

I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie

di PAOLO GIANGASPERO

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le autonomie speciali e i «loro» enti locali: i poteri di conformazione del sistema delle autonomie locali tra estensione della potestà ordinamentale e riforme degli Statuti. - 3. Processi che «vengono da lontano»: una breve descrizione delle tre leggi sull'ordinamento delle autonomie locali. - 4. (*segue*) La Regione Friuli-Venezia Giulia tra Unioni Territoriali Intercomunali e riforma dello Statuto: l'abolizione delle province e il «fantasma» della Città metropolitana di Trieste. - 5. (*segue*) La Regione Sicilia: consorzi e città metropolitane: le sperimentazioni in tema di organizzazione di governo e i successivi ritorni indietro: le ll.rr. n. 15 del 2015 e 5 del 2016. - 6. (*segue*) La Regione Sardegna: dalla soppressione delle province regionali ad una riforma pluricentrica: verso l'eliminazione del livello provinciale? - 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Il presente studio tenta di fare il punto sui processi di riordino territoriale e di riassetto delle funzioni del sistema delle autonomie locali attualmente in atto in tre Regioni ad autonomia speciale. In tempi recenti si è infatti assistito ad atti legislativi di esercizio della potestà ordinamentale sugli enti locali nel Friuli-Venezia Giulia, in Sardegna e in Sicilia¹. Le leggi regionali cui si farà riferimento non sono i primi atti di esercizio della potestà sull'ordinamento degli enti locali nei rispettivi ordinamenti speciali, ma appaiono parti-

¹ Ci si riferisce in particolare per il Friuli-Venezia Giulia alla l.r. 12 dicembre 2014, n. 26 («Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative»); per la Regione Sicilia alla l.r. 4 agosto 2015, n. 15 («Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città») e per la Regione Sardegna alla l.r. 4 febbraio 2016, n. 2 («Riordino delle autonomie locali della Sardegna»). Come si vedrà, in tutti i casi si tratta di leggi che avviano processi di riassetto che vanno attuati con interventi successivi, non ancora tutti approvati.

colarmente significative da un lato perché si segnalano per l'aspirazione ad un'organicità che nei precedenti non sempre si riscontrava; dall'altro in quanto costituiscono altrettante svolte rilevanti rispetto alle scelte precedenti, soprattutto per quanto riguarda la disciplina delle funzioni di area vasta, ed in particolare il ruolo della provincia nelle autonomie speciali.

Come risulterà evidente, il compito che ci si prefigge non è semplice, né probabilmente i tempi sono maturi per formulare giudizi definitivi a riguardo. In primo luogo, infatti, lo stato di avanzamento dei processi di riassetto del sistema delle autonomie territoriali nelle tre Regioni che si prenderanno in considerazione è piuttosto diversificato. Se infatti tutte e tre le Regioni hanno adottato in tempi relativamente recenti leggi generali sull'assetto delle rispettive autonomie territoriali, che aspirano a guidare complessi processi di riforma, occorre tuttavia notare che tali processi sono attualmente in stadi di concreta attuazione piuttosto diversi. La Regione che pare più avanti (sia pure con i problemi cui si farà riferimento tra poco) lungo la strada di un complessivo ridisegno del sistema delle autonomie è il Friuli-Venezia Giulia. Certamente meno avanzati sono viceversa gli stadi di attuazione nelle Regioni Sardegna e Sicilia. Quanto alla prima, il quadro disegnato dalla l.r. n. 2 del 2016 è ad oggi solo in parte attuato, mancando ancora importanti atti di definizione degli ambiti di esercizio delle funzioni amministrative locali e una puntuale individuazione delle funzioni da devolvere. Relativamente alla Sicilia, la l.r. n. 15 del 2015 è abbastanza dettagliata (come si dirà) sull'assetto organizzativo degli enti locali di area vasta, ma è ancora ben lontana dal trovare concreta attuazione, sia dal punto di vista della redistribuzione delle funzioni, che da quello della approvazione degli statuti dei «nuovi» enti locali.

Non è possibile, inoltre, ignorare il fatto che tutti i processi di riassetto paiono scontare – sia pure in misura diversa – la attuale situazione di incertezza (almeno potenziale) prodottasi all'indomani dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. È un dato di comune rilevazione, ed emerge dallo stesso testo della legge stessa, come la legge nazionale di riassetto del sistema delle autonomie locali (l. 56/2014, c.d. Legge Delrio) fosse legata, nella sua integrale attuazione, alla eliminazione dei richiami costituzionali alla provincia attraverso la riforma dell'art. 114 Cost. Questo legame, del resto, è stato percepito anche da molti annotatori della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, rispetto alla quale è stato osservato come la decisione su alcune delle questioni sollevate a sua volta in certo senso «scommettesse» sul buon esito della riforma, fino ad essere influenzata, nella lettura dei parametri costituzionali evocati nei ricorsi regionali contro la legge

statale di riordino delle autonomie locali, da suggestioni emergenti dal nuovo testo costituzionale piuttosto che da una lettura di quello in vigore². L'esito del referendum del dicembre 2016, da questo punto di vista, potrebbe non essere privo di conseguenze sull'assetto della legislazione nazionale in materia di autonomia locale³.

Le questioni relative ai riflessi della mancata revisione costituzionale sul sistema disegnato dalla l. 56/2014 disegnano tuttavia un quadro troppo complesso per poterlo affrontare in questa sede, né la loro definizione appare del tutto necessaria, in quanto la legge citata non è integralmente applicabile alle Regioni speciali. È tuttavia necessario osservare che – nell'ipotesi, non del tutto improbabile, di interventi correttivi della legge stessa – anche le autonomie speciali ne potrebbero venire influenzate, se non altro in forza della presenza nel testo della legge di alcune disposizioni che si autoqualificano come norme di grande riforma, e che pertanto aspirano a formare un limite anche alla potestà ordinamentale sugli enti locali propria delle Regioni ad autonomia differenziata. Ed ancora, come si dirà, i legami tra la mancata riforma e le prospettive di effettivo completamento delle manovre di riordino delle autonomie locali nelle Regioni speciali sono percepibili non solo in termini di specifici vincoli giuridici, ma anche di mutamento di orientamenti politici (o di politica istituzionale): come si vedrà, il clima in qualche modo ostile alle province che è stata una caratteristica della progettata riforma costituzionale pare aver animato anche i disegni di riforma delle Regioni qui considerate. La bocciatura di questa riforma sembra aver in qualche modo attenuato questa spinta, il che potrebbe (si ripete: in termini politici, più che strettamente giuridici) indebolire processi riforma-

² In questo si v. tra gli altri L. VANDELLI, *La «legge Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forumcostituzionale.it* 2015; sulla decisione, talora in termini critici, si veda anche A. STERPA, *Un «giudizio in movimento»: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Nota a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015 (www.rivistaaic.it).

³ Questo è un dato di comune rilevazione da parte di coloro che si sono occupati degli «strascichi» della mancata riforma. Si veda in proposito, sia pure con diversità di accentuazioni, G. DI COSIMO, *E ora che si fa delle province?*; A. MORELLI, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*; C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, tutti in questa *Rivista*, nn. 5-6/2016, rispettivamente a pp. 815 ss., 847 ss. e 857 ss. Sul punto vedi anche, tra gli altri, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2016, 623 ss., e G. BOGGERO, *In attesa della riforma del Titolo V. L'attesa è finita: quid juris?*, *ivi*, 635 ss.

tori che nella continuità e stabilità degli obiettivi di riassetto istituzionale hanno una loro condizione essenziale.

Nonostante questi elementi di oggettiva difficoltà, tuttavia, qualche considerazione sulle recenti leggi di esercizio del potere ordinamentale da parte di tre delle autonomie differenziate appare egualmente utile.

La ridefinizione, nell'ambito delle competenze proprie delle Regioni speciali, del quadro dell'ordinamento dei rispettivi enti locali ha infatti la natura di una vera «grande» riforma se è vero – come è vero – che essa finisce per toccare il cuore dell'esercizio delle funzioni amministrative ed è l'occasione per procedere – sia pure mediante atti di legislazione ordinaria – alla recezione con gli strumenti propri della specialità dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Da questo punto di vista, il «peso» delle leggi cui ci si riferirà potrebbe definirsi, con una certa enfasi, quasi «materialmente statutario», in forza della loro importanza centrale nel connotare (ed eventualmente differenziare) le Regioni speciali rispetto alle altre autonomie regionali. Le ragioni di questa centralità risiedono in primo luogo in un dato che è comune a tutto il regionalismo italiano. Se si getta uno sguardo d'insieme sulla legislazione regionale degli ultimi anni, emerge come un dato difficilmente controvertibile il fatto che le leggi regionali più significative siano in sostanza leggi di organizzazione e distribuzioni di funzioni amministrative⁴, e che queste leggi siano rivolte a definire l'intelaiatura istituzionale sulla quale le funzioni amministrative andranno distribuite.

Del resto, almeno in due delle tre Regioni considerate, il processo di riforma ha risvolti «statutari» anche in senso formale, poiché in esse il disegno di riordino del sistema delle autonomie locali si intreccia con il tema della riforma dello Statuto, e dunque con interventi di natura anche formalmente sovraordinata alla legislazione regionale. Ciò è particolarmente evidente per le vicende del Friuli-Venezia Giulia, che ha assunto, in parallelo con l'approvazione della l.r. n. 26 del 2014 una iniziativa di riforma statutaria, poi andata a buon fine (l. cost. n. 1 del 2016), rivolta alla espunzione dei richiami alle province nella Carta fondamentale della Regione, con l'obiettivo di dare una sorta di «copertura» statutaria al disegno di soppressione

⁴ L'affermazione nel testo ha natura per così dire «empirica» e non intende assumere nessuna posizione generale in ordine alle evoluzioni complessive del sistema regionale italiano. Su questo tema si veda per tutti L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2012, 845 ss.

delle province e di riassetto dei livelli di governo già intrapreso con la l.r. di riforma del sistema delle autonomie, ed oggi effettivamente avviato sotto questo profilo a realizzazione. Un disegno analogo si può rinvenire anche nell'esperienza della Sardegna, per la quale tuttavia non si è giunti ad una modifica dello Statuto regionale, che pure, nel processo di progressiva emersione delle linee della riforma recentemente approvata, era stata considerata come un passaggio essenziale⁵, e che ha visto l'approvazione in Consiglio regionale di un'iniziativa legislativa regionale in questo senso. Pur nelle peculiarità proprie del relativo ordinamento, una tendenza per certi versi analoga è presente anche nella legislazione siciliana, che sembra indirizzata ad una sorta di «ritorno allo Statuto», che – come è noto – configura le province come «liberi consorzi di comuni», sicché le iniziative di riforma delle autonomie locali sono state presentate come un vero superamento della provincia⁶.

Infine, a confermare l'importanza, sul piano della definizione della specialità, della potestà ordinamentale sugli enti locali è anche la circostanza che – all'indomani della riforma del Titolo V del 2001 – la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (comune a tutte le Regioni speciali, e tale da differenziare le autonomie speciali da quelle delle Regioni ordinarie) sembra essersi sempre più qualificata come un tratto essenziale del carattere differenziato delle autonomie fondate sull'art. 116, primo comma, Cost.

È proprio da quest'ultimo punto che conviene partire, prima di descrivere nelle loro grandi linee i contenuti della recente legislazione regionale di riforma.

2. *Le autonomie speciali e i «loro» enti locali: i poteri di conformazione del sistema delle autonomie locali tra estensione della potestà ordinamentale e riforme degli Statuti*

Come è noto, le Regioni speciali, a partire dalla l.c. n. 2 del 1993, sono tutte dotate di potestà legislativa primaria in materia di ordi-

⁵ Si veda in part. la l.r. sarda n. 15 del 2013 («Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province»), che all'art. 1, comma 1 prevedeva l'approvazione di una proposta di legge costituzionale di modifica dell'art. 43 dello Statuto. Sul punto v. *infra* nel testo.

