricorso diretto avverso una legge regionale "*anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali*", e che le Regioni possano impugnare una legge statale "*anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali*". È innegabile, però, che ad oggi – nonostante le sollecitazioni già da tempo mosse dalla dottrina nei confronti del legislatore costituzionale – sussista nel nostro ordinamento un *vulnus* di tutela nei confronti delle autonomie locali, in evidente contraddizione con il principio sancito dall'art. 11 CEAL secondo cui "*le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale*".

In dottrina, cfr. G. GUZZETTA, *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, pag. 266 ss. e T. GROPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 cost., ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1994, pag. 1398 ss; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, pag. 55 e Id., *Enti territoriali minori e conflitto tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1970, pag. 1171; A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario «limite» a moderno «strumento» della democrazia (pluralista)*. Cinque proposte, in R. BIN - C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza*

infatti, che una Corte costituzionale costantemente sollecitata dagli enti locali, e conseguentemente “abituata” a confrontarsi con la realtà delle autonomie territoriali, avrebbe dimostrato una maggiore attenzione alle questioni relative alla democrazia (ed alla finanza) locale.

Se è vero, però, che una riorganizzazione dell'*hortus (in-)conclausus* della giustizia costituzionale¹⁹⁹ può essere utile per moltiplicare le occasioni di tutela delle autonomie locali (e dei diritti di cui esse sono garanzia e presidio) e per promuovere una maggiore diffusione della cultura autonomistica²⁰⁰, è altrettanto vero che la difesa dell'autonomia locale – che è innanzitutto un fenomeno politico – non può essere demandata esclusivamente alla giurisprudenza (ancorché costituzionale), ma richiede un intervento della (e sulla) politica.

Si è visto, infatti, che il disorientamento culturale attorno al principio autonomistico²⁰¹ trova origini non solo nell'affermazione di modelli tecnocratici, ma più in generale, nella crisi della politica e nell'indebolimento della classe dirigente locale (cfr. *supra* par. 2).

È evidente, allora, che per invertire tale tendenza non sono sufficienti interventi settoriali in materia di enti locali ma, al contrario, sono necessarie riforme strutturali del sistema politico e istituzionale volte, innanzitutto, a promuovere un ceto politico forte e rappresentativo dei territori e, conseguentemente, capace di ritessere le fila del disegno autonomistico nel nostro ordinamento.

A tal fine, con riferimento all'ordinamento italiano e in una prospettiva *de iure condendo*, sono opportuni (*rectius*, necessari) alcuni interventi normativi volti ad ancorare, ad ogni livello, la rappresentanza politica al territorio; a fornire autonomia e legittimazione alle *elites* politiche; a contrastare la tendenza delle classi dirigenti locali a barattare le ragioni dell'autonomia con le prospettive di carriera offerte dai leader (e dagli *establishment* centrali) dei partiti.

Si tratta di interventi che ineriscono sia alla regolazione del sistema dei partiti, sia alla legislazione elettorale, e che non si propongono (solo) di regolare spazi, ma piuttosto di generare processi, anche in considerazione della naturale proiezione verso il futuro del diritto.

Per quanto riguarda la disciplina dei partiti politici, in questa sede deve ribadirsi la necessità di una legge sui livelli essenziali di democrazia nei partiti (accompagnata da una riforma dei loro statuti) al fine di promuovere un ceto politico

costituzionale. *Atti del seminario di Macerata 5-6 maggio 1994*, Torino, 1996, pag. 320.

199 Sulla giustizia costituzionale come *hortus (in-)conclausus*, nel quale più soggetti sono attivamente coinvolti nell'attività di controllo sulla tenuta costituzionale dell'ordinamento, cfr. G. A. FERRO, *Modelli Processuali ed Istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012, pag. 268-269.

