

# L'attuazione della legge n. 56/2014 nelle Regioni a Statuto speciale

*Matteo Pressi\**

## 1. *Introduzione*

Gli Statuti delle Regioni autonome, sin dall'origine nel caso della Sicilia, e per effetto della l. cost. n. 2/1993 nei casi della Sardegna, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, attribuiscono alle Regioni stesse la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Si tratta di una potestà scarsamente valorizzata dalle Regioni, le quali, almeno fino ai primi anni del decennio scorso, si sono limitate a riprodurre nella propria legislazione le disposizioni della l. n. 142/1990 prima, e del TUEL poi, rinunciando quindi a introdurre «elementi di verace differenziazione»<sup>1</sup> all'interno dei propri sistemi delle autonomie.

Il quadro è radicalmente mutato a partire dal 2011, nel contesto della c.d. «legislazione della crisi»<sup>2</sup>, la quale ha posto le basi per un profondo ripensamento del sistema delle autonomie locali, da cui è poi originata la l. n. 56/2014.

Proprio l'occasione dell'attuazione della l. Delrio ha indotto le Regioni interessate dal processo di riforma (Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) a riscoprire la propria potestà legislativa primaria in materia di enti locali allo scopo di declinare, secondo le proprie peculiarità ed esigenze, la conformazione dei sistemi di governo locale, riformandone in particolare il livello intermedio.

A fronte di ciò, nelle tre Regioni citate, sono emersi tre modelli di struttura di sistema delle autonomie tra loro differenziati e, sotto alcuni profili, alternativi rispetto a quello previsto dal legislatore statale.

\* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università di Verona.

<sup>1</sup> A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli Enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 255.

<sup>2</sup> Il riferimento è al d.l. n. 201/2011, noto come «Salva Italia», contenente disposizioni in materia di razionalizzazione e riorganizzazione delle Province.

Nelle pagine che seguono saranno descritte la genesi e le caratteristiche di detti modelli, nonché le ragioni poste alla base del loro progressivo abbandono in favore della ricomposizione dell'organizzazione dei poteri locali entro il tradizionale schema previsto dall'art. 114 Cost., che vede alla base i Comuni, al vertice la Regione, e al livello intermedio un ente di area vasta propriamente inteso.

## ***2. L'attuazione della l. n. 56/2014 nella Regione siciliana: la conservazione dell'ente di area vasta***

### ***2.1 Il peculiare sistema delle autonomie locali previsto dallo Statuto della Regione siciliana***

La Regione siciliana gode sin dal 1946 della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la quale ha portato nel tempo alla nascita di un peculiare sistema delle autonomie, caratteristico di questa Regione<sup>3</sup>.

Il riferimento è all'art. 15 St., a mente del cui primo comma «le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana». Il successivo comma 2, invece, descrive la struttura del sistema delle autonomie siciliano, basato «sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

La dottrina si è a lungo interrogata sul significato di tale disposizione, cercando di verificare l'esistenza di indici idonei a differenziare, dal punto di vista organizzativo e funzionale, il libero Consorzio comunale, contemplato dallo Statuto d'autonomia, dalla Provincia, come disciplinata nelle fonti statali<sup>4</sup>. Interrogativo, questo, di non facile soluzione anche alla luce delle scelte altalenanti compiute nei decenni dall'Assemblea Regionale Siciliana, chiamata a disciplinare l'ordinamento dei nuovi enti consortili in attuazione del terzo comma dell'art. 15, secondo il quale

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulla particolare genesi dello Statuto regionale siciliano si rinvia a A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 3-14.

<sup>4</sup> V. da ultimo A. SAITTA, *La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7, 2013.

«spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

In principio, con il d.lgs. P. Reg. n. 6/1955, il legislatore siciliano, istituendo i liberi Consorzi, si era determinato nel senso di conferire loro un ordinamento ben diverso rispetto a quello provinciale, prevedendone la struttura associativa (in base alla libera volontà dei Comuni di aderirvi o meno)<sup>5</sup>, la costituzione non obbligatoria, non essendo la loro esistenza necessaria all'ordinamento, e la natura di ente pubblico non territoriale<sup>6</sup>. Un modello, quindi, ontologicamente diverso da quello della Provincia, ente necessario, autonomo rispetto ai Comuni, territoriale, e che sorge per diretta volontà della legge.

