

Ar2

Appunti sulle nuove forme del governo sovracomunale

a cura di

Donatantonio Mastrangelo

Contributi di

Annamaria Bonomo, Francesco Caricato, Giuseppe Chiarelli
Cosimo Di Gaetano, Antonio Giulio Calvani
Nicola Arcangelo Calvani, Pierluigi Galasso
Donatantonio Mastrangelo, Sonia Meggiato, Giuseppe Misserini
Vincenzo Scaramuzzi, Marialuisa Zuppetta





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVI
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Sotto le mura, 54
00020 Canterano (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-9462-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2016

Dieci anni fa curai un libro, Aspetti dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento, che raccoglieva, rivisti e corredati di note, alcuni dei seminari didattici svolti sul tema da quanti a vario titolo collaboravano con me all'insegnamento del Diritto amministrativo nelle sedi universitarie di Bari e Taranto.

L'intento era essenzialmente quello di offrire occasione ai relatori di affinare e arricchire, scrivendo, il proprio pensiero e a chi aveva frequentato quei seminari di trarne maggior giovamento e di serbarne memoria. La pubblicazione, anche per la bella veste grafica e l'efficace promozione ricevute dalla Aracne Editrice, ebbe più degli attesi lettori, riuscì gradita a non pochi studenti, specialmente a quelli impegnati in tesi di laurea sui temi dell'attività amministrativa, e ricevette anche lusinghieri e talora molto autorevoli apprezzamenti.

L'iniziativa si è perciò ripetuta, nel 2009 con L'alta velocità nell'amministrazione. Seminari sulla disciplina acceleratoria dell'attività e dei giudizi amministrativi, nel 2012 con gli Appunti sulla tutela amministrativa dagli inquinamenti ambientali e nel 2014 con gli Appunti sui riti speciali del processo amministrativo, sempre ottenendo ampio e benevolo riscontro.

Nel corso del tempo l'elenco degli autori non poteva non mutare, anche se sono numerose le presenze costanti: ricordo tutti con grata amicizia, mentre saluto la prof. Marialuisa Zupetta che unisce la sua voce dal Salento a quelle del gruppo barese e del gruppo ora guidato dalla prof. Annamaria Bonomo nel Dipartimento Jonico.

Questa volta, la quinta, mentre il tema dell'efficienza e della rappresentatività dell'organizzazione pubblica d'ogni livello è oggetto della più ampia, ma non sempre meditata, discussione e interpella il giudizio di tutti, ci occupiamo della riforma del governo locale fra comuni e regioni avviata dalla legge 56 del 2014.

Gli autori e il curatore (unico responsabile dei difetti dell'opera), pur non annoverabili fra i "professoroni" o "dotti professori" che (mal) dir si voglia, ardiscono proporre liberamente il loro modesto contributo, cercando come sempre di coniugare il rigore nella trattazione con la semplicità espositiva che la caratterizza per la sua origine orale e didattica.

Prosit!

Bari, giugno 2016.

D. M.

INDICE

- 9 *Dubbi introduttivi*
Donatantonio Mastrangelo
- 15 *Funzioni e rappresentatività della città metropolitana:
l'elezione del consiglio*
Antonio Giulio Calvani
- 31 *Gli statuti delle città metropolitane*
Annamaria Bonomo
- 45 *Gli organi della città metropolitana e le loro competenze*
Nicola Arcangelo Calvani
- 71 *Il vaglio della Corte costituzionale sull'istituzione delle
città metropolitane*
Marialuisa Zupetta
- 89 *Il ruolo delle province tra passato e futuro*
Sonia Meggiato
- 103 *Finalità e funzioni della provincia*
Giuseppe Misserini

- 113 *Lo statuto provinciale*
Pierluigi Galasso
- 125 *Gli organi della provincia e le loro competenze*
Cosimo Di Gaetano
- 137 *Le elezioni provinciali*
Francesco Caricato
- 149 *L'adeguamento dimensionale dei comuni alle loro funzioni*
Vincenzo Scaramuzzi
- 161 *L'unione di comuni*
Giuseppe Chiarelli
- 171 *Appendice*
Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Testo aggiornato)

DUBBI INTRODUTTIVI

Alla maniera di Totò, inizierei con “io mi domando e dico”, aspettandomi che il lettore concluda con “opperbacco!” o “ma mi facci il piacere!”...

1) La riforma costituzionale approvata dal Parlamento e oggetto del preannunciato referendum vorrebbe, tra l'altro, eliminare le province, dalle quali (oltre che da comuni, città metropolitane, regioni e Stato) secondo l'attuale art. 114 Cost. «la Repubblica è costituita».