200 Diverse, peraltro, sarebbero le opzioni possibili per il legislatore costituzionale: da un lato, infatti, sarebbe possibile introdurre nel nostro ordinamento istituti – collocabili nel modello di giurisdizione sui conflitti o tra quelli rivolti alla tutela dei diritti costituzionali – attraverso cui gli enti locali possano ricorrere direttamente alla giustizia costituzionale per lamentare la lesione della propria autonomia; dall'altro, sarebbe possibile assecondare la tendenza dell'ordinamento ad evolvere verso un modello di giustizia costituzionale di tipo diffuso; in tal senso, tra i tanti, A. CARIOLA, *Integrazione processuale vs. integrazione sostanziale*, in A. CIANCIO. (a cura di) *Nuove Strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma 2014, pag. 210.

201 Cfr. G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014, pag. 29.

esteso, indipendente e resistente alla naturale forza centripeta del potere dei leader nazionali²⁰², e di favorire la diffusione di modelli organizzativi che salvaguardino il diritto delle articolazioni territoriali dei partiti (o comunque, alle collettività di riferimento) di partecipare effettivamente ai processi decisionali relativi alla vita politica locale²⁰³.

In relazione alla legislazione elettorale, è necessario che il legislatore si muova nell'ottica di abbandonare la logica della cooptazione e di rafforzare il necessario legame tra rappresentanza politica e territorio²⁰⁴.

È noto, infatti, che la più recente legislazione elettorale ha consegnato in mano ai partiti politici, e conseguentemente ai loro leader, il potere di scegliere molta parte dei parlamentari secondo una logica di cooptazione dall'alto della classe politica. Il riferimento è al sistema di liste bloccate previsto dalla l. n. 270/2005, dichiarato incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 1/2014, ed al sistema di liste semi-bloccate, poi introdotto con la l. n. 52/2015, cd. *Italicum*²⁰⁵, fatto salvo invece dalla recentissima sentenza n. 35/2017²⁰⁶.

Tali sistemi indeboliscono il ceto politico e inficiano la dimensione necessariamente territoriale del rapporto di rappresentanza ex art. 56 e 57 Cost.

Di tale circostanza sembra essere consapevole la stessa Consulta che, con la sentenza n. 35/2017, ha auspicato che la determinazione dei capilista da parte dei partiti avvenga *“alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”*, quasi ad evidenziare la necessità di una selezione democratica dei candidati da parte delle comunità territoriali di riferimento²⁰⁷.

202 Cfr. V. PARETO, *Lettere a Maffeo Pantaleoni*, Roma, 1962, pag. 290, secondo cui *“il bisogno di protezione dei deboli è generale e si manifesta con il ricercarla presso chi ha il potere, cioè presso i vari signori, quando prevale la forza centrifuga e presso il potere centrale quando prevale la forza centripeta”*.

203 Sul punto, se si vuole, cfr. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., pag. 20.

204 Sul rapporto tra rappresentanza politica e territorio cfr., A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017; S. FURLANI, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi politici*, n. 4/1985, p. 49 ss.; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, 1998; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, pag. 2576 ss.

205 Sia consentito un rinvio a A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, in cui si evidenzia la sostanziale continuità tra i due sistemi elettorali, e si rileva che *“con l'Italicum i parlamentari saranno scelti - in larga parte - dai leader di partito prima ancora che dagli elettori e risponderanno a chi li ha nominati. Ancora una volta, come per il cd. Porcellum, la logica di fondo che ispira la nuova legge elettorale è quella della cooptazione”*. Nello stesso senso, si richiamano le considerazioni di G. SORRENTI, *Ulteriori precisazioni*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, (a cura di), *Forum sull'Italicum*, Torino, 2015, pag. 47, secondo cui *“l'italicum non segna una netta discontinuità rispetto al sistema elettorale che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione”*.

206 La Corte costituzionale, con sentenza 25 gennaio 2017, n. 35, ha, da un lato, rilevato che il sistema delle liste semi-bloccate previsto dalla l. n. 52/2015 *“non determina una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, Cost”*; dall'altro ha riconosciuto la fondatezza del rischio che *“le liste di minoranza [possano] avere eletti solo tra i capilista bloccati”*, derubricando tuttavia tale questione a mera *“conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale”*.