Diverso, invece, è l'orientamento assunto dal legislatore regionale del 1986, il quale, con la l.r. n. 9, ha riformato l'ordinamento dei liberi Consorzi, innovando quanto precedente stabilito con il d.lgs. P. Reg. n. 6/1955<sup>7</sup>. In particolare, l'art. 4 della l.r. n. 9/1986 ha previsto la ridenominazione dei liberi Consorzi in "Provincia regionale", riconoscendone la natura di ente pubblico territoriale a carattere associativo (sostanzialmente) obbligatorio<sup>8</sup>. La l.r. n. 9/1986, ha quindi prodotto un avvicinamento tra il modello del libero Consorzio e quello della Provincia, sia sul piano ordinamentale, sia sul piano delle funzioni amministrative, per volontà

<sup>5</sup> G. MIELE, *Il nuovo ordinamento degli Enti locali in Sicilia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 1956, p. 283, «l'espressione usata nell'art. 15 non può prestarsi a dubbi di sorta. La parola "consorzio" è tipica per designare un ente a struttura associativa, formato e composto da più soggetti per il conseguimento di finalità comuni ad essi. Dicendo quindi "Consorzio di Comuni", l'art. 15 ha espresso l'idea che debba trattarsi di un'associazione di Comuni. Tale Consorzio è altresì qualificato "libero" e l'aggettivo può comportare un significato che allude non solo al carattere volontario della partecipazione dei suoi componenti, ma, in concomitanza con questo, anche al carattere volontario, e quindi eventuale, del suo sorgere, che farebbe del consorzio un ente facoltativo». Tale interpretazione trova inoltre conferma nella giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana sent. 21 luglio 1955 – 4 ottobre 1955, n. 90.

<sup>6</sup> art. 12 del d.lgs. P. Reg. n. 6/1955. Per un commento alla norma, Cfr. F. TERESI, *Il sistema dei poteri locali in Sicilia*, Palermo, Ila Palma, 1981.

<sup>7</sup> Per un commento alla norma, v. D. DOMINICI, *La nuova provincia regionale siciliana: libero consorzio di comuni o vecchia provincia statale?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 165 ss.

<sup>8</sup> Stante la previsione di un meccanismo che, di fatto, rendeva impossibile ai Comuni la scelta di non aderirvi. Vedi art. 5, comma 5, l.r. n. 9/1986.

della l.r. n. 9/1986 mutate da quanto al tempo previsto dalla legge statale con riferimento alle Province.

Si tratta, questa appena introdotta, di una premessa utile e necessaria a comprendere il significato delle successive riforme dell'ordinamento degli enti locali siciliano, comprese quelle di attuazione della l. n. 56/2014, poiché in gran parte strutturate proprio sulla alternanza tra uniformità e differenziazione del modello del libero Consorzio a quello della Provincia.

## ***2.2 La crisi della Provincia e la valorizzazione dei liberi Consorzi comunali***

Il modello delineato dalla l.r. n. 9/1986 è stato oggetto di un primo intervento di riforma nel 2012, nel contesto della c.d. "legislazione della crisi" che, con riferimento alle Province, ha anticipato la prospettiva di forte ridimensionamento contenuta nella l. n. 56/2014<sup>9</sup>.

Anche in questo caso, l'intervento del legislatore regionale si pone sulla scia delle scelte operate dallo Stato centrale, il quale, con il d.l. n. 201/2011 (noto come "salva Italia"), aveva ridotto il novero delle funzioni amministrative delle Province alla sola funzione di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, la medesima opzione esercitata dalla Regione siciliana per i propri enti di area vasta con la l.r. n. 14/2012.

Successivamente a questo primo intervento, il legislatore regionale è tornato ad occuparsi dell'ordinamento degli enti intermedi con la l.r. 24 marzo 2014, n. 8 "Istituzione dei liberi Consorzi comunali" ai sensi del cui art. 1, «per l'esercizio delle funzioni di area vasta è disciplinata l'istituzione di 9 liberi Consorzi comunali» i quali, in sede di prima applicazione «coincidono con le Province regionali» esistenti.