Poiché una certa identità socio-territoriale di dimensione intermedia fra quelle dei comuni e delle attuali regioni esiste da gran tempo e pressoché dovunque e sembra rispondere ad esigenze oggettive, la soppressione del relativo ente di autogoverno non rischierebbe di condurre ad attribuirne funzioni a una pluralità di centri di potere atipici e carenti di rappresentatività popolare, e così a confliggere con l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e col principio democratico?

2) Comunque, al momento, il parametro di legittimità della l. 56/2014, che ridisciplina le province in dichiarata attesa della suddetta riforma e delle relative norme di attuazione (co. 51 dell'unico articolo), non può che essere la Costituzione vigente.

Essa afferma all'art. 5 che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e all'art. 114 che le province (oltre che i comuni, le città metropolitane e le regioni) sono, appunto, «enti autonomi».

Può dirsi che la legge riconosca la preesistente autonomia provinciale e anzi la promuova? Il nuovo sistema di elezione indiretta (da e fra i sindaci e i consiglieri dei comuni che ne fanno parte) del presidente della giunta e dei consiglieri della provincia non ne sopprime l'autonomia nei confronti delle amministrazioni comunali?

E la drastica riduzione delle funzioni (nonché del personale e delle risorse) non è una sostanziale limitazione di autonomia?

3) La legge prevede che «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima» (co. 6) e che «le città metropolitane subentrano alle province omonime» (co. 16).

Ciò non equivale a dire che, dove vengono istituite le città metropolitane, le province sono soppresse? Siamo in tal caso di fronte al riconoscimento e alla promozione dell'autonomia locale-provinciale voluti dalla Costituzione o al “disconoscimento” e alla “rimozione” della stessa?

Potrebbe in proposito osservarsi che la previsione costituzionale delle città metropolitane sembra lasciare al legislatore la scelta di aggiungere a comuni e province i nuovi enti, oppure di assorbire in essi il ruolo del comune o della provincia corrispondenti o di entrambi. L'esser menzionate, all'art. 114, le città metropolitane dopo i comuni e le province (e non prima di queste) nell'elenco degli enti di governo territoriale che costituiscono la Repubblica può indurre infatti ad ammettere che, dove occorra riconoscere e promuovere una speciale esigenza di autogoverno “metropolitano”, il nuovo ente sostituisca in tutto o in parte la provincia.

Ma si tratterebbe pur sempre di una scelta che il legislatore dovrebbe compiere (non arbitrariamente, ma) discrezionalmente: risponde ai canoni logico-giuridici della discrezionalità considerare, contro il senso comune e il significato corrente delle parole e senza valutare caso per caso, sempre come uniche “città”, sia pure “metropolitane”, le intere province di cui sono capoluoghi i maggiori comuni italiani (pochissimi dei quali, in verità, possono – e non senza una certa enfasi – definirsi “metropoli”)?

Vale ad escludere l'eccesso di potere legislativo l'aver previsto espressamente (rispettivamente al co. 11, lett. *c*, e al co. 6) che, attraverso appositi procedimenti, la città metropolitana possa articolarsi in zone omogenee e i comuni limitrofi possano entrare a far parte della città (o che quelli della soppressa provincia ne escano, come ritiene sia implicitamente consentito la Corte costituzionale)?

4) Posta la generale coincidenza del territorio di quella che il legislatore chiama città metropolitana con quello della preesistente provincia, non confligge col principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3) il fatto che essi siano governati a livello di area vasta dalla città metropolitana anziché dalla provincia, quando il loro comune non rientri in un contesto socio-economico-territoriale realmente metropolitano? Ciò non si pone in contrasto con il disegno costituzionale che, come riconosce la stessa Corte, «presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali»?

5) La previsione costituzionale delle città metropolitane non è violata da una legge che istituisca, come tali, enti che, secondo il senso comune delle parole, nulla hanno a che fare con i concetti di città e di metropoli? Non vale anche nell'interpretazione della norma costituzionale il criterio enunciato all'art. 12 delle "preleggi" («Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore»)?

6) La Costituzione afferma che «l'Italia è una Repubblica democratica» (art. 1, co. 1), che «la sovranità appartiene al popolo» (art. 1, co. 2), che «sono elettori tutti i cittadini» (art. 48, co. 1) e che «il voto è personale ed uguale» (art. 48, co. 2): sembra esserci un collegamento di necessità logica fra tali affermazioni, che si confermano vicendevolmente (*simul stabunt, simul cadent*).

Ma, secondo l'art. 114, «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato»: non se ne do-

vrebbe dedurre che quanto affermato in generale per la Repubblica valga anche per province e città metropolitane, che (al pari dei comuni, delle regioni e dello Stato) “sono”, appunto, la Repubblica?