207 In tal senso cfr. A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non è un obbligo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 1/2017, pag. 5 secondo cui *“il giudice costituzionale ha voluto valorizzare la possibile adozione da parte del legislatore di meccanismi - come le*

Parimenti lesiva della dimensione territoriale del rapporto di rappresentanza è la disciplina delle cd. multicandidature, che risulta idonea a “spezzare – *rectius eludere - il rapporto tra eletto e territori*”²⁰⁸. Anche tale istituto, tuttavia, è stato fatto salvo dalla sentenza n. 35/2017 che si è limitata a dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 85, d.p.r. n. 361/1957, “*nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati quale collegio nominale prescelga*”, ha conservato il metodo del sorteggio ed ha dato mandato al legislatore di individuare un criterio per l’individuazione del collegio d’elezione del pluricandidato diverso dall’arbitrio di quest’ultimo e rispettoso della volontà degli elettori²⁰⁹.

È opportuno, allora, che le forze politiche presenti in Parlamento non solo accolgano ma piuttosto superino le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale n. 35/2017 e provvedano a riformare il sistema elettorale al fine di correggere le distorsioni del rapporto di rappresentanza generate dal sistema delle liste semi-bloccate e dalla possibilità di multicandidature, e nell’ottica di rinforzare il rapporto tra eletti e territorio.

Ciò è possibile sia con alcuni correttivi alla legge elettorale vigente (ad esempio, con l’abolizione dei capilista bloccati o con l’introduzione per legge delle primarie per la loro designazione), sia mediante l’adozione di un nuovo sistema elettorale che assicuri il legame tra parlamentari e territori come, ad esempio, il maggioritario con collegi uninominali.

Si è già evidenziato, però, che il progressivo inveroimento del disegno autonomistico tracciato nella Carta fondamentale non riposa esclusivamente sull’effettiva capacità del ceto politico (specialmente locale) di rappresentare i territori ed esercitare l’autonomia, ma richiede altresì che sia garantito alle comunità locali di esercitare effettivamente (e responsabilmente) il proprio potere decisionale “*su una parte importante degli affari pubblici*” (art. 3, comma 1, CEAL).|

Per tale motivo, e sempre in una prospettiva *de iure condendo*, è auspicabile che il legislatore adotti una serie di provvedimenti volti, da un lato, a liberare gli spazi di potere già riconosciuti dall’ordinamento agli enti locali (e progressivamente occupati dalla burocrazia centrale) e, dall’altro, ad ampliare l’autonomia statutaria degli stessi anche con riferimento alle regole che ineriscono la definizione della forma di governo locale.

primarie – diretti a determinare un più stretto collegamento tra partiti ed elettori fin dal momento della selezione e della presentazione delle candidature. Il diritto costituzionale di voto, detto altrimenti, non si realizza, per Costituzione, solo nel momento delle elezioni, ma attiene direttamente pure alla fase precedente della costruzione del rapporto politico tra cittadini e organizzazioni politiche”.

208 A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, pag. 8.

209 La Corte, nel caducare l’art. 85 del d.p.r. n. 361/1957, “*nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati quale collegio nominale prescelga*”, ha specificato che “*permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio*”. Ciò secondo la Consulta “*restituisce pertanto, com’è indispensabile, una normativa elettorale che risulta anche per questa parte immediatamente applicabile all’esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008)*”; mentre “*appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori*”.