Tale disposizione merita un approfondimento. Se la l.r. n. 9/1986, come si è visto, addiveniva all'istituzione delle Province regionali mediante la costituzione *ex lege* dei liberi Consorzi, qui, invece, la prospettiva è specularmente ribaltata: la Regione siciliana provvede alla costituzione (*rectius* conferma) dei liberi Consorzi facendoli coincidere con le Province regionali esistenti. In altre parole, se è vero come è vero che la

<sup>9</sup> Per una analisi dei contenuti e degli obbiettivi della l. Delrio, v. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019.

Provincia regionale costituiva una semplice denominazione mentre, dal punto di vista giuridico, l'ente di area vasta dell'ordinamento siciliano è sempre stato, almeno sin dal 1955, il libero Consorzio, ecco che la pretesa sostituzione della Provincia regionale con il libero Consorzio produce una sola conseguenza: la scomparsa di una mera denominazione<sup>10</sup>.

Non si tratta di un fatto casuale, bensì della evidenza del mutato orientamento del legislatore regionale, ben consapevole, nel marzo del 2014, della ormai prossima approvazione a livello statale della l. n. 56/2014. Da qui la necessità avvertita dall'Assemblea regionale di interrompere il processo di assimilazione dei liberi Consorzi alle Province avviato decenni prima, nella speranza di poter così, contando sulla propria potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, differenziare le proprie scelte rispetto ai contenuti della c.d. "riforma Delrio", valorizzando nuovamente lo spirito originario dell'art. 15 St., il quale tendeva proprio a consentire la strutturazione nell'Isola di un ente intermedio con caratteristiche organizzative e funzionali diverse rispetto alla Provincia statale<sup>11</sup>.

Proprio a tale scopo è stata approvata la l.r. n. 15/2015, la prima legge che affronta in modo organico il tema dell'organizzazione e delle funzioni dei "nuovi" liberi Consorzi comunali, marcando diverse differenze rispetto al modello della Provincia come disciplinata dalla l. n. 56/2014. In particolare, con riferimento agli aspetti organizzativi, la l.r. n. 15/2015, 1) ha previsto l'istituzione della giunta consortile, in contrasto con la scelta del legislatore statale di abolire le giunte provinciali; 2) non ha invece istituito presso i Consorzi un organo consigliere, invece previsto

<sup>10</sup> Cfr. R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014.

<sup>11</sup> Sul punto, G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i liberi consorzi dello statuto siciliano*, in *NOMOS*, 0, 1988, «La ratio ispiratrice della rivoluzionaria disposizione si fonda sul rigetto, proprio della cultura autonomista di gran parte dei Consulitori, del carattere accentratore dell'ordinamento allora esistente, considerato a buon diritto in aperto contrasto con le istanze di democrazia e di autogoverno delle comunità locali, che aspiravano a trovare nell'atto fondamentale del nuovo ente regionale un adeguato riconoscimento. L'obiettivo polemico era indubbiamente la provincia intesa come circoscrizione dell'amministrazione dello Stato, ambito di competenza del prefetto, longa manus del governo nazionale e burbero tutore di autonomie locali costrette in posizione di netta inferiorità; tuttavia, la provincia come ente finì con il fare le spese dell'ostilità diffusa contro la stessa idea di un possibile diaframma tra Comune e regione».

con riferimento alle Province dalla l. Delrio; 3) ha stabilito l'elezione indiretta del presidente del libero Consorzio ad opera dei soli Sindaci dei Comuni in esso ricompresi, escludendo i consiglieri comunali, in contrasto con l'art. 1, comma 58, della l. n. 56/2014; 4) ha disciplinato un sistema di voto capitaro, differentemente dai criteri di ponderazione previsti dall'art. 1, commi 33 e 34 della l. Delrio; 5) ha fissato una indennità di carica in favore del presidente e dei componenti della giunta dei liberi Consorzi, in luogo del principio di gratuità delle cariche provinciali stabilito dalla l. n. 56/2014<sup>12</sup>.