Province e città metropolitane, come comuni e regioni, «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114, co. 2), «sono titolari di funzioni amministrative proprie», come i comuni (art. 118), sicché come questi sono veri «governi locali» (art. 120), ciascuno con i suoi «confini territoriali» (art. 120) che valgono ad individuarne i residenti come cittadini: è rispettosa della Costituzione la l. 56/2014, nella parte in cui non prevede che città metropolitane e province abbiano almeno un organo di diretta rappresentatività popolare, cioè eletto da tutti i loro cittadini con voto personale ed uguale?

Ciò non confligge ad un tempo col principio democratico e con quello di autonomia, che dovrebbe valere anche nei rapporti fra comuni e relativa città metropolitana o provincia?

7) Pesano in contrario le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale richiamando suoi precedenti, per i quali: elezioni di secondo grado, potendosi anche ad esse applicare i principi di cui all’art. 48, co. 2, sono ammissibili, tant’è che sono previste per la più alta carica dello Stato (sent. 96/1968); gli enti di vario livello che compongono la Repubblica non sono tra loro pienamente equiparabili (sent. 274/2003); la pur speciale autonomia della Regione Sardegna non è sovranità, né la sovranità popolare si identifica con le elezioni dirette negli enti territoriali (sent. 365/2007); le esenzioni tributarie riconosciute allo Stato non debbono necessariamente estendersi alle province (ord. 144/2009)...?

8) Davvero, come afferma la Corte, la possibilità di elezioni di secondo grado per i consigli provinciali e metropolitani non è esclusa dalla Carta europea dell’autonomia locale, che è stata ratificata con l. 439/1989, e che all’art. 3, par. 2, esige «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed uni-

versale»?

9) La legge prevede, al co. 19, che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo». Vi sono, dunque, cittadini della città metropolitana (anche la gran parte di essi: tutti quelli non residenti nel capoluogo) che non eleggono neppure indirettamente (attraverso il sindaco e/o i consiglieri del comune cui appartengono, o attraverso i “rappresentanti” dello stesso negli organi collegiali metropolitani) colui che è a capo del loro governo locale di area vasta.

Se almeno fosse prevista la nomina da parte della regione o dello Stato, sarebbe palesemente contraddetta l'autonomia della città metropolitana nei confronti di tali enti di “più vasta” area, ma attraverso di essi si recupererebbe la democraticità, giacché tutti i cittadini metropolitani concorrono ad eleggere il consiglio regionale (e il presidente della giunta, «salvo che lo statuto regionale disponga diversamente»: art. 122, co. 5) nonché il Parlamento (compreso, finora, il Senato). Come può dirsi rispettoso del principio di democraticità l'anzidetto co. 19?

Inoltre, il fatto che il comune capoluogo esprima il sindaco metropolitano non introduce una speciale limitazione all'autonomia della città metropolitana, e indirettamente degli altri comuni rientranti nel territorio della stessa, nei confronti del capoluogo?

10) La Corte costituzionale afferma che l'individuazione del sindaco della città metropolitana in quello del comune capoluogo «non è irragionevole in fase di prima attuazione» del nuovo ente e «non è, comunque irreversibile» restando demandato al suo statuto di optare per l'elezione diretta.

Quanto alla prima affermazione: sono ravvisabili circostanze di tale necessità e urgenza da giustificare una deroga ai principi di democraticità e di autonomia del governo locale? Non prevedendo il legislatore come provvisorio l'anzidetto sistema di individuazione, deve dedursi che esso diverrebbe incostituzionale se perdurasse?

Quanto alla seconda: la democraticità e l'autonomia della città me-

tropolitana sono forse “disponibili” dalla stessa? La prevedibilità nello statuto dell’elezione diretta del sindaco (e del consiglio) non è subordinata dal co. 22 della legge a condizioni di difficile, se non impossibile, realizzazione, soprattutto per le città metropolitane con non più di tre milioni di abitanti?

11) La previsione del voto “ponderato” (tipico delle assemblee condominiali o societarie) nelle deliberazioni collegiali delle province e delle città metropolitane è compatibile con la natura pubblica delle loro funzioni? Gli art. 67 («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato») e 98, co. 1 («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione») non esprimono un diverso generale principio?

12) La l. 56/2014 considera le unioni di comuni, nate quali organizzazioni temporanee preordinate alla fusione degli stessi, «enti locali costituiti da due o più comuni per l’esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza» (co. 4), dotati anche di «potestà statutaria e regolamentare» (co. 105).

Il governo della Repubblica, ad ogni livello, sembra riservato dall’art. 114 Cost. agli enti che la “costituiscono”: può il comune attribuire stabilmente l’esercizio di funzioni o servizi propri ad un ente diverso da quelli e del quale non determina in via esclusiva la conduzione, limitandosi a parteciparvi? L’affermazione della Corte costituzionale per la quale le unioni, malgrado la «impropria definizione» che ne darebbe il citato co. 4, sarebbero «forme istituzionali di associazione» vale a salvarne la disciplina?