Sotto il primo profilo, è noto che negli ultimi anni il legislatore nazionale ha adottato una serie di disposizioni volte ad incrementare i poteri di alcune autorità centrali che, di conseguenza, hanno contribuito a deresponsabilizzare gli enti locali e hanno prodotto uno spostamento verso il centro (o, se si vuole, verso l'alto) delle decisioni, non solo tecniche ma anche, politiche²¹⁰. È evidente che, così facendo, il legislatore riduce il potere di scelta dei decisori locali (con tutto ciò che ne consegue in termini di perdita di efficienza della pubblica amministrazione e di distorsione dei meccanismi di responsabilità politica) e favorisce l'accumulazione di potere in capo a novelli *pontifices* le cui decisioni (tecniche) sono pur sempre espressione del potere centrale (politico) che li ha nominati.

L'inveramento del disegno autonomistico, al contrario, richiede, il superamento di tali scelte “*centralizzanti*” in favore di un sistema di regole che non ponga le amministrazioni locali sotto tutela ma, al contrario, le renda protagoniste (e quindi responsabili) delle decisioni che riguardano la vita della collettività locale.

Sotto il secondo profilo, è noto che l'autonomia statutaria riconosciuta nel nostro ordinamento agli enti locali non consente a questi ultimi di intervenire, se non in maniera marginale, sulla propria forma di governo la cui definizione è sempre demandata alla legislazione ordinaria. Si è visto, poi, che le recenti riforme dell'ordinamento degli enti d'area vasta adottate dal legislatore nazionale (e, per quanto riguarda la Sicilia, da quello regionale) non hanno mutato sostanzialmente contenuti e limiti di tale autonomia: da un lato, infatti, è stata introdotta la possibilità per tali enti di adottare alcune scelte relative alla propria forma di governo mediante gli statuti; dall'altro, l'autonomia statutaria in tale materia è stata sottoposta a limiti così stringenti da renderla ineffettiva (cfr. *supra* par. 7 e 8).

Vale la pena, allora, interrogarsi sull'opportunità di mettere in discussione l'idea che la forma di governo degli enti locali debba necessariamente essere definita nel dettaglio a Roma o a Palermo (o peggio, copiata da altre esperienze) e che non possa, invece, essere demandata alle scelte delle singole collettività territoriali. Ferme restando, infatti, la competenza esclusiva riconosciuta al legislatore in materia di “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*” (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.) e la necessità che la forma di governo delle autonomie sia coerente con il principio democratico di sovranità popolare, è possibile ed opportuno – se non addirittura necessario – che il legislatore, specie con riferimento agli enti d'area vasta, consenta una maggiore flessibilità agli statuti nella scelta dei modelli politici e delle soluzioni organizzative che garantiscono la maggiore rappresentanza delle collettività locali.

210 Il riferimento è, ad esempio, alla progressiva espansione dei poteri dell'ANAC, e al riconoscimento in capo a quest'ultima, ad opera del d.lgs. n. 50/2016, di una funzione di *governance* del sistema degli appalti a scapito soprattutto delle amministrazioni locali. A tal proposito sono note le critiche di S. CASSESE, *L'Anac? Contrastare la corruzione senza rinunciare all'efficienza*, in *Il Foglio*, 24 gennaio 2017. Sul tema, cfr. il recente contributo di A. CARIOLA, *De minimis: di regole di legalità e due proposte di correttivi per il Codice appalti*, in *LexItalia.it*, secondo cui, ad esempio, “*il d.lgs. n. 50/2016 rischia di deresponsabilizzare le amministrazioni accentrando ruoli e competenze in capo alle centrali di committenza ed alle stazioni qualificate, ma soprattutto facendo dell'Anac il soggetto deputato alla governance dell'intero sistema, e quindi alimentando attese che solo il tempo potrà dire se saranno soddisfatte*”.

Si tratta di una strada che presuppone un radicale mutamento di prospettiva, la cui percorribilità merita di essere ulteriormente studiata, che muove dalla considerazione quasi scontata che i territori hanno esigenze diverse e non possono essere governati allo stesso modo e dagli stessi organi. Ai decisori politici locali deve essere garantita, allora, la possibilità di (e la forza per) adottare le scelte necessarie al migliore governo del territorio.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Catania