Dal punto di vista funzionale, la l.r. n. 15/2015 ha attribuito ai liberi Consorzi un novero di funzioni ben più ampio rispetto a quello stabilito dalla legge statale per le Province, abbracciando materie come i servizi sociali, i beni culturali, la caccia e la pesca, l'istruzione universitaria, la tutela e la gestione delle riserve naturali<sup>13</sup>.

### ***2.3 La l. Delrio come legge di grande riforma economico-sociale***

Le divergenze evidenziate tra il modello del libero Consorzio siciliano e quello della Provincia statale hanno indotto il Governo a promuovere l'impugnazione della l.r. n. 15/2015 innanzi alla Corte costituzionale, rilevando la confliggenza della stessa, sostanzialmente nei termini sopra richiamati, con le disposizioni della l. Delrio in materia di organizzazione delle Province, ritenute essere espressione di principi di grande riforma economico sociale e, come tali, destinati ad essere recepiti anche dalle Regioni autonome<sup>14</sup>.

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato la l.r. n. 5/2016, una norma che potremmo definire "correttiva" e che introduce rilevanti novelle alla l.r. n. 15/2015,

<sup>12</sup> L'organizzazione dei liberi Consorzi comunali è disciplinata dall'art. 4 della l.r. n. 15/2015. La modalità di elezione del presidente del Consorzio è descritta all'art. 6, comma 5 della medesima legge regionale. La corresponsione di una indennità di carica in favore del presidente del Consorzio e degli assessori è contemplata all'art. 20, l.r. cit.

<sup>13</sup> V. art. 27, l.r. n. 15/2015.

<sup>14</sup> Come peraltro previsto dall'art. 1, comma 5 della l. n. 56/2014, in base al quale «I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

eliminando tutti gli elementi di divergenza tra la disciplina regionale dei liberi Consorzi e quella statale delle Province. Viene infatti abolita la giunta consortile ed introdotto il consiglio (artt. 1 e 5), così come viene uniformata, con uno specifico rimando alle disposizioni della l. n. 56/2014, la modalità di elezione degli organi consortili a quelli provinciali, mediante elezione indiretta da parte dei Sindaci e consiglieri comunali sulla base del c.d. “voto ponderato” (artt. 2 e 4). Viene inoltre introdotto il principio di gratuità delle cariche di presidente del Consorzio e di consigliere consortile (art. 9).

Attraverso l’approvazione delle norme indicate, l’Assemblea Regionale Siciliana ha quindi (in questa prima fase e, come si vedrà a breve, solo temporaneamente) conformato la propria legislazione in materia di liberi Consorzi comunali ai contenuti nella l. n. 56/2014, talvolta mutuandoli, talvolta facendovi esplicito rimando, «recependo quasi integralmente i rilievi formulati dal Governo nazionale con riferimento alla *governance* degli enti intermedi ed ai meccanismi di elezione degli organi»<sup>15</sup>.

A fronte di ciò, la Consulta, con la sentenza del 16 dicembre 2016, n. 277, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo, riconoscendo come lo «*ius superveniens* è intervenuto con modifiche e abrogazioni che risultano essere, dunque, soddisfattive delle ragioni di censura formulate con il ricorso»<sup>16</sup>.

Tuttavia, l’equilibrio raggiunto grazie alle modifiche apportate alla l.r. n. 15/2015, depurata dagli aspetti (secondo il Governo) confliggenti con i principi di grande riforma economico-sociale della l. n. 56/2014, e per questo motivo non censurata dalla Consulta, si è dimostrato precario. Nell’agosto del 2017, l’Assemblea Regionale Siciliana è tornata, con la l.r. n. 17/2017, a dettare nuove disposizioni concernenti l’organizzazione degli enti di area vasta, riproponendo, seppur con diverse sfumature,

<sup>15</sup> Il passaggio è ripreso dalla “nota degli uffici sulla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15”, redatto dall’Ufficio per il coordinamento dell’attività legislativa – Servizio studi dell’Assemblea Regionale Siciliana.

<sup>16</sup> Corte cost. n. 277/2016, cons. in dir. n. 3. La pronuncia è brevemente commentata in S. MANGIAMELLI, A. FILIPPETTI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 319.

molte delle disposizioni della l.r. n. 15/2015 già oggetto di ricorso governativo e successivamente espunte.