⁶ Cfr. sul punto R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, 319 ss.

namento degli enti locali. Da questo punto di vista, la citata legge costituzionale ha finito per individuare in tale potestà un tratto comune alle autonomie speciali, dato questo riconosciuto – e valorizzato – dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sent. n. 415 del 1994⁷), che non di rado, del resto, si è pronunciata considerando questa competenza come sostanzialmente unitaria, a prescindere dalle differenze tra gli ordinamenti delle Regioni speciali⁸.

È peraltro accaduto che, all'indomani delle c.d. «Leggi Bassanini» e dei relativi d.lgs. di trasferimento di funzioni sulla base dei principi da esse definiti, vi siano state voci rivolte a dare una lettura in qualche misura «riduttiva» dell'estensione di questa potestà primaria, lettura fondata anche su alcuni spunti presenti nella giurisprudenza costituzionale fino a quel momento prodottasi. In questa direzione, ad esempio, si è affermato (con specifico riguardo allo Statuto siciliano) che – in virtù della loro natura di norme fondamentali di riforma economica e sociale – alcuni principi del c.d. «federalismo a Costituzione invariata» (si pensi ad es. al principio di sussidiarietà come principio guida nell'allocazione delle funzioni amministrative tra livelli di governo) avrebbero potuto fare il loro ingresso – pare di capire direttamente – anche negli ordinamenti delle Regioni speciali⁹.

A conclusioni per certi aspetti non dissimili avrebbe potuto condurre anche – dopo l'approvazione della l.c. n. 3 del 2001 – la nota tesi secondo la quale la c.d. clausola di maggior favore, destinata a

⁷ Secondo questa decisione, testualmente richiamata tra le altre dalla sent. 229 del 2001, il fine della revisione costituzionale di cui alla l.c. n. 2/1993 è quello di privilegiare «il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea», con ciò rimuovendo «l'originaria diversità di regime giuridico delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali».

⁸ È così avvenuto che in varie circostanze la Corte costituzionale abbia affrontato e risolto questioni relative a questa potestà primaria poste in riferimento ad una Regione con argomenti desunti dalla realtà di altre autonomie speciali. In tal senso emblematica pare in particolare la sent. n. 230 del 2001, sulla quale v. *infra* qualche considerazione nel testo. In tale decisione la Corte giunge persino ad utilizzare, allo scopo di valutare l'estensione della potestà ordinamentale della Sardegna, le disposizioni di un d.lgs. di trasferimento al Friuli-Venezia Giulia (v. in part. punto 3.2 diritto).

⁹ Cfr. L. LORELLO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico sociale. I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi – Atti del seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, Torino, Giappichelli, 2000, 369 ss.

«governare» l'impatto della riforma sulle Regioni speciali (art. 10 l.c. n. 3 del 2001) avrebbe dovuto applicarsi non solo a beneficio della autonomia regionale differenziata, ma a tutte le dimensioni dell'autonomia, e dunque anche alla posizione dei livelli di governo locale infraregionali¹⁰.

Posizioni di questo tenore, pure se costruite con differenza di argomenti, sono in realtà ricorrenti nella dottrina che si è occupata della collocazione della specialità regionale (e dei suoi strumenti caratteristici) nel quadro del regionalismo italiano, e paiono rivolti a mitigare gli effetti di quella che da qualche parte è stata definita la «specialità a rovescio», ossia l'effetto – in certo senso paradossale – secondo il quale le progressive trasformazioni del regionalismo ordinario, in quanto non direttamente applicabili anche alle Regioni speciali, rischiano di mettere queste ultime nella condizione di «rincorrere» le prime anche a fronte di innovazioni che per le Regioni ordinarie producano guadagni di autonomia¹¹.

Se tuttavia si guarda complessivamente alla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, tesi come queste sembrano non trovarvi conferma: letta nel suo insieme, infatti, tale giurisprudenza è orientata a valorizzare molto la differente collocazione degli enti locali nelle Regioni speciali, ed a individuare nella competenza ordinamentale sugli enti locali un elemento caratteristico della specialità regionale, dandone una lettura tendenzialmente «forte», ancorché forse non del tutto definita nei suoi contenuti e nei suoi limiti.

In questa direzione pare orientata innanzitutto la sentenza 236 del 2004 con la quale la Corte costituzionale, investita da ricorsi delle Regioni speciali contro la legge 131 del 2003, di attuazione della riforma del 2001, ha avuto modo di affermare – a sostegno di una decisione di inammissibilità delle questioni – come in realtà di per sé la riforma non produca effetti diretti (nemmeno per quanto concerne i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) su-

¹⁰ In questo senso A. RUGGERI, di cui si veda, esemplificativamente, *La Legge La Loggia e le Regioni ad autonomie differenziate, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in questa *Rivista*, n. 6/2004, 817 ss.; *La clausola di «maggior favore e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forumcostituzionale.it* 2006. Anche per questa via, dunque, i principi fondamentali di allocazione delle funzioni avrebbero non solo potuto entrare direttamente negli ordinamenti delle Regioni speciali, ma altresì a vincolare gli atti di esercizio della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

¹¹ Sul tema si v. da ultimo A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016 (www.rivistaaic.it).

gli ordinamenti delle Regioni speciali, che mantengono intatta la regola del parallelismo delle funzioni.

Vero è che questa decisione non riguarda direttamente tanto la potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali, quanto piuttosto il tema generale dell'impatto della riforma del 2001 sulle Regioni ad autonomia differenziata e la funzione dei decreti di attuazione degli Statuti speciali come fonte cui è riservata la competenza esclusiva a mediare i trasferimenti alle (e nelle) Regioni speciali. Ciononostante essa appare ugualmente significativa, da un lato in quanto in essa la Corte prende puntualmente posizione contro la tesi che vorrebbe estesa la clausola di tutela della autonomia anche agli enti locali infraregionali¹²; d'altro lato perché riconosce una possibile diversità di posizione (costituzionale) degli enti locali situati nelle Regioni speciali rispetto a quella degli enti locali delle Regioni ordinarie, giustificandola sulla base della funzione derogatoria degli statuti speciali rispetto al Titolo V, parte II, Cost.

Argomenti del medesimo tenore, del resto, sono presenti anche in decisioni successive, che più direttamente riguardano il tema della potestà sull'ordinamento degli enti locali, pronunciate in sede di impugnazione di diverse leggi di disciplina dell'ordinamento degli enti locali precedenti a quelle qui considerate, sulle quali qualche cenno sarà svolto nei paragrafi successivi. È infatti accaduto quasi costantemente che le scelte (peraltro in qualche caso tardive, in altri casi superate da successivi ripensamenti) operate da interventi conformativi sul sistema degli enti locali nelle Regioni speciali siano state impuginate dal Governo, e ciò ha dato modo alla Corte costituzionale di intervenire sul tema con diverse decisioni. Tra queste una importanza particolare rivestono in primo luogo le sentt. 229 e 230 e del 2001, rispetto alle quali

¹² L'argomento, a segnare un legame di continuità tra la sentenza citata nel testo e le successive su cui brevemente ci si intratterrà, è ripreso in vari luoghi anche con riguardo a questioni direttamente vertenti sulla estensione della potestà ordinamentale. Si v. ad esempio la sent. 238 del 2007, avente ad oggetto la l.r. n. 1 del 2006, primo atto di esercizio organico della potestà ordinamentale sugli enti locali da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia. Si v. anche la sent. 370 del 2006. Del resto, proprio con riguardo alle relazioni tra Regioni speciali e autonomie locali la Corte mostra di considerare ben difficile la realizzazione di un «guadagno complessivo» di autonomia: ad una maggior estensione della autonomia degli enti locali farebbe infatti riscontro una compressione dell'autonomia delle Regioni differenziate. Su questi punti si v. per tutti O. CHESSA, *L'autonomia locale nelle regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma*, in *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali* (a cura di R. BIN, L. COEN), Padova, CLEUP, 2008, 77 ss.

è significativo osservare come esse riguardassero due casi per certi aspetti «speculari» l'uno rispetto all'altro, in quanto ad essere oggetto di impugnazione era da un lato a legge del Friuli-Venezia Giulia con la quale si disponeva la soppressione delle comunità montane; dall'altro la legge regionale sarda istitutiva alcune «nuove province» regionali. Si trattava dunque, nel primo caso, della soppressione di una categoria di enti locali (sia pure non costituzionalmente necessari) quali le comunità montane; nel secondo dell'istituzione di un livello territoriale di governo almeno per taluni aspetti diverso dagli altri¹³. Pur senza scendere nell'esame dettagliato degli argomenti spesi dalla Corte costituzionale¹⁴, può dirsi che l'esito favorevole alle Regioni speciali in entrambi i casi stia a confermare per un verso il fatto che la Corte costituzionale riconosce alla competenza sull'ordinamento degli enti locali spazi di movimento piuttosto ampi a favore delle autonomie speciali, anche in deroga a disposizioni costituzionali specificamente rivolte alla garanzia per gli enti locali; per altro verso che in queste decisioni viene confermato che la competenza in esame, specialmente all'indomani della riforma, assume – quanto meno in linea di principio – un ruolo di primo piano nel definire la differente posizione delle Regioni ad autonomia differenziata nell'ambito del regionalismo riformato. Del resto, questi spunti trovano sviluppi significativi anche in decisioni successive, a loro volta adottate in sede di sindacato su leggi di Regioni speciali in materia di ordinamento locale: è il caso soprattutto della sent. 238 del 2007, pronunciata dalla Corte in sede di sindacato sulla l.r. del Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, cui il Governo nel suo ricorso addebitava un'eccessiva compressione delle competenze provinciali a seguito della prima riforma organica adottata in quella Regione in materia di ordinamento degli enti locali¹⁵. Anche qui la Corte rigetta la

¹³ Le c.d. «province regionali» sarde, dalla cui soppressione referendaria, come si dirà, prende le mosse il processo di riordino oggi avviato, possono infatti essere considerate un ente territoriale in parte diverso rispetto alle province, sia per la fonte istitutiva (una legge regionale), sia per il differente regime giuridico, sia infine perché la loro perimetrazione ovviamente incide sull'ambito territoriale delle province «tradizionali». Sul punto, per la diversità del regime giuridico delle province regionali, si veda A. RIVIEZZO, *Ordinamento della Regione e abolizione delle province in Sardegna: de provinciis non est referendum*, in *federalismi.it* 2013 (www.federalismi.it).

¹⁴ Sulle due decisioni si v. le note di D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, pp. 174 ss.; G. DEMURO, *La istituzione di nuove province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, pp. 167 ss.

¹⁵ Qualche osservazione ulteriore sul punto *infra*, nel testo.

questione, e lo fa attraverso una ricognizione della sua giurisprudenza che sembra per alcuni aspetti aspirare ad essere un complessivo «catalogo» delle linee giurisprudenziali sul punto¹⁶.

Meno significative, ma pur sempre di fatto favorevoli alle Regioni speciali sono poi decisioni più recenti della Corte, assunte sulla base di ricorsi regionali contro gli interventi statali che miravano al riassetto del sistema delle autonomie locali attraverso l'uso della decretazione d'urgenza¹⁷.