A gran parte dei dubbi anzidetti ed anche ad altri si dedicherà speciale attenzione nelle pagine che seguono, tratteggiando gli aspetti salienti della riforma avviata dalla l. 56/2014.

Il lettore non sia frettoloso nelle sue conclusioni.

FUNZIONI E RAPPRESENTATIVITÀ DELLA CITTÀ METROPOLITANA: L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO

La l. 7 aprile 2014, n. 56¹, c.d. Delrio, ha dettato nelle more del-

* *Avvocato, collabora presso la Cattedra Q-Z di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro".*

¹ A seguito della proposizione della questione di fiducia da parte del governo, la legge si compone di un unico articolo comprendente 151 commi: un ulteriore esempio di cattiva tecnica legislativa, più volte vanamente criticata. «Un tale modo di legiferare – segnato dalla chiusura in una sequenza parlamentare semplificata – esclude la possibilità stessa che siano messi efficacemente in opera gli strumenti e i procedimenti utili a valutare la qualità della normazione, facendone al più un passaggio puramente formale, un adeguamento burocratico i cui esiti ove pure si riesca ad articularli vadano subito pretermessi»: così S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della città metropolitana*, in www.federalismi.it, 2014. P.L. PORTALURI, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale "RenziBoschi"*, ivi, 2014, evidenzia che il disegno di legge Delrio «ha tagliato il traguardo anche se faticosamente e a colpi ingloriosi di fiducia su di un maxi emendamento governativo (una di quelle prassi che la relazione al d.d.l. RenziBoschi annovera fra i sintomi della patologia che affligge il sistema costituzionale italiano da troppi anni)». Sulla legge cfr., senza pretesa di esaustività e con differenti approcci ed esiti, F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a c. di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli 2014; P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istit. del fed.*, 2014; E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: province e città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, 2015; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuova provincia e unioni di comuni*, Milano 2015; M.C. ROMANO, *Enti locali. Provincia e città metropolitana (dir. amm.)*, in www.treccani.it/diritto, 2014; A. SPADARO, *Le città metropolitane tra utopia e realtà*, in www.federalismi.it; A. STERPA (a c. di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli 2014; G. VESPERINI, *Il disegno di legge del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.* 2014, 786 ss.

l'approvazione della riforma del titolo v, parte II, Cost., un'ampia riforma del sistema delle autonomie locali, con particolare riferimento alla gestione dell'area vasta², ridimensionando le province³, istituendo le città metropolitane e incidendo sull'assetto delle funzioni amministrative spettanti a tale livello di governo.

Vi erano già stati molteplici interventi legislativi di riordino degli enti locali: tra i più recenti, l'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella l. 214 del 2011, e gli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella l. 135 del 2012.

L'art. 23 del d.l. 201 aveva, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni ed organi delle province.

L'art. 17 del d.l. 95 aveva poi disposto il c.d. "riordino delle province", modificandone nuovamente la disciplina delle funzioni.

L'art. 18 dello stesso d.l., aveva previsto la soppressione delle province di Roma, Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la istituzione dal 1° gennaio 2014 delle relative città metropolitane, delle quali aveva anche disciplinato gli organi e le funzioni.

² La legge definisce sia la città metropolitana che la provincia enti territoriali di area vasta. In riferimento alla città metropolitana la locuzione era già già nella sentenza C. cost. 26 giugno 2007, n. 238. Sul concetto di area vasta cfr. G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a c. di), *op. cit.*, 56.

³ Cfr. L. FIORENTINO, *L'attuazione della legge di riordino delle province*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 196. Per interessanti rilievi sul ruolo svolto dalle province cfr. F. FANIZZA, *L'abolizione delle province in Italia. Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Bari 2014. Per un'accurata e completa ricostruzione della storia delle province negli ultimi due secoli, cfr. D. MASTRANGELO, *Cenni sull'ordinamento provinciale dall'Unificazione alle prospettive federali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 145 ss., per il quale «un più adeguato dimensionamento [delle province] sembra l'unica alternativa razionale alla soppressione. La scelta deve soppesare da una parte le serie ragioni del risparmio e della semplificazione e dall'altra l'opportunità di conservare (e potenziare) un livello di governo territoriale intermedio fra comune e regione, direttamente rappresentativo (al contrario dei vari organismi consortili o associativi intercomunali sperimentati o proposti in questi anni) e forse in grado, se riformato, di attenuare l'inadeguatezza dimensionale di tanti comuni ad esercitare le proprie funzioni e di accrescere, nel contempo, la democraticità complessiva del governo locale».