La l.r. n. 17/2017 si concentra in modo particolare su tre profili: 1) la modalità di elezione degli organi dei liberi Consorzi, prevedendo il metodo del suffragio universale diretto; 2) la composizione dei Consigli dei liberi Consorzi, attribuendo loro un numero di componenti superiore, da un terzo alla metà, rispetto a quelli previsti dalla l. n. 56/2014 per le Province; 3) il superamento del principio di gratuità per la carica di presidente del libero Consorzio.

Con l'approvazione della l.r. n. 17/2017, quindi, il legislatore siciliano segna un ulteriore cambio di passo, abbandonando il metodo dell'adattamento della propria legislazione in materia di enti di area vasta ai canoni previsti dalla l. Delrio e reintroducendo elementi di sostanziale differenziazione tra i liberi Consorzi e le Province. Si tratta, come si desume dalla lettura dei lavori preparatori, di una scelta ben ponderata, sorretta da due principali argomentazioni<sup>17</sup>. La prima attiene alla dimensione funzionale dei liberi Consorzi, i quali, «secondo la normativa regionale, sono dotati di funzioni e competenze gestionali, diverse e maggiori di quelle assegnate dal legislatore nazionale ai corrispondenti enti di area vasta»<sup>18</sup>, considerazione da cui discende la necessità di assicurare «maggiori spazi di democrazia»<sup>19</sup>. La seconda argomentazione, invece, poggia sugli «esiti negativi del *referendum* [costituzionale] svoltosi nel dicembre 2016»<sup>20</sup>, i quali hanno determinato «la esigenza di sottoporre a verifica, sul piano della tenuta ordinamentale, oltre che politico, la disciplina prevista dalla l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio)»<sup>21</sup>.

Si tratta di argomentazioni oggettive, che tuttavia hanno indotto il Governo a promuovere un nuovo giudizio di legittimità costituzionale,

<sup>17</sup> Come si evince dalla lettura del resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea Regionale Siciliana del 10 agosto 2017.

<sup>18</sup> Il passaggio è ripreso dalla relazione accompagnatoria al d.d.l.r. n. 1307-1282/A, la futura l.r. n. 17/2017.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



pressoché basato sulle medesime motivazioni adottate nel precedente ricorso deciso con la sent. n. 277/2016.

Viene quindi nuovamente in rilievo la qualificazione di alcune delle disposizioni della l. n. 56/2014 come principi di grande riforma economico sociale e quindi come parametro interposto di verifica della legittimità costituzionale delle scelte operate dal legislatore regionale siciliano.

Sul punto, l'interpretazione della Corte costituzionale, questa volta giunta a formulare un giudizio nel merito, non lascia spazio a dubbi.

Secondo quanto stabilito dalla Consulta nella sentenza del 20 luglio 2018, n. 168, «le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella l. n. 56/2014, si qualificano come norme fondamentali delle riforme economico-sociali»<sup>22</sup> e come tali vincolanti anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di ordinamento degli enti locali, circostanza dalla quale discende l'illegittimità del meccanismo di elezione diretta degli organi dei liberi Consorzi. Parimenti, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione della corresponsione di una indennità di carica in favore del presidente del Consorzio. Infatti, sempre secondo la Corte, si deve ritenere che la gratuità nell'esercizio delle funzioni introdotta dalla l. n. 56/2014 «costituisce un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi»<sup>23</sup>.

Allo stesso modo, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. r. n. 17/2017 anche nelle parti in cui prevedeva il sovradimensionamento dei Consigli consortili rispetto agli omologhi organi provinciali. A giudizio della Corte, l'esigenza di conseguire un risparmio in termini di costi, uno dei principali obiettivi della riforma [Delrio], non sarebbe soddisfatta dalla sola previsione della gratuità delle funzioni dei compo-

<sup>22</sup> Corte cost., n. 168/2018, cons. in dir. n. 4.3. La pronuncia è commentata da R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)*, in *Diritti Regionali*, 3, 2018; A. SAITTA, *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018*, in *Diritti Regionali*, 1, 2019.