Il richiamo sintetico ad alcune delle decisioni più significative della giurisprudenza recente fino a qui condotto non ha la pretesa di dare una lettura del tutto esauriente delle posizioni della Corte costituzionale in materia di estensione della potestà regionale sull'ordinamento degli enti locali, e tuttavia da essa possono egualmente emergere alcune linee di fondo, sintetizzabili nei termini seguenti: *a)* le letture operate dalla Corte costituzionale tendono a divenire con il tempo (a partire dall'estensione a tutte le Regioni speciali di tale potestà, ma in particolare all'indomani della riforma del 2001) più attente a garantire spazi di autonomia e di differenziazione in favore delle Regioni ad autonomia differenziata, tanto che il diverso rapporto con gli enti locali infraregionali pare essere assunto a carattere «forte» della specialità regionale¹⁸; *b)* in varie circostanze la Corte costituzionale mostra di ritenere non applicabili (quanto meno non direttamente) alle Regioni speciali aspetti centrali della riforma del 2001 (si pensi al principio di sussidiarietà e al superamento del

¹⁶ Per certi aspetti questa decisione si segnala infatti anche perché in essa – attraverso molti riferimenti a propri precedenti – la Corte pare impegnata più che in altre occasioni, a dare un quadro complessivo dell'estensione del potere ordinamentale delle Regioni ad autonomia differenziata. Semmai è da rilevare come significativo il fatto che i precedenti citati siano tutti o quasi successivi alla riforma del 2001, ad attestare un almeno parziale mutamento degli orientamenti del giudice di costituzionalità, che si fanno tendenzialmente più favorevoli alle ragioni dell'autonomia proprio all'indomani del 2001. Su questo punto si v. *infra* nel testo.

¹⁷ Ci si riferisce alla sent. n. 220 del 2013, nella quale peraltro la Corte accoglie la questione per l'inidoneità dello strumento usato dal Governo, non pronunciandosi esplicitamente sulle censure, che pure erano state mosse anche dalle Regioni speciali a tutela della loro potestà ordinamentale sugli enti locali.

¹⁸ Da questo punto di vista, se confrontate con talune decisioni più risalenti, pronunciate in particolare con riferimento all'art. 15 dello Statuto siciliano, le sentenze più recenti paiono complessivamente più favorevoli alle ragioni dell'autonomia. Si vedano ad esempio, a questo riguardo, la sent. n. 96 del 1968 e la sent. n. 296 del 1997, pronunciate tutte con riguardo alla potestà ordinamentale della Regione Sicilia e espressive, in particolare quanto alla provincia, di orientamenti in parte più restrittivi rispetto a quelli della giurisprudenza successiva alla riforma del 2001.

parallelismo tra funzioni legislative e amministrative), che il Giudice di costituzionalità ritiene non siano in grado di per sé di intaccare il quadro statutario entro il quale le Regioni speciali si muovono; c) nel valutare la legittimità di scelte regionali in materia di ordinamento degli enti locali la Corte adotta costantemente il quadro normativo risultante dallo Statuto piuttosto che le disposizioni del Titolo V riformato¹⁹: ciò vale anche per l'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, che la Corte mostra di considerare a sua volta non direttamente applicabile in quanto almeno in parte eroso dalla potestà ordinamentale sugli enti locali²⁰; al contempo, nel ricostruire i limiti alla potestà sull'ordinamento degli enti locali la Corte evoca talora il principio di tutela delle autonomie locali (art. 5 Cost.), mentre non fa riferimento esplicito all'art. 114 Cost.²¹; d) la Corte inoltre considera ricompresa nella potestà primaria in materia di autonomie locali quella di eliminare enti locali non necessari (è il richiamato caso delle Comunità montane in Friuli-Venezia Giulia) e di istituire province regionali, che si possono qualificare quali forme di autonomia locale almeno in parte differenti rispetto alle restanti province²²; e) è costante nel ritenere esistenti spazi rilevanti di scelta in favore delle Regioni speciali quanto alla allocazione delle funzioni tra livelli di governo, anche notevolmente derogatori rispetto all'ordine delle competenze valevole per gli enti locali operanti nelle Regioni ordinarie.

Certo, anche in ragione della circostanza che le scelte di natura ordinamentale sulle quali la Corte si è pronunciata sono state talora frammentarie, e talora non particolarmente innovative, non è possibile ricavare dalla giurisprudenza della Corte indicazioni del tutto

¹⁹ A questo sono riconducibili le motivazioni di parecchie decisioni di inammissibilità, fondate sull'insufficiente motivazione dei ricorsi statali, che facevano direttamente richiamo alla Costituzione riformata, mentre avrebbero dovuto argomentarne l'applicabilità alle Regioni ad autonomia differenziata attraverso una riconduzione dei limiti evocati agli statuti

²⁰ Si veda in proposito la sent. 48 del 2003, la quale dichiara incostituzionale una l.r. sarda che disponeva scioglimenti anticipati delle province allo scopo di avviare le «nuove» province regionali, ma lo fa in forza della natura «provvedimentale» della legge, e proprio in forza del fatto che il potere ordinamentale non sia stato organicamente esercitato dalla Regione con ciò riconoscendo che la disciplina elettorale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), è quanto meno in parte da ritenersi ricompreso nella potestà ordinamentale.

²¹ Il dato appare significativo, se si pensa che nella giurisprudenza più risalente l'art. 5 Cost. veniva spesso citato in combinazione con l'art. 128 Cost., che certamente forniva alle autonomie locali una garanzia costituzionale più debole rispetto a quella dell'art. 114 Cost. nella sua versione attuale

²² A. RIVIEZZO, *Ordinamento della Regione* cit.

complete sull'estensione della potestà primaria in discorso, in particolare con riferimento ai limiti entro i quali le Regioni possono riformare le province fino eventualmente a sopprimerle.

Il problema, in realtà, si pone in termini particolarmente complicati – ed è stato nuovamente posto al centro dell'attenzione in tempi recenti – per la sola Regione Sicilia. È infatti difficilmente revocabile in dubbio il fatto che – sulla base degli Statuti nei loro testi originari – l'obbligatorietà della previsione delle province fosse un dato di fatto per il Friuli-Venezia Giulia e per la Sardegna, in quanto la presenza del livello amministrativo provinciale trovava abbastanza pacificamente un fondamento nelle disposizioni degli Statuti²³. All'opposto, lo Statuto siciliano, al suo art. 15, prevede che il sistema siciliano degli enti locali si fondi sui comuni e sui liberi consorzi di comuni. È tuttavia significativo osservare, con riguardo a tale disposizione, che vi siano state anche recentemente posizioni in dottrina rivolte, particolarmente all'indomani del referendum costituzionale del dicembre del 2016, a non considerare legittima nella Regione l'eliminazione del livello territoriale provinciale. La tesi, nella sua versione più rigorosa, fa perno su una lettura «forte» dell'art. 114 Cost., dalla quale si sostiene debba desumersi non solo la necessità di un livello provinciale di amministrazione, ma anche la sua natura di ente a fini generali e – forse – persino la sua elettività diretta²⁴, ammettendosi per altro verso solo la possibili-

²³ Si veda, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, soprattutto l'art. 11 della l.c. n. 1 del 1963 («La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province ed ai Comuni, ai topi consorzi ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici» e l'art. 59 («Le Province ed i Comuni della Regione sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione»), non a caso oggetto della recente legge di revisione statutaria, di cui si dirà, nonché i parecchi altri riferimenti alla provincia contenuti in varie disposizioni degli Statuti. Per quanto riguarda la Regione Sardegna, si v. in particolare l'art. 43 dello Statuto (l.c. n. 3 del 1948), ai sensi del quale «Province ed i Comuni della Regione sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione»: anche questa disposizione è oggetto di un'iniziativa di revisione dello Statuto, non ancora tuttavia giunta in porto.

²⁴ A questo riguardo si veda soprattutto R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, 319 ss., che basa la sua tesi su alcune decisioni della Corte costituzionale (in part. le sentt. 96 del 1968 e 286 del 1997) specificamente aventi ad oggetto l'art. 15 dello Statuto siciliano; in senso almeno parzialmente simile si v. anche R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana sui «consorzi di comuni»*, in *Amministrare*, n. 3/2013, p. 431 ss. È d'altra parte necessario osservare che le decisioni della Corte sulla base delle quali queste conclusioni sono argomentate, benché specificamente pronunciate con riguardo allo Statuto siciliano, non paiono forse del tutto in linea, nella loro impostazione generale, con la giurisprudenza più recente. Si veda *supra*, par. 2.

lità per la Regione di «manovrare» con spazi di scelta autonoma il loro assetto funzionale²⁵. Al di là della persuasività di queste ricostruzioni, tuttavia, come si vedrà tra poco, l'eliminazione del livello provinciale nella Regione Sicilia, nonostante i proclami di tipo politico, non sembra alle porte, mentre, come si è detto, per arrivare a questo risultato le altre due Regioni hanno messo in moto (con esiti per il momento diversi) processi di revisione degli Statuti di autonomia.

3. *Processi che «vengono da lontano»: una breve descrizione delle tre leggi sull'ordinamento delle autonomie locali*

La sommaria ricognizione finora condotta, nel suo insieme sembra suffragare la tesi secondo la quale, sulla base di una modellistica proposta ben prima della riforma del 2001²⁶ lo schema dei rapporti tra Regione e sistema delle autonomie si articola in due sistemi differenti per le Regioni ordinarie e per quelle speciali. Da una parte (per le Regioni ordinarie) il sistema potrebbe con qualche approssimazione definirsi come imperniato sulla centralità degli enti locali infraregionali²⁷. Dall'altra parte, per le Regioni speciali, la rete di rapporti tra livelli di governo sarebbe costruita sulla centralità della Regione, che – quanto meno in linea di principio – avrebbe margini di manovra certamente più vasti nel conformare il «proprio» sistema di enti locali: a questo risultato, del resto, porta anche la circostanza che – nella ricostruzione dei limiti propri di tale competenza pri-

²⁵ È peraltro da osservare che a partire da ricostruzioni come queste, specie nelle versioni più rigorose, si possa finire per ritenere di dubbia legittimità costituzionale anche la l.s. n. 56 del 2014, a sua volta di difficile armonizzazione con una lettura dell'art. 114 come quella accennata nel testo.

²⁶ Ci si riferisce alla modellistica elaborata in termini generali da G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in questa *Rivista*, n. 4/1995, 641 ss. e successivamente ripresa, in sede di commento ad alcune delle sentenze citate poco sopra, da altra dottrina. Si veda ad es. D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale* cit., *passim*.

²⁷ In questo senso si veda ad es. anche G. BOGGERO, *In attesa della riforma del Titolo V* cit., 636 ss., anche se è stato osservato che – sulla base degli accordi intervenuti in sede di attuazione della legge n. 56 del 2014 si sia aperto qualche spazio di manovra anche in favore delle regioni ordinarie. Su questi punti si veda C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in questa *Rivista*, n. 1/2016, 99 ss. Di «modelli» in parte diversi in termini di distribuzione delle funzioni nelle Regioni ordinarie discorre anche L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

maria – la Corte abbia frequentemente fatto riferimento piuttosto al principio fondamentale della promozione dell'autonomia (art. 5 Cost.) che all'art. 114 Cost. o all'art. 117, comma 2, lett. p) che pure sono altrettanti capisaldi della riforma costituzionale del sistema dell'amministrazione locale approvata nel 2001.