<sup>23</sup> Corte cost., n. 168/2018, cons. in dir. n. 6.

nenti dell'organo consiliare, poiché la norma creerebbe in ogni caso le condizioni per il venire ad esistenza di «maggiori costi (...) collegati al funzionamento di una macchina organizzativa più complessa»<sup>24</sup>.

A fronte della sentenza in parola, l'Assemblea Regionale Siciliana è stata costretta ad intervenire nuovamente sul delicato tema della *governance* dei liberi Consorzi comunali, uniformandosi ai dettami della Consulta. Il riferimento è alla l.r. n. 16/2018, norma attraverso la quale l'A.R.S. ha previsto la gestione commissariale degli enti di area vasta «nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali», da aversi a seguito dello svolgimento di elezioni di secondo grado, non ancora celebrate a seguito di numerosi rinvii. Inoltre, sempre nel 2018, l'Assemblea regionale ha approvato la l.r. n. 23, la quale: 1) ha ridisciplinato, all'art. 3, la composizione dei Consigli consortili, assegnando loro un numero di consiglieri pari a quelli previsti dalla l. n. 56/2014 con riferimento alle Province; 2) ha reintrodotto, in base all'art. 8, il principio di gratuità delle cariche consortili. Ad oggi, quindi, l'ordinamento dei liberi Consorzi siciliani, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2018, si pone sulla falsariga di quanto previsto con riferimento alle Province dalla l. n. 56/2014, soprattutto con riguardo ai suoi assi portanti, ritenuti espressione di principi di grande riforma economico-sociale.

#### 2.4 *Gli ultimi approdi*

Tuttavia, questo rapporto di omogeneità tra le disposizioni della l. Delrio e l'ordinamento degli enti di area vasta nella Regione siciliana pare nuovamente essere destinato a venire meno. Il riferimento è al d.d.l. n. 319 del 10 marzo 2023, in questi mesi all'attenzione dell'Assemblea Regionale Siciliana, il quale contiene una nuova disciplina ordinamentale dei liberi Consorzi comunali fortemente slegata ai principi di grande riforma economico-sociale contenuti nella l. n. 56/2014.

Il disegno di legge in parola, nel prevedere (nuovamente) la ridenominazione dei Consorzi in "Provincia regionale", ne riforma l'organizzazione reintroducendo la Giunta provinciale (art. 2, comma 3) e prevedendo il sensibile sovradimensionamento dei loro consigli rispetto agli omologhi

<sup>24</sup> Corte cost., n. 168/2018, cons. in dir. n. 7.

organi delle Province statali (art. 2, comma 4). Gli artt. 6 e 7 del disegno di legge cit., invece, disciplinano l'elezione del presidente della Provincia e del Consiglio provinciale prevedendo il metodo del suffragio universale diretto. Infine, l'art. 5 del medesimo d.d.l. amplia ulteriormente il novero delle funzioni amministrative attribuite alle Province regionali, già ben più consistente rispetto al limitato elenco di funzioni fondamentali che la l. n. 56/2014 incardina presso le Province statali, includendovi l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato e del servizio rifiuti.

### ***3. L'attuazione della l. n. 56/2014 nella Regione Friuli-Venezia Giulia: la soppressione dell'ente di area vasta***

#### ***3.1 La gestione delle funzioni amministrative di area vasta tra abolizione delle Province e valorizzazione dell'associazionismo comunale***

Anche nel Friuli-Venezia Giulia il tema della riforma delle Province è stato affrontato dal legislatore regionale in una prospettiva anticipatoria dei contenuti della l. n. 56/2014.

Il riferimento è alle “Linee guida per il riordino del sistema Regione-Autonomie locali”, approvate dalla Giunta regionale il 31 ottobre 2013, contenenti un percorso di riforma dell'ordinamento locale basato su due principali direttrici: 1) la promozione dell'associazionismo comunale, cui affidare (anche e soprattutto) numerose funzioni amministrative di area vasta; 2) la conseguente soppressione delle Province. Dalle linee guida in parola sono poi originate due leggi regionali di iniziativa della Giunta, la l.r. n. 2/2014 e la l.r. n. 26/2014 i cui contenuti sono analizzati di seguito. Da parte sua, invece, il Consiglio regionale ha approvato una proposta di legge costituzionale contenente le modifiche statutarie necessarie a consentire la soppressione delle Province, fino a quel momento previste dallo Statuto come elemento costitutivo del sistema regionale delle autonomie. La legge costituzionale di modifica statutaria, come proposta dall'Assemblea regionale, è stata approvata dal Parlamento nel luglio 2016 (l. cost. n. 1/2016), comportando quindi l'espunzione delle Province dalla Carta regionale.

Procedendo con ordine, la prima norma che rileva è la l.r. n. 2/2014 recante “Disciplina delle elezioni provinciali”, la quale, nelle more della effettiva soppressione delle Province friulane, ha previsto l'elezione indi-

retta dei loro organi, la medesima opzione di fondo esercitata dal legislatore statale con l'approvazione, due mesi più tardi, della l. n. 56/2014<sup>25</sup>. Nella stessa prospettiva del ridimensionamento del ruolo istituzionale degli enti intermedi si muove la l.r. n. 26/2014, la quale è intervenuta sugli assetti funzionali delle Province friulane riallocando gran parte delle loro funzioni amministrative presso la Regione, i Comuni e soprattutto le loro forme associative.

Proprio a tal fine, la l.r. n. 26/2014 ha introdotto nell'ordinamento regionale le UTI (Unioni Territoriali Intercomunali), un nuovo ente locale avente natura di Unione di Comuni, istituito «per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale»<sup>26</sup>.

La legge in parola ha previsto l'esercizio per il tramite delle UTI, dotate di un'organizzazione assimilabile a quella prevista dal TUEL per le Unioni di Comuni, di almeno tredici funzioni fondamentali comunali<sup>27</sup>, secondo i diversi moduli dell'esercizio associato obbligatorio, dell'esercizio associato facoltativo e dell'avvalimento. Inoltre, in base al combinato disposto dagli artt. 23 e 32 della l.r. n. 26/2014, la Regione ha conferito alle UTI la titolarità di ben 35 funzioni prima attribuite alle Province afferenti alle materie: agricoltura; ambiente; istruzione; infrastrutture; politiche sociali; trasporti e viabilità<sup>28</sup>. Proprio alla luce di questo ultimo dato è possibile

<sup>25</sup> Cfr. G. BERGONZINI, *Province, rappresentanza, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 39 ss.

<sup>26</sup> Così dispone l'art. 5, comma 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 26/2014. Sul tema della genesi delle UTI, v. E. D'ORLANDO, *La disciplina del governo locale in Friuli-Venezia Giulia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3, 2018.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 26 della l.r. n. 26/2014, i Comuni erano tenuti a gestire obbligatoriamente tramite l'UTI le seguenti funzioni: a) personale, organizzazione generale dell'amministrazione e controllo; b) servizi sociali; c) polizia locale; d) attività produttive. Inoltre, i Comuni sono tenuti a gestire tramite l'UTI ulteriori tre funzioni scelte all'interno dell'elenco che segue: a) edilizia scolastica e servizi scolastici; b) servizi pubblici di interesse generale; c) catasto; d) programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) protezione civile; f) rifiuti e riscossione dei relativi tributi; g) statistica; h) progetti UE. Inoltre, l'art. 27 l.r. cit., individua un nucleo di ulteriori funzioni da esercitarsi facendo ricorso all'istituto dell'avvalimento: a) centrale unica di committenza; b) servizi finanziari e contabili e tributari; c) controllo di gestione; d) pianificazione territoriale comunale; e) opere pubbliche; f) procedure espropriative; g) edilizia privata; h) energia.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione del processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali nella Regione Friuli-Venezia Giulia, v. P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune*

cogliere il doppio ruolo delle UTI, chiamate a gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali comunali ma soprattutto un novero ben più consistente di funzioni di area vasta<sup>29</sup>.

Infine, è opportuno ricordare come diversamente da quanto accaduto a livello statale, la prospettiva anticipatoria dell'abolizione delle Province friulane contenuta nelle leggi regionali n. 2/2014 e 26/2014 ha poi trovato effettivo completamento con l'approvazione, come ricordato, della l. cost. n. 1/2016, che ha modificato lo Statuto, eliminando qualsiasi riferimento alle Province<sup>30</sup>. A fronte di ciò, nella seduta del 24 novembre 2016, il Consiglio regionale ha approvato la l.r. n. 20/2016, recante la disciplina del procedimento di soppressione delle Province di Pordenone, Udine, Trieste e Gorizia, prevedendo, oltre a specifiche norme sulla liquidazione degli enti, il subentro della Regione e delle UTI nell'esercizio delle funzioni provinciali residue.