Quanto osservato dà ragione della circostanza che i disegni di revisione dell'ordinamento delle autonomie locali nelle Regioni speciali abbiano seguito un percorso in certo senso «parallelo» rispetto agli analoghi disegni riformatori di livello statale, poi confluiti nella c.d. «Legge Delrio»: i primi passi di questi processi sono infatti precedenti rispetto alla legge appena citata, e grossomodo coevi rispetto ai primi tentativi di intervento statale sulle province; è inoltre da osservare come costantemente le Regioni ad autonomia differenziata abbiano inteso difendere di fronte alla Corte costituzionale i rispettivi spazi di manovra (sia attraverso l'impugnazione del d.l. in materia di riordino delle province, sia anche attraverso l'impugnazione della legge Delrio²⁸). Con ciò ovviamente non si intende sostenere che le Regioni speciali siano del tutto immuni da alcune possibili influenze ad opera della riforma degli enti locali del 2014 (che del resto per taluni suoi aspetti si qualifica come di grande riforma economica e sociale²⁹, e che più in generale per alcune sue disposizioni richiede la propria attuazione da parte delle Regioni speciali «compatibilmente con gli Statuti e i decreti di attuazione»), né che i rispettivi ordinamenti possano indefinitamente rimanere «impermeabili» rispetto ai principi costituzionali del titolo V, parte II, Cost. relativamente al ruolo degli enti locali. Si intende piuttosto rilevare come questi disegni di riforma non siano l'espressione di quella attuazione, ma trovino le proprie radici in vicende precedenti (e in certo

²⁸ Le due vicende hanno avuto esiti a parere di chi scrive non tali da alterare il quadro giurisprudenziale sopra esposto in ordine alla potestà ordinamentale delle Regioni speciali. Quanto alla sent. 220 del 2013, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del d.l. di riforma delle Province per la natura della fonte di disciplina, dichiarando assorbite le censure formulate dalle Regioni speciali. Un seguito di questa sentenza sta nella sent. 197 del 2015, con la quale veniva dichiarato inammissibile (con il venir meno del d.l. evocato a parametro) un ricorso formulato contro la l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2012, che riconfermava l'elezione diretta della provincia. Sull'altro versante, la sent. n. 50 del 2015, pur essendo stata la legge 56 del 2014 impugnata anche da alcune autonomie speciali, è costruita – come si è visto – in termini in parte «anomali» senza particolari approfondimenti in ordine alla sua incidenza sulla potestà ordinamentale delle Regioni speciali, salvo che per quanto riguarda le disposizioni sulle città metropolitane, qualificate come di grande riforma. Su questo profilo si veda però qualche spunto ulteriore *infra*, par. 5.

²⁹ In questo senso si veda la sent. 50/2015 della Corte costituzionale.

senso – almeno formalmente – indipendenti) rispetto alla approvazione della legge nazionale di riforma del sistema delle autonomie locali, e come la «traduzione» dei principi dell'art. 118 Cost. negli ordinamenti speciali possa seguire modelli organizzativi in potenza anche divergenti rispetto a quelli previsti per le autonomie ordinarie.

Si tratta dunque di processi che «vengono da lontano», e vanno brevemente analizzati in tutte le fasi della loro emersione (in taluni casi per la verità un po' confuse) facendo riferimento a eventi precedenti all'approvazione delle leggi di riassetto.

Sulla base di queste premesse, nelle prossime pagine si tenterà una sorta di ricognizione delle vicende che hanno condotto alla approvazione delle recenti leggi di riordino, per poi soffermarsi brevemente sui contenuti di queste ultime.

Preliminarmente occorre tuttavia formulare due avvertenze. La prima è che (come già accennato) i processi di riassetto delle autonomie locali non hanno tutti lo stesso grado di avanzamento (in particolar modo per quanto riguarda la individuazione delle funzioni da distribuire tra i livelli locali di governo), e dunque le relative analisi non potranno essere per così dire «sovrapponibili» in tutti i loro aspetti. La seconda avvertenza consiste nell'osservare che la descrizione delle leggi che avviano la riforma sarà condotta guardando, per così dire, le leggi «da lontano», senza addentrarsi eccessivamente nei particolari delle singole scelte legislative (il che porterebbe ad appesantire eccessivamente l'analisi). Ci si rende conto che questo tipo di approccio può portare a trascurare aspetti anche rilevanti dei processi di riordino, che richiederebbero ben altro approfondimento, ma il fine che ci si propone in questa sede è quello di tentare di porre in rilievo le scelte fondamentali operate nei singoli ordinamenti regionali e di evidenziare i profili della potestà sull'ordinamento degli enti locali sui quali le Regioni speciali hanno deciso di «investire» particolarmente nella loro attività di riordino del sistema delle autonomie locali regionali.

4. (segue) *La Regione Friuli-Venezia Giulia tra Unioni Territoriali Intercomunali e riforma dello Statuto: l'abolizione delle province e il «fantasma» della Città metropolitana di Trieste*

Dopo lunghi anni di mancato esercizio del potere ordinamentale, conseguito con la riforma statutaria del 1993 attraverso una modifica dell'art. 4 dello Statuto regionale, e successivamente attuato dal d.lgs. n. 2 del 1997 («Norme di attuazione dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e

delle relative circoscrizioni»), la Regione Friuli-Venezia Giulia ha per la prima volta esercitato organicamente la propria potestà legislativa sull'ordinamento degli enti locali con la l.r. n. 1 del 2006. Vero è che questa legge è stata quasi integralmente abrogata dalla più recente legge di riforma del 2014, e tuttavia qualche cenno a riguardo vale la pena di essere svolto per tre ragioni.

La prima consiste nel rilevare che questa legge introduce (ed è questa una parte che probabilmente sopravvive alla recente riforma) la possibilità di istituzione della città metropolitana. Ai sensi dell'art. 9 della legge, infatti, è prevista la possibilità di istituzione della Città metropolitana, di cui sono delineate in generale le funzioni³⁰ ed è disegnato un procedimento di attuazione, per la verità di non agevole realizzazione³¹.

La seconda ragione di interesse risiede nella circostanza che in occasione della approvazione di questa legge e dei successivi interventi legislativi di sua attuazione la Regione abbia fatto una ricognizione puntuale delle funzioni dei diversi livelli di governo ed in particolare di quello provinciale (operazione non del tutto semplice, in presenza di una legislazione estremamente stratificata). Tale ricognizione ha per taluni aspetti facilitato la stesura della recente legge di riforma, che sostanzialmente contiene un elenco dettagliato delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo, e che sulla individuazione delle funzioni sembra fare perno per ridisegnare il sistema degli enti locali.

Il terzo motivo per il quale la legge del 2006 va qui menzionata sta, forse paradossalmente, nel fallimento del disegno riformatore ad essa sotteso, quanto meno per quanto riguarda le più rilevanti novità organizzative relative all'amministrazione di area vasta. Il fulcro della legge era infatti in un forte depotenziamento della provincia (ente locale che pure doveva ritenersi obbligatorio, in quanto direttamente previsto in statuto) a favore dei c.d. Ambiti di Sviluppo Territoriale (ASTER), qualificabili come forme associative tra enti locali, cui parecchie funzioni di area vasta venivano conferite. L'introduzione dei c.d. ASTER costituiva la più rilevante novità

³⁰ Individuate nella «pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali e promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale».

³¹ Da questo punto di vista, il procedimento di avvio della Città potrebbe essere paralizzato anche dal mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi in un Consiglio comunale della provincia ove questo non sia collocabile, per mancanza di contiguità territoriale, in un'altra provincia.

della legge, ed era stata la ragione della già menzionata impugnazione statale della legge regionale, decisa dalla Corte costituzionale con la sent. n. 238 del 2007 in favore dell'autonomia regionale. È tuttavia da osservare come l'introduzione di questa figura organizzativa alla fine rimase sulla carta, in quanto con un successivo intervento legislativo (contenuto in una legge finanziaria) la figura fu cancellata in favore di una riespansione delle competenze delle province. Al di là delle peculiarità del caso, questa vicenda è per certi aspetti emblematica di alcune delle difficoltà che le Regioni speciali incontrano nel riformare il sistema delle autonomie locali. Su questo punto si ritornerà in chiusura, ma fin d'ora può affermarsi che – tanto più in assenza di modelli organizzativi prefigurati e semplicemente da attuare – il buon esito di un processo di riforma, che necessariamente si dipana in una serie di interventi spesso pariorinati sul piano della forza formale delle fonti, dipende in larga misura dalla permanenza di un indirizzo di politica istituzionale stabile nel tempo, che non sempre è agevole da conseguire.

Nel quadro prodottosi a seguito del «ritorno indietro» rispetto alle novità introdotte dalla riforma del 2006, un cambiamento dell'indirizzo politico istituzionale avviatosi con la legislatura attualmente ancora in corso fece sì che si ritornasse a porre al centro del dibattito il tema della revisione complessiva dell'ordinamento degli enti locali, con linee di indirizzo rivolte con decisione alla eliminazione delle province³². A tale scopo, contestualmente alla discussione della legge sulla riforma delle autonomie locali si procedette all'approvazione (unanime) di una iniziativa legislativa parlamentare di modifica dello Statuto speciale da parte del Consiglio regionale, rivolta ad espungere dal testo dello Statuto medesimo ogni riferimento alle province, consentendone esplicitamente l'eliminazione ad opera della Regione, ed a rafforzare le competenze regionali in materia di forme associative, anche obbligatorie, di esercizio di funzioni amministrative. L'iniziativa, che appare nei suoi contenuti funzionale al disegno organizzativo che prendeva forma in sede di legislazione regionale³³,

³² Un quadro degli atti che compongono dapprima la formulazione, e poi la realizzazione di questo disegno di riforma è rinvenibile sul sito dedicato alla riforma delle autonomie locali (si v. www.autonomielocali.regione.fvg.it). Qui sono pubblicate in particolare le Linee guida per il riordino del sistema Regione-Autonomie locali, una sorta di documento programmatico approvato dalla Giunta regionale il 31 ottobre de 2013, contestualmente all'avvio dell'iter della riforma.

³³ Una lettura delle parti fondamentali del disegno di legge costituzionale rende ragione della sua stretta connessione rispetto ai principi che andavano maturando in

fu successivamente approvata dal Parlamento, con qualche modifica di cui tra poco si dirà, con la l. cost. n. 1 del 2016. Sul piano della legislazione regionale, la riforma di cui subito si tratterà fu accompagnata dall'approvazione dapprima di una legge sulle elezioni provinciali (l.r. n. 2 del 2014, «Disciplina delle elezioni provinciali»³⁴) e successivamente da una importante riforma della finanza locale (l.r. n. 18 del 2015³⁵), in parte già prefigurata dalla legge di riforma degli enti locali.

Il «cuore» del riassetto del sistema delle autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia è comunque, per quanto qui interessa, nella l.r. n. 26 del 2014 («Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle unioni territoriali intercomunali e riallocazione delle funzioni amministrative»), ed è pertanto su questa legge e sulle sue successive modifiche (in alcuni casi piuttosto significative) che verteranno le osservazioni seguenti.

Se si guarda complessivamente al quadro risultante dalla legge regionale appena citata, si può osservare come essa, fin dalle disposizioni di esordio, che rimandano alla proclamazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (art. 3), sia rivolta con decisione a disegnare un sistema di enti locali fondato essenzialmente sui comuni (art. 2, comma 1), con la prospettiva della eliminazione delle amministrazioni provinciali. Il perno di questo nuovo sistema – che nel disegno della legge è destinato a sostituire tutte le precedenti forme di gestioni associate di funzioni³⁶ – è la previsione delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), qualificate come

Regione circa i capisaldi del nuovo ordinamento degli enti locali, basato sulle unioni comunali e rivolto al superamento della dimensione provinciale. Oltre infatti ad introdurre nel testo dello Statuto i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella distribuzione delle funzioni amministrative, i due «baricentri» dell'intervento di riforma stavano da un lato nella introduzione di un'esplicita competenza regionale a disciplinare «forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali»; dall'altro nell'introduzione di una disposizione che consente esplicitamente la soppressione delle province.

³⁴ Ci si riferisce alla l.r. n. 2 del 2014, successivamente abrogata con la legge che avvia la soppressione delle province di cui si dirà tra poco. La disciplina prevedeva un'elezione indiretta della provincia, che tuttavia, rispetto al disegno che sarebbe uscito dalla l. 56 del 2014 prevedeva la presenza di una giunta provinciale, eletta – come il Presidente – dalla Assemblea dei sindaci.

³⁵ Rubricata «La disciplina della finanza locale nel Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali».

³⁶ Si v. in particolare il titolo V della legge in esame, dedicato al superamento delle forme collaborative in atto.

«enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di Comuni, istituiti (...) per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale» (art. 5) ³⁷. La gestione associata di funzioni attraverso le UTI è obbligatoria per i comuni fino a una certa soglia demografica (5000 abitanti, 3000 per i comuni montani); formalmente non tale per i comuni più grandi, che tuttavia riceverebbero penalizzazioni nei trasferimenti finanziari in caso di mancata adesione³⁸. Dal punto di vista della loro struttura organizzativa, le UTI sono dunque qualificabili come unioni di comuni, i cui organi sono individuati nell'Assemblea, organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo composto dai sindaci dei comuni aderenti, le cui deliberazioni sono assunte con voto ponderato (artt. 12 e 13 della l.r. in esame³⁹), dal Presidente, eletto per tre anni dall'Assemblea tra i suoi componenti e passibile di voto di sfiducia da parte di questa (art. 14), e dall'organo di revisione contabile. Delle unioni sono altresì individuate in generale le funzioni (art. 23). Esse presentano dunque una struttura in parte divergente rispetto agli organi di governo delle unioni come previste dal d.lgs. 267 del 2000 e successive modifiche, non prevedendo la giunta e concentrando le competenze esecutive in capo al Presidente, eventualmente coadiuvato da un ufficio di presidenza e da un Direttore generale.

Con riguardo all'impianto complessivo della legge possono farsi due osservazioni di carattere generale.

La prima consiste nel rilevare che – a differenza di quanto accade per le altre Regioni ad autonomia differenziata – la legge sia sostanzialmente costruita a partire dalla ricognizione delle funzioni

³⁷ Sull'architettura fondata sulle UTI verteranno le osservazioni seguenti, anche se nella legge vi sono richiami ad altri meccanismi finalizzati a creare bacini territoriali adeguati alla gestione di funzioni. Si v. in proposito ad es. il riferimento alle fusioni di comuni, che dovrebbero essere oggetto di un piano annuale (art. 8) ed alla possibilità di fusione delle UTI (art. 7-*bis*, aggiunto dalla l.r. n. 12 del 2015).

³⁸ Si v. a questo riguardo l'art. 4, comma 4, lett. *b*) della legge, che subordina la mancata adesione alla presentazione di una relazione che dimostri la sostenibilità dell'esercizio delle funzioni a fronte della riduzione delle risorse previste dal successivo art. 42 della legge.

³⁹ Tra le funzioni più importanti dell'assemblea vi sono quella dell'elezione e della possibile sfiducia al Presidente, nonché dell'elezione dell'organo di revisione; nella approvazione delle modifiche statutarie e dei regolamenti, nella deliberazione del Piano dell'Unione (i cui contenuti sono indicati nell'art. 17 della legge). Nel Presidente sono concentrati i compiti esecutivi dell'Unione, compresa la nomina del vicepresidente e dell'eventuale ufficio di Presidenza, nonché del direttore dell'unione (v. art. 18 della legge).

da distribuire tra i diversi livelli di governo. Sulla «mappatura» delle funzioni provinciali si basa infatti la riallocazione di molte funzioni provinciali a Regione e UTI nella fase transitoria fino alla eliminazione della provincia⁴⁰. Sulla puntuale individuazione di funzioni sono costruite anche le disposizioni (più volte modificate da leggi successive) che costituiscono in sostanza il fulcro dell'intervento legislativo, individuando i «blocchi» di attribuzioni amministrative che, una volta costituite le UTI, obbligatoriamente devono passare alla gestione associata ad opera delle unioni e quelle (non molte) che invece possono rimanere in capo ai singoli comuni (artt. 26 e 27).

La seconda osservazione consiste nel rilevare come il disegno di riordino del sistema delle autonomie locali sia caratterizzato da un ruolo piuttosto incisivo della Regione, percepito da non poche parti come il segno di un qualche «centralismo regionale». Tale caratteristica risulta da diversi elementi nel disegno originario della legge, ed esce confermato anche dalle prime fasi della sua attuazione. In linea generale, la Regione, nel ridisegno della distribuzione delle funzioni amministrative, ha attratto a sé non poche delle funzioni sottratte alle province. Inoltre, ad attestare l'intenzione della Regione di riservarsi forti poteri di impulso nell'avvio della riforma, può menzionarsi anzitutto la circostanza stessa che l'ingresso nelle UTI, seppure non qualificabile (nel testo originario della legge) come obbligatorio per i Comuni di dimensioni maggiori, fosse assistito non già dalla previsione di incentivi, ma da penalizzazioni in termini di trasferimenti e fosse condizionato alla presentazione di un piano che dimostrasse la sostenibilità dell'esercizio non associato delle funzioni a fronte delle penalizzazioni (art. 4 della legge)⁴¹. Ancora, la legge, nel fissare i termini (poi più volte slittati) per la sua andata a regime individua in maniera piuttosto puntuale le funzioni che obbligatoriamente devono essere esercitate per il tramite delle UTI, attraverso un elenco puntuale di «blocchi» di funzioni tra le quali i comuni partecipanti alle unioni intercomunali devono obbligatoriamente sceglierne alcune in

⁴⁰ Si v. in particolare gli allegati A, B e C, poi ripetutamente modificati alla l.r. in commento, che disciplinano la devoluzione delle funzioni esercitate alle province, indicando rispettivamente quelle transitoriamente mantenute alle province, quelle devolute alla Regione e quelle devolute alle Unioni di comuni.

⁴¹ Da questo punto di vista, dunque, l'incentivo alle unioni è individuato non in norme di favore, come per es. accade nella legge sarda, ma in misure di carattere «sanzionatorio».

fase di primo avvio, per poi assumerle gradualmente tutte⁴². Inoltre, tracce di un ruolo tendenzialmente «forte» della Regione nel guidare la riforma stanno anche nelle modalità di assunzione del Piano di riordino territoriale, atto giuntale deputato ad individuare gli ambiti territoriali (sulla base dell'art. 4 del testo originario della legge, piano che del resto fu approvato in tempi relativamente rapidi con l'individuazione di 18 UTI⁴³), e con la previsione di un potere sostitutivo esercitabile in caso di ritardi nel procedimento di adozione dello statuto dell'unione (art. 7, comma 2).

Queste caratteristiche dell'intervento regionale possono essere la base per la spiegazione di alcune vicende successive alla sua prima approvazione. All'indomani della adozione del Piano di riordino territoriale, infatti, numerosi comuni si sono resi protagonisti di un contenzioso piuttosto imponente di fronte al giudice amministrativo. Vari erano gli aspetti della riforma in quella sede contestati: anzitutto la natura amministrativa del piano di riordino territoriale; in secondo luogo la legittimità del potere sostitutivo nell'approvazione dello Statuto delle UTI: sullo sfondo, aleggiava la richiesta di sollevare una questione di legittimità costituzionale, fondata su un'asserita lesione delle prerogative dei comuni stessi. Nella loro maggior parte, i ricorsi non hanno sortito gli effetti desiderati. Il Piano di riordino territoriale è infatti stato annullato solo per aspetti del tutto marginali, successivamente corretti con parziali revisioni del piano stesso⁴⁴; le questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate manifestamente infondate; e tuttavia il TAR ha fornito una interpretazione per così dire «correttiva» della legge, considerando in sostanza inapplica-

⁴² Le funzioni comunali che debbono necessariamente essere esercitate per il tramite dell'UTI, e che si qualificano per vari aspetti come «proprie» di questa figura, ai cui organi sono demandate le decisioni a riguardo, sono indicate dall'art. 26. Tra esse ad es. la gestione del personale, le attività produttive il sistema dei servizi sociali, la programmazione e pianificazione territoriale sovracomunale ed altre. In ordine a queste la legge prevedeva termini stringenti (poi in parte prorogati) per una progressiva assunzione da parte dell'Unione. Lo stesso regime si applica anche alle funzioni che l'art. 32 della legge sottrae alle province per trasferirle ai comuni. Di altre funzioni è previsto l'esercizio da parte dei comuni (che conservano la competenza deliberativa) «avvalendosi» degli uffici dell'Unione (art. 27).

⁴³ Il piano è stato adottato con d.g.r. 1° luglio 2015, n. 2182.

⁴⁴ È da osservare che attraverso modifiche successive della legge il piano è stato «legificato», e che oggi l'individuazione degli ambiti territoriali delle UTI è contenuta in un allegato alla legge.

bile il potere sostitutivo regionale in sede di approvazione da parte dell'assemblea dei sindaci degli statuti delle UTI⁴⁵.

Alla luce delle difficoltà operative incontrate nell'attuazione della legge possono essere spiegate le numerose modifiche apportate alla legge da vari interventi legislativi successivi. Non è in questa sede possibile passarle in rassegna tutte, e tuttavia va osservato come per taluni aspetti queste modifiche stiano ad attestare un qualche «ammorbidimento» nella fase di avvio delle UTI ed a giustificare un atteggiamento per così dire più «dialogante» della Regione con i Comuni⁴⁶. Questo parziale mutamento non pare tuttavia aver spianato la strada all'avvio generalizzato della riforma, se è vero, come è vero, che al marzo 2017 una parte piuttosto cospicua dei comuni della Regione (circa un terzo) non aveva ancora aderito alle UTI⁴⁷, ed anzi vi sono stati comuni – anche di una certa importanza – che hanno deliberato, dopo l'adesione all'unione, di uscirne⁴⁸.

A queste difficoltà nell'andata a regime della legge sulla distribuzione delle funzioni se ne aggiunge un'altra, di natura politica, che ha a che fare con la ipotesi di Città metropolitana, che da qualche parte si vorrebbe applicata a Trieste. A questo riguardo, si deve rimarcare come la proposta di revisione dello Statuto approvata in Consiglio regionale fosse sostanzialmente muta sul punto, ed esprimesse piuttosto un indirizzo rivolto a dare copertura alle scelte di fondo che si venivano prefigurando con la legge sulla riforma del sistema delle autonomie locali. In sede di dibattito parlamentare, tuttavia, la Città metropolitana ha fatto la sua comparsa attraverso l'approvazione di alcuni emendamenti che introducono in varie parti dello Statuto la «possibilità» di istituire in Regione la Città metro-

⁴⁵ Si v. a questo riguardo TAR Friuli-Venezia Giulia, sent. 287/2016. In quest'occasione il TAR ha optato per una interpretazione «costituzionalmente orientata» del potere sostitutivo previsto dalla norma, considerato applicabile solo alla ipotesi di mancata proposta dello Statuto e dell'atto istitutivo dell'UTI, ma non esteso all'ipotesi di mancata approvazione di esso da parte della conferenza dei sindaci.

⁴⁶ Ci si riferisce in particolare ad un progressivo «ammorbidimento» delle penalizzazioni per i comuni non partecipanti e ad una serie di interventi di (parziale) correzione degli elenchi di funzioni da esercitare in forma associata, oltre che a vari «slittamenti» nei termini di avvio delle unioni.

⁴⁷ Delle quali è stata prevista, in ogni caso, la possibilità dell'avvio di diritto, fino all'adesione dei comuni non ancora entrati (cfr. art. 56-*quater* del testo della l.r. 26 del 2014, aggiunto dalla l.r. n. 3 del 2016).

⁴⁸ Si tratta di deliberazioni assunte da due Consigli comunali: entrambe le delibere risultano impugnate per violazione dei rispettivi statuti delle unioni che escludono per termini piuttosto lunghi la possibilità di recesso.

politana. Si può osservare in proposito che questi emendamenti in realtà dal punto di vista giuridico non aggiungono quasi nulla alla situazione preesistente (non poteva comunque dubitarsi della «possibilità» di istituzione di questo livello di governo, sia perché riconosciuta esplicitamente dalla legge 56 del 2014, sia perché la possibile istituzione dell'ente è già prevista anche nella vecchia legislazione regionale). Essi sono tuttavia significativi di alcune tensioni «politiche» nella tenuta dell'impianto della riforma. Sembra a chi scrive fuori di dubbio che un'eventuale scelta di l'istituzione della Città metropolitana comporterebbe necessariamente un intervento sull'impostazione della riforma, che ne sarebbe probabilmente messa in discussione per molti aspetti.

I nuovi poteri conferiti alla Regione dalla riforma statutaria del 2016, ad ogni modo, hanno trovato la loro espressione con la l.r. n. 20 del 2016⁴⁹. Con tale intervento normativo, infatti, la Regione ha esercitato alcune delle attribuzioni che la riforma dello Statuto le riconosce, da un lato qualificando esplicitamente le UTI come forme obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali, richiamando il nuovo art. 11 dello Statuto; dall'altro lato avviando lo scioglimento delle province.

Se comunque l'abolizione delle province sembra avere avviato un percorso difficilmente reversibile, l'avvio generalizzato delle UTI si dimostra, come si è detto, ancora faticoso, e non privo di incognite dal punto di vista dei tempi della sua realizzazione, cosicché non si può ancora dire che l'impianto della distribuzione delle funzioni imperniato sulle stesse UTI abbia ancora trovato la sua realizzazione completa⁵⁰.

Benché dunque la Regione Friuli-Venezia Giulia sia stata la prima ad avviare concretamente il processo di riassetto del suo sistema delle autonomie locali, e benché questo processo sia indubbiamente in una fase più avanzata di quanto accade per le altre Regioni speciali, emerge dalla sommaria descrizione appena svolta che anche

⁴⁹ L.r. 9 dicembre 2016, n. 20, «Soppressione delle Province del Friuli-Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016».

⁵⁰ La legge citata nel testo, peraltro, riforma altresì le modalità di adesione alle UTI da parte dei comuni che ancora ne sono fuori, modificando l'art. 6 della legge 26 del 2014, che oggi qualifica le UTI come forme obbligatorie di gestione associata per tutti i comuni della Regione, in applicazione della competenza circa la disciplina delle forme associative, anche obbligatorie, tra enti locali conseguita con la riforma dello Statuto.

qui non si è ancora raggiunta una «andata a regime» della nuova architettura istituzionale, ed anzi che sia presente qualche rischio (sia dal punto di vista degli strumenti giuridici, che da quello della «tenuta» politica del disegno riformatore) per la piena realizzazione della riforma. Si può solo aggiungere che la attuale situazione lascia per molti aspetti ancora sospesa la questione delle funzioni di area vasta, quanto meno per le funzioni rientranti tra quelle «proprie» delle unioni territoriali intercomunali. L'avvio solo parziale delle UTI e l'abolizione della provincia pongono infatti qualche interrogativo circa le strutture organizzative e deputate all'esercizio di funzioni di carattere sovracomunale o di area vasta.

5. (segue) *La Regione Sicilia: consorzi e città metropolitane: le sperimentazioni in tema di organizzazione di governo e i successivi ritorni indietro: le ll.rr. n. 15 del 2015 e 5 del 2016*

La Regione Sicilia, come è noto, ha una posizione del tutto particolare (quanto meno sul piano dei principi) rispetto all'ordinamento degli enti locali. In primo luogo, infatti, è la sola tra le Regioni speciali ad aver goduto, fin dalla sua istituzione, della competenza «esclusiva» in materia di «circostrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (art. 15, comma 3, St. sic.), ed è dunque da sempre stata titolare della competenza ordinamentale sugli enti locali in una estensione che solo dal 1993 le altre autonomie differenziate condividono. In secondo luogo, lo Statuto siciliano pare l'unico a potersi impennare, quanto meno in teoria anche senza riforme costituzionali, su un sistema degli enti locali fondato esclusivamente su Regione e comuni, dato che lo Statuto sopprime le circoscrizioni provinciali (art. 15, comma 1) e impenna la architettura istituzionale delle autonomie locali in Regione sui «comuni e sui liberi consorzi comunali» (art. 15, comma 2 Statuto)⁵¹.

Non è in questa sede possibile (né sarebbe utile) ripercorrere l'intera vicenda degli atti di esercizio della potestà ordinamentale sugli

⁵¹ Quest'ultima asserzione, peraltro non è condivisa da parte della dottrina che si è interessata dei processi di riordino di cui subito si dirà, in quanto da talune parti si è sostenuto, anche con richiami ad una linea di giurisprudenza della Corte costituzionale prodottasi in ordine alle scelte ordinamentali della Sicilia. Su questo tema si v. *supra*, par. 2.

enti locali in Sicilia⁵², se non per osservare che la disposizione sui «liberi consorzi» di comuni in realtà non si sia mai tradotta in scelte veramente divergenti rispetto a quelle del resto del territorio nazionale se è vero, come è stato sostenuto, che le «province regionali» siciliane non disegnavano un quadro molto dissimile da quello nazionale.

Nondimeno, il richiamo all'art. 15 dello Statuto pare opportuno in quanto su un «ritorno allo statuto» è stato in qualche misura costruito il più recente processo di revisione dell'ordinamento delle autonomie locali, concretatosi da ultimo nell'approvazione della l.r. n. 15 del 2015 («Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città»).

Questa legge, per la verità, è uno degli ultimi capitoli di una vicenda abbastanza risalente nel tempo, e segnata dalla approvazione di tre precedenti atti legislativi, ciascuno dei quali era stato presentato come superamento della provincia. Ci si riferisce in particolare alla l.r. n. 14 del 2012 («Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali. Abrogazioni di norme in materia di incompatibilità»); alla l.r. n. 7 del 2013 («Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali») ed alla l.r. n. 8 del 2014 («Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle Città»).

Queste leggi, come è stato osservato⁵³, hanno natura in parte diversa: le prime due si qualificano sostanzialmente come leggi di indirizzo (con le quali si impegna la Regione all'avvio di una riforma del sistema delle autonomie locali siciliane «in attuazione dell'art. 15 dello Statuto») e nell'attesa di questa si dispone circa la disciplina delle province in scadenza. La terza appare una legge di carattere procedurale, per l'avvio della costituzione di nove liberi consorzi comunali (corrispondenti alle province regionali) e con la possibilità di costituirne altri, con determinati requisiti dimensionali, mediante deliberazioni dei rispettivi consigli comunali che tuttavia dovranno essere recepita in una successiva legge regionale.

L'atto con cui effettivamente si realizza (quanto meno formalmente) l'istituzione dei liberi consorzi e delle città metropolitane in Sicilia è tuttavia la l.r. n. 15 del 2015 («Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città»).

Questo intervento normativo individua 6 liberi consorzi comunali corrispondenti ad altrettante province regionali siciliane, ed ulteriori

⁵² Su questo punto si rinvia alla puntuale esposizione di R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana sui «consorzi di comuni»*, cit., 431 ss. e in part. pp. 436 ss.

⁵³ R. URSI, *L'abolizione* cit.

tre consorzi che assumono la veste di Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina). Come è stato osservato dalla dottrina che ha commentato questa legge, il vero «baricentro» dell'intervento regionale non sta tanto in un riassetto della distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo operanti nella Regione⁵⁴, né in scelte particolarmente significative in termini di innovazione nelle finalità delle città metropolitane, che anzi sembrano sostanzialmente aderenti a quelle previste dalla l. 56 del 2014⁵⁵. Piuttosto, le scelte sulle quali la Regione ha deciso di «scommettere» quanto all'estensione della sua potestà ordinamentale sugli enti locali riguardavano l'organizzazione di governo dei liberi consorzi (destinati a succedere alle vecchie province regionali) e delle Città metropolitane. Infatti la scelta maggiormente innovativa riguardava l'assetto degli organi di governo delle città metropolitane e dei liberi consorzi che dovrebbero sostituire le province. Per entrambi gli enti, sia pure con talune differenze, era infatti prevista una struttura di governo imperniata su quattro organi fondamentali: un'adunanza elettorale (composta dai sindaci e dai consiglieri dei comuni facenti parte del libero consorzio o della città metropolitana, e competente tra l'altro ad eleggere il Sindaco metropolitano o il Presidente del libero consorzio, nonché a sfiduciarlo), una giunta, eletta dalla adunanza, un presidente (o sindaco metropolitano), a sua volta eletto dall'adunanza e da essa sfiduciabile e una assemblea, che nelle città metropolitane assume il nome di Conferenza metropolitana, «organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente», composto dai soli sindaci e competente all'adozione dello statuto, dei regolamenti, dei piani e con un serie di competenze ulteriori individuate dallo statuto): da segnalare che nei procedimenti deliberativi degli organi indicati il testo della legge non prevedeva alcun criterio di ponderazione dei voti⁵⁶. La legge fissava inoltre il termine per il rinnovo degli organi rappresentativi degli enti in 45 giorni a partire dalla propria entrata in vigore.

⁵⁴ Esse sono individuate, per quanto riguarda i consorzi, in quelle spettanti alle province, per quanto riguarda i consorzi, in quelle esercitate dalle province regionali (art. 27 della legge cit.).

⁵⁵ Si veda l'art. 28 della l. in commento, e le osservazioni di R. DI MARIA, *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016 e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in questa Rivista, n. 2/2016, 307 ss.

⁵⁶ Per maggiori dettagli si veda ancora R. DI MARIA, *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane cit., loc. ult. cit.*

A fronte di questa disciplina organizzativa molto divergente rispetto a quella prevista per le città metropolitane e per le «nuove» province dalla l. 56/2014 e tale da mettere in gioco (con la mancata applicazione della ponderazione del voto) la stessa consistenza rappresentativa degli enti istituiti, l'impugnazione della legge da parte dello Stato non si fece attendere⁵⁷. Il ricorso statale aveva una impostazione fondata prevalentemente su una lettura piuttosto estesa dei limiti derivanti a carico delle Regioni speciali dalla legge n. 56 del 2014, e della stessa sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, rispetto alla potestà siciliana sull'ordinamento degli enti locali, ma evocava a parametro – quanto al mancato impiego del meccanismo del voto ponderato – anche gli artt. 3 e 5 della Costituzione⁵⁸.

A seguito di questa impugnazione la Regione Sicilia corresse sensibilmente il tiro attraverso l'approvazione di varie successive leggi di incidenti sulla disciplina appena descritta, tra le quali va menzionata soprattutto la l.r. n. 15 del 2016, con la quale sostanzialmente si abrogavano tutte le disposizioni oggetto di impugnazione, per dare alle Città metropolitane ed ai liberi Consorzi di comuni una struttura di governo sostanzialmente aderente a quella prevista dalla normativa statale. A questo mutamento nella configurazione organizzativa degli enti di area vasta si sono accompagnate varie proroghe delle gestioni commissariali delle «vecchie» province, l'ultima delle quali è stata disposta con la l.r. n. 2 del 2017. Quanto in particolare a quest'ultima, essa dispone un'ulteriore proroga (ad una data compresa tra il 1° gennaio e il 31 dicembre del 2017) della data di convocazione delle elezioni giustificata tra l'altro con la necessità «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 2014» (art. 1, comma 1).

Il risultato di queste vicende ha indotto la Corte costituzionale a pronunciare, sul ricorso cui si è fatto cenno, la sent. n. 277 del 2016, con la quale si prende atto del mutamento di indirizzo della Regione e si dichiara cessata la materia del contendere. Nel complesso, la Regione sembra dimostrare una strategia «attendista», che risulta dalla legge da ultimo richiamata, il che giustifica una sostanziale sospensione del giudizio sul processo di riassetto delle autonomie locali siciliane, che in sostanza ad oggi dispone di un'architettura istituzionale

⁵⁷ Si veda il ricorso n. 89 del 2015, in GU, I s.s., n. 46 del 2015.

⁵⁸ Sul punto si veda ancora R. DI MARIA, *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane cit., loc. ult. cit.*

già presente, ma manca di atti di attuazione significativi (tra tutti, gli Statuti delle nuove figure organizzative di area vasta) che consentano di valutarne a fondo le conseguenze.

6. (segue) *La Regione Sardegna: dalla soppressione delle province regionali ad una riforma pluricentrica: verso l'eliminazione del livello provinciale?*

In buona parte, le radici della l.r. della Sardegna n. 2 del 2016 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) sono rinvenibili nei referendum regionali del 6 maggio 2012 in materia di province. L'esito di questi referendum (di natura in parte abrogativa, in parte consultiva⁵⁹) segnava un drastico cambio di direzione nella politica di organizzazione delle autonomie locali in Sardegna, in quanto, attraverso un risultato plebiscitario nelle dimensioni, anche se caratterizzato da una scarsa partecipazione al voto, non solo superava l'indirizzo marcatamente «filoprovinciale» apertosi con la l.r. n. 4 del 1997, che prevedeva il procedimento per l'istituzione di province regionali, poi effettivamente istituite negli anni successivi⁶⁰, ma anzi era decisamente orientato ad un superamento della provincia.

Il cammino nella direzione della soppressione delle province regionali e della assunzione delle iniziative necessarie al superamento delle province «storiche», è stato peraltro piuttosto lungo e tormentato⁶¹. In sede di attuazione dei referendum, infatti, furono approvate

⁵⁹ Si trattava in effetti di 4 referendum abrogativi, aventi ad oggetto il complesso delle disposizioni normative relative alle province regionali e in particolare la l.r. n. 4 del 1997 ossia la legge sul procedimento di istituzioni della figura delle province regionali; la l.r. n. 10 del 2001 (Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4), di istituzione delle nuove province regionali nonché ulteriori atti consiliari di attuazione della legge da ultimo citata. Natura consultiva va viceversa riconosciuta al referendum circa la «abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano».

⁶⁰ Sul punto si veda la già citata sent. 230 del 2001 della Corte costituzionale.

⁶¹ Sul complessivo processo di istituzione prima, di soppressione poi delle province regionali si v. le osservazioni, talora anche critiche in punto di legittimità delle leggi regionali, di M. BETZU, *Crucifige provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, e di A. RIVIEZZO A., *Ordinamento della Regione e abolizione delle province in Sardegna: de provinciis non est referendum*, entrambi in *federalismi.it*, n. 21/2013. È peraltro da osservare che nessuna delle leggi citate nel testo risulta impugnata dal Governo, e che due questioni di legittimità costituzionale in via incidentale (l'una sollevata dal TAR di Cagliari; l'altra dal Consiglio di Stato) sugli interventi

ben tre leggi regionali, che da un lato disponevano a più riprese sulla gestione transitoria delle vecchie province regionali oggetto di abrogazione referendaria; dall'altro legavano il completamento del riassetto del sistema regionale degli enti locali (compresa la definizione del destino delle province abrogate) a misure legislative regionali di completo riordino del sistema delle autonomie locali ed a iniziative regionali di modifica dello statuto finalizzate a rendere possibile la completa abolizione delle province attraverso interventi sullo Statuto⁶². Un'iniziativa consiliare di revisione dello Statuto fu in effetti approvata nel settembre 2013⁶³. Come si dirà, la l.r. n. 2 del 2016 almeno in parte (con riguardo alle «province regionali») chiude questa vicenda, nel quadro di una normativa rivolta al completo riassetto del sistema delle autonomie locali, nell'attesa della approvazione della legge costituzionale di revisione dello Statuto, che è condizione per il completamento del disegno riformatore.

Guardata nel suo insieme, la l.r. appena citata, rispetto alle leggi delle altre Regioni ad autonomia differenziata appare per vari aspetti quella più attenta ad adeguarsi ai principi della legislazione statale in materia di ordinamento degli enti locali, sia dal punto di vista della struttura organizzativa delle unioni di comuni, sulle quali la legge si basa, sia anche sotto il profilo della definizione generale dei compiti dei livelli di governo da essa individuati.

Come per la legge del Friuli-Venezia Giulia, anche qui lo scopo ultimo della legislazione è quello del superamento della provincia, che tuttavia attende, per essere concretamente possibile, la approvazione di modifiche statutarie non ancora intervenute. Nel frattempo la legge, nel disporre in ordine alla soppressione delle province re-

regionali in materia di soppressione delle province regionali sono state dichiarate inammissibili, dalla Corte costituzionale (ordd. 164 del 2016 e 246 del 2016).

⁶² Si tratta rispettivamente della l.r. Sardegna 25 maggio 2012, n. 11 («Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla l.r. n. 10 del 2011»); della l.r. Sardegna 25 giugno 2013, n. 15 («Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province») e della l.r. Sardegna 12 marzo 2015, n. 7 («Disposizioni urgenti in materia di enti locali e disposizioni varie»).

⁶³ Un'iniziativa consiliare di revisione dello Statuto fu in effetti approvata nel settembre 2013. In essa è in particolare prevista una revisione dell'art. 43 dello Statuto, con l'espunzione di ogni riferimento alle tre province storiche sarde ivi contemplato, con l'intento di ampliare la competenza sull'ordinamento delle autonomie locali fino a ricomprendervi anche la possibile soppressione di esse. La proposta attualmente giace in Parlamento (A.C. 1651, d.d. 30 ottobre 2013). Accanto a questa vi è altresì un'altra proposta di revisione dello Statuto, di iniziativa parlamentare (A.C. 3212, d.d. 14 settembre 2015), che sotto il profilo appena citato è sovrapponibile a quella consiliare.

gionali abrogate nel 2012 con conseguente ridefinizione delle circoscrizioni delle c.d. «province storiche», pare orientata a dare una disciplina delle province sostanzialmente ricalcata su quella nazionale, tanto per quanto riguarda il meccanismo di elezione di secondo grado (art. 27), quanto nell'identificazione delle funzioni fondamentali spettanti alle province «fino alla loro definitiva soppressione» (art. 29, comma 1). È peraltro da osservare che la provincia, nel complesso, appare privata di parecchie funzioni, in vari settori dell'amministrazione, che la legge devolve in parte alle unioni di comuni (artt. 46 ss.), in parte alla Regione (artt. 61 ss.). Dall'architettura della legge si desume che in prospettiva le funzioni di area vasta, dopo la soppressione delle province, dovrebbero essere affidate almeno in parte alla Regione, ed essere esercitate negli Ambiti Territoriali Strategici⁶⁴, previsti in generale dall'art. 2 e – quanto al loro procedimento di costituzione – disciplinati dall'art. 5 della legge in esame.

Per quanto riguarda le figure organizzative su cui dovrà imperniarsi il sistema delle autonomie locali, esse danno luogo ad una struttura organizzativa del sistema degli enti locali che appare piuttosto complessa ed articolata⁶⁵, ed è – come si accennerà – ancora in larga parte in divenire. I tratti essenziali di questa struttura, che ai sensi dell'art. 1 della legge si vuole imperniata sui comuni, singoli o associati, e la città metropolitana quanto allo svolgimento delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 1) sono delineati in termini generali dall'art. 2 della legge.

In tale disposizione sono previste da un lato la Città metropolitana di Cagliari, dall'altro una serie di figure, in parte differenti tra loro, in qualche modo ricomprese nella forma delle unioni tra comuni, che sono identificate dall'art. 7 della legge come forme obbligatoria di gestione associata di funzioni, salvo che per i comuni ricadenti nella città metropolitana di Cagliari e per quelli definiti «città

⁶⁴ Definiti come «ambiti di esercizio delle funzioni di area vasta nei quali la Regione, a seguito della definitiva soppressione delle province, esercita direttamente o per il tramite di propri enti o agenzie, o con delega agli enti locali, le funzioni in materia di sviluppo economico e sociale e di pianificazione strategica» (art. 2, lett. f) della legge).

⁶⁵ Secondo alcuni, per la verità, anche troppo complessa. Si veda sul punto, in senso abbastanza critico sulla riforma, A. RIVIEZZO, *Il riordino degli enti locali e la tormentata istituzione della città metropolitana di Cagliari*, in *Forumcostituzionale.it* (16 marzo 2017), cui si rinvia per qualche maggior dettaglio rispetto a quelli che qui si possono fornire.

medie» (ossia con più di 30.000 abitanti). Nella direzione dell'incentivazione delle unioni di comuni la legge impegna le politiche della Regione (art. 3).

Quanto alla previsione della Città metropolitana di Cagliari, occorre dire che l'indicazione dei suoi tratti essenziali pare ricalcare in modo sostanzialmente identico le disposizioni della l. 56 del 2014, cui la l.r. fa in più occasioni esplicito rinvio, sia per quanto riguarda le finalità generali dell'ente locale (art. 17) sia per quanto riguarda l'individuazione dei suoi organi (artt. 20 e 21, dedicati rispettivamente al Sindaco metropolitano, al Consiglio metropolitano ed alla Conferenza metropolitana), sia per quanto attiene alle funzioni ad essa attribuite (art. 22), che comprendono anche, relativamente al territorio ricompreso nella città metropolitana, le «vecchie» funzioni amministrative provinciali e quelle delle unioni di comuni previste dalla legge stessa. Semmai vi è da rimarcare che la perimetrazione della Città metropolitana presenta tratti in parte differenti rispetto ad altre esperienze, in quanto il territorio non coincide con quello della provincia «storica» di Cagliari, ma con una parte soltanto di quel territorio⁶⁶.

La legge contiene poi una serie di disposizioni generali sulle unioni, quali enti locali con autonomia normativa, organizzativa e finanziaria, dotati di potestà statutaria, e con una serie di funzioni «fondamentali» da individuarsi in parte «nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale per la gestione obbligatoria in forma associata delle funzioni fondamentali»; in parte attraverso un piano triennale (art. 15 della legge). È tuttavia da dire che la concreta costituzione delle unioni è subordinata alla elaborazione, ad opera della Giunta regionale, di un piano di riordino territoriale, che comprende tutti i comuni della Sardegna e circoscrive gli ambiti territoriali al fine di garantire e incrementare i livelli di efficienza e di efficacia nella gestione delle funzioni degli enti locali» (art. 4, comma 1). La procedura di adozione del piano è disciplinata dall'art. 4 della legge.

Merita invece rimarcare la previsione, ad opera dell'art. 8 a proposito di una particolare forma associativa, formalmente rientrante nel modello dell'unione di comuni, ma in realtà per taluni aspetti avvicicabile, dal punto di vista delle finalità generali, alla Città metropolitana⁶⁷. Si tratta della «rete metropolitana», prevista in gene-

⁶⁶ Sul punto ancora A. RIVIEZZO, *Il riordino degli enti locali cit., passim*.

⁶⁷ Per la verità, qualche peculiarità della «rete metropolitana», quale per esempio l'individuazione di diritto del suo presidente con il sindaco del comune partecipante con il maggior numero di abitanti è condivisa anche da un'ulteriore «sot-

rale dal già richiamato art. 2 della legge e ulteriormente disciplinata dall'art. 8, con alcune caratteristiche differenti rispetto a quelle delle altre unioni. Ad essa risultano infatti attribuite, oltre alle funzioni fondamentali proprie dell'unione, altre funzioni inerenti alla cura ed allo sviluppo del proprio territorio, che quanto meno in parte la avvicinano alle finalità della città metropolitana⁶⁸. In ordine a questo ente locale in qualche misura atipico (e riservato in sostanza all'area di Sassari⁶⁹) si individua una sua perimetrazione provvisoria (rinviando quella definitiva al piano di riordino territoriale) e si impegna la Giunta regionale a proporre uno schema di decreto di attuazione dello Statuto che equipari la rete metropolitana alla città metropolitana quanto all'assegnazione di risorse statali o europee e all'esercizio di funzioni tipiche della città metropolitana⁷⁰.

Come si è anticipato nelle righe precedenti, occorre osservare che l'intelaiatura istituzionale disegnata da questa legge è in sostanza il primo passo per un effettivo riassetto del sistema delle autonomie locali, poiché – proprio in forza della sua struttura di legge «di sistema» – questo intervento normativo necessita di una serie di atti di attuazione, solo in parte ad oggi completati. Solo all'esito di questa attuazione si potrà valutare complessivamente l'effettivo assetto del nuovo sistema degli enti locali.

Per un verso, come si è visto, l'integrale realizzazione del disegno che sembra sotteso alla disciplina in commento dovrebbe comportare atti che non sono nella disponibilità della Regione (si pensi al disegno di legge costituzionale di revisione dello Statuto, o al d.lgs. di attuazione che dovrebbe riguardare l'area metropolitana poco sopra richiamato). Per altro verso, nemmeno gli atti di attuazione di competenza regionale sono intervenuti completamente.

Un primo passaggio in questa direzione, già effettivamente portato a termine, è consistito nel riordino delle circoscrizioni provinciali, determinate nella loro estensione dall'art. 25 della legge e con-

totipo» di unione, denominata «rete urbana», ossia un'unione di cui facciano parte comuni particolarmente popolosi (cfr. art. 2, lett. *d*) della legge). È peraltro da osservare che la rete urbana non pare, sul piano della finalità e della definizione delle funzioni, nessun'altra peculiarità rispetto alle Unioni.

⁶⁸ Tra queste, in particolare, l'adozione del piano strategico intercomunale, la gestione dei servizi pubblici e dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione, il coordinamento dei piani di mobilità e viabilità, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale e la stipula di accordi con unioni di comuni anche ai fini di una pianificazione strategica comune.

⁶⁹ Ancora A. RIVIEZZO, *Il riordino degli enti locali cit., passim*.

⁷⁰ Art. 8, commi 4 e 5.

cretamente «perimetrare» dalla deliberazione della Giunta regionale n. 23 del 20 aprile 2015, il che «chiude» la vicenda delle c.d. «province regionali» i cui territori sono assorbiti da quelli delle province «storiche». Strettamente collegata a questo è l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari, disposta direttamente dalla legge e successivamente realizzata attraverso il provvedimento appena menzionato ed attraverso l'adozione dell'atto istitutivo e dello Statuto della Città metropolitana, avvenute in data 23 maggio 2015 da parte della Conferenza metropolitana⁷¹.

Resta tuttavia ancora da concretizzare il vero e proprio disegno di riordino territoriale, attraverso l'individuazione concreta degli ambiti territoriali previsti dalla legge ed attraverso l'individuazione puntuale delle funzioni fondamentali attribuite obbligatoriamente alle varie forme di unioni di comuni. Relativamente a questi punti, la legge prevede l'adozione di un piano di riordino territoriale (che è una condizione per l'avvio dell'istituzione delle unioni previste dalla legge) con delibera della Giunta e l'individuazione, sempre attraverso un atto giuntale assunto d'intesa con la Conferenza permanente Regione-enti locali, delle funzioni fondamentali delle unioni (art. 15, comma 2).

Rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia (che faceva sostanzialmente perno sulla individuazione delle funzioni da distribuire), dunque, qui si parte dall'organizzazione dei livelli di governo, cosicché – in assenza di delimitazione degli ambiti territoriali entro i quali esercitare le funzioni delle unioni ed in mancanza di identificazione delle funzioni fondamentali di queste ultime – non è possibile in questa fase formulare giudizi definitivi rispetto alla allocazione dei compiti amministrativi, facendo della situazione sarda un vero «cantiere aperto», i cui esiti finali non si sono ancora integralmente prodotti.

7. *Alcune considerazioni conclusive*

Come si è visto, i processi di riordino territoriale nelle autonomie speciali sono per molti aspetti non ancora giunti a completa realizza-

⁷¹ Il Titolo II di tale atto disciplina le funzioni della città metropolitana, individuandole nella pianificazione strategica, nella pianificazione territoriale e nel governo del territorio e nella previsione di «funzioni e politiche di intervento» finalizzate alla promozione dello sviluppo sociale (art. 6 statuto). Dal punto di vista dell'organizzazione, si segnala l'opzione per l'elezione diretta del sindaco metropolitano (art. 8 statuto).

zione, ed anzi in talune Regioni paiono abbastanza lontani dal giungervi. Sulla base delle descrizioni, sommarie ed incomplete, appena svolte si può tuttavia tentare di trarre qualche considerazione di sintesi circa i principi ispiratori dei processi di riordino e circa alcuni problemi cui i disegni di riassetto del sistema delle autonomie locali possono andare incontro.

Su un piano molto generale, può dirsi che alcuni tratti in comune tra le situazioni delle tre Regioni considerate siano ravvisabili. In tutti e tre i casi la politica istituzionale delle Regioni è stata caratterizzata da un'ispirazione «antiprovinciale». Da questo punto di vista, benché come si è detto le Regioni speciali si siano mosse «in parallelo» rispetto alla legislazione nazionale, non è possibile non osservare – se non altro sul piano della «politica istituzionale» – una certa consonanza con ciò che stava avvenendo a livello nazionale.

Questo ha posto in tutte le Regioni il problema della allocazione delle funzioni sovracomunali, o comunque «di area vasta», e sotto questo profilo le tre Regioni si sono mosse con approcci in parte diversi. Da questo punto di vista, in un certo senso la legislazione sarda e quella del Friuli-Venezia Giulia si possono accostare, in quanto in entrambi i casi si riallocano alcune funzioni di area vasta alla Regione e d'altra parte si investe molto sulle unioni di comuni. Tuttavia, a parte la differenza (rilevante) dell'adozione nella sola Sardegna, e non nel Friuli-Venezia Giulia, dell'istituto della Città metropolitana, i due percorsi di riforma appaiono in parte diversi. In primo luogo, il riassetto territoriale in Friuli-Venezia Giulia pare costruito con un forte impulso regionale a partire dalle funzioni, mentre quello sardo individua innanzitutto l'intelaiatura istituzionale nelle unioni, rinviando tuttavia l'individuazione delle funzioni «proprie» di tali enti territoriali, e la stessa definizione degli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni ad un momento successivo, che pare voler essere negoziato con gli enti locali. In secondo luogo, dal punto di vista della struttura istituzionale si può osservare un marcato «pluralismo» organizzativo nella legislazione sarda, a fronte di una tendenza alla omogeneità, quanto meno nelle linee di fondo, nella legislazione del Friuli-Venezia Giulia. Il «pluralismo» sardo quanto alle funzioni di area vasta, del resto, è ravvisabile anche nel fatto che – in assenza di una revisione dello Statuto – in Sardegna le province continuano ad esistere, e – sia pure depotenziate quanto al bagaglio di attribuzioni – ad esercitare alcune funzioni fondamentali individuate dalla legge. Che tuttavia il problema delle funzioni di area vasta non sia del tutto risolto nemmeno nel Friuli-Venezia Giulia è abbastanza evidente dal fatto che ad oggi le unioni territoriali intercomunali non

siano compiutamente decollate, e vi siano ancora molti comuni titolari di funzioni che non esercitano per il tramite delle UTI.

In certo senso più enigmatica è la situazione prodottasi in Sicilia. Anche in quel contesto ci si è mossi (almeno sul piano delle dichiarazioni politiche) per la «abolizione della provincia», e tuttavia lo si è fatto investendo soprattutto sulle regole circa il governo degli enti locali di area vasta, piuttosto che sull'assetto delle loro funzioni, che in larga parte rimangono non molto dissimili rispetto a quelle che erano prima. In questo quadro si inserisce l'istituzione di tre città metropolitane, coincidenti con le attuali province, e dotate di una serie di funzioni loro proprie che le avvicinano molto alle città metropolitane previste dalla legislazione statale. In mancanza tuttavia della approvazione degli statuti dei nuovi enti non è affatto facile stabilire quali novità effettive possano discendere dalla riforma. Quanto ai «consorzi di comuni» che prendono il posto delle vecchie province regionali, non paiono ravvisarsi elementi di particolare novità, a parte le regole («normalizzate» rispetto a quelle statali) sull'elezione di secondo grado tanto più in assenza dell'approvazione di statuti da parte dei «nuovi» enti, stante che essi subentrano sostanzialmente nelle medesime funzioni proprie delle province.

Le vicende poco sopra descritte, peraltro, meritano forse qualche ulteriore osservazione relativa al modo in cui può essere condotta un'operazione così complessa come il riassetto delle autonomie territoriali. Come dovrebbe risultare evidente dalle vicende sintetizzate nei paragrafi precedenti, il complessivo riassetto del sistema delle autonomie locali è un'operazione di estrema complessità, che per sua natura non è risolvibile con un solo (singolo) intervento legislativo, ma richiede una serie coordinata di interventi, di diversa natura, e richiede necessariamente tempi molto lunghi per la sua compiuta realizzazione. Non sempre questi interventi sono, sul piano delle fonti, differenti tra loro, e pertanto non è sempre agevole «tenere la barra dritta» per un periodo di tempo che rischia di travalicare la singola legislatura.

Si potrebbe persino sostenere che, ancor più che le scelte di merito nell'allocazione delle funzioni e nel disegno dell'organizzazione territoriale, per un guadagno di efficienza ed efficacia del sistema amministrativo locale conti una qualche certezza e stabilità del quadro dei principi che si intendono realizzare. Da questo punto di vista, gli spazi di manovra che paiono doversi riconoscere alle Regioni speciali nei confronti dei «propri» enti locali possono rendere i processi di riordino persino più complessi di quanto accada per le Regioni ordinarie. La potestà ordinamentale non ha (o: ha in minor

misura) un disegno prefigurato da attuare quanto alla distribuzione delle funzioni e quanto alla definizione dei livelli di governo, e questo rischia di legare il successo dei processi di riforma alla permanenza (ed alla generale condivisione) di linee di «politica istituzionale», di scelte di fondo che talora non è semplice mantenere ferme nel tempo. Nel periodo considerato tali scelte grossomodo hanno dimostrato (quanto meno nei loro termini generali) di «tenere», anche in relazione al fatto che – pur agendo «in parallelo» rispetto alle vicende del riordino statale del sistema delle autonomie – parevano animate dalla stessa linea di fondo (ancorché diversamente declinata) del superamento della provincia.

Da questo punto di vista, come si è accennato, la bocciatura in sede referendaria della riforma dell'art. 114 Cost., e le stesse vicende che hanno in qualche modo ridotto il dibattito sulle riforme istituzionali a questioni di rapporti di forza politica tra maggioranze e opposizioni (e talora animato il dibattito interno alle singole forze politiche) rischia di produrre effetti negativi sulla sorte dei processi di riforma in atto nelle Regioni speciali.

Anche a prescindere dalle conseguenze per così dire «formali» che la permanenza in vigore dell'art. 114 Cost. nel testo della Costituzione potrebbe produrre in termini di vincoli alla potestà primaria sull'ordinamento degli enti locali, infatti, le vicende legate alla mancata revisione costituzionale possono in qualche misura indebolire la condivisione delle linee di fondo che hanno retto l'avvio dei processi di riforma. È dunque ragionevole temere che ciò possa ostacolare la piena attuazione delle riforme (come in parte sta già avvenendo⁷², anche in forza delle «naturali» resistenze che il sistema degli enti locali oppone al cambiamento) e rendere non così certe le prospettive di una conclusione dei processi avviati⁷³. Sulla effettiva portata dei rischi appena indicati, tuttavia, ad oggi non è agevole pronunciarsi, e sarà necessario attendere i futuri sviluppi per valutare quanto questi fattori possano effettivamente pesare sui processi di riforma in atto.

⁷² Si veda in particolare quanto detto sopra in ordine alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁷³ Si pensi, ad es., alla sorte delle province nell'ordinamento sardo. Che la legge fosse orientata nel suo impianto a un loro superamento pare difficilmente revocabile in dubbio. Che tuttavia questo superamento, che deve passare per una revisione statutaria ancora non in discussione in Parlamento, possa essere realizzato in tempi brevi può essere oggetto di qualche incertezza.