### ***3.2 Il modello (rimasto inattuato) delle Unioni Territoriali Intercomunali***

L'elemento principale e caratterizzante della riforma dell'area vasta nella Regione Friuli-Venezia Giulia è certamente quello della valorizzazione del livello di governo comunale associato mediante la creazione delle UTI. L'individuazione e la delimitazione territoriale delle UTI è stata demandata alla Giunta regionale, mediante l'adozione, ai sensi dell'art. 4, l.r. n. 26/2014, del c.d. "Piano di riordino territoriale" (PRT). Lo scopo di tale piano era quello di includere ciascun Comune all'interno di una Unione, alla luce di precise disposizioni normative che *de facto* attribuivano alle amministrazioni comunali il solo potere di scegliere a quale Unione aderire, ma non quello di non aderire ad alcuna Unione, salvo

*autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli Enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017.

<sup>29</sup> Il medesimo art. 32, l.r. n. 26/2014 ha inoltre disposto l'allocazione presso la Regione di un nucleo di ulteriori 50 funzioni provinciali nei medesimi settori sopraelencati, ai quali si aggiungono cultura e sport; mostre, fiere e mercati; caccia e pesca; lavoro ed edilizia scolastica.

<sup>30</sup> Modificando quindi gli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 e 11 St.

pesanti penalizzazioni finanziarie, tali da rendere «l'assenza del vincolo di adesione alle UTI solo formale»<sup>31</sup>.

Dal canto loro, invece, molti Comuni rivendicavano il diritto a non associarsi ad alcuna Unione a salvaguardia della propria autonomia, contestando fortemente l'impostazione adottata dalla Regione che, nella sostanza delle cose, si risolveva nell'adozione di uno strumento pianificatorio a valle di un procedimento caratterizzato dall'assenza di spazi di concertazione con i Comuni. Numerose, in questo senso, sono state le richieste di esenzione dall'obbligo di associazione avanzate dai municipi, rigettate dalla Regione nella quasi totalità dei casi. Tale circostanza ha generato un complesso e articolato contenzioso amministrativo tra la Regione e i Comuni, con la conseguente impossibilità di procedere alla effettiva costituzione delle UTI, stanti i ripetuti annullamenti di parti del PRT disposti dal giudice amministrativo e la resistenza delle amministrazioni comunali, le quali si rifiutavano di adottare gli atti costitutivi delle nuove Unioni<sup>32</sup>.

Dal canto suo, la Regione ha cercato di superare lo stallo creatosi attraverso l'introduzione di alcune modifiche normative, contenute in tre distinti interventi correttivi, in parziale accoglimento delle richieste dei Comuni. In questo senso rileva la l.r. n. 3/2016, la quale ha disposto la costituzione di diritto delle UTI tra i soli Comuni che entro il 15 aprile 2016 ne avessero deliberato lo Statuto, sollevando di fatto gli altri Comuni dall'obbligo di aderirvi. Coerentemente, la l.r. n. 10/2016 è intervenuta escludendo la penalizzazione finanziaria pari al 30% dell'ammontare dei trasferimenti regionali a carico dei Comuni non aderenti ad alcuna UTI. Ancora, nel dicembre 2016, la l.r. n. 20/2016, è intervenuta sull'impianto originario della l.r. n. 26/2014, modificandone l'art. 6, e prevedendo un percorso semplificato per l'adesione alle UTI da parte degli enti non ancora associatisi.

Tuttavia, gli sforzi della Regione si sono dimostrati vani. Infatti, alla data del 1° febbraio 2018, ben 51 Comuni su 217 non avevano ancora deliberato in merito al loro ingresso in una UTI. Allo stesso tempo, ognuna

<sup>31</sup> G. BORTOLUSSI (a cura di), *Le Province: operazione verità. Il caso Friuli-Venezia Giulia*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 82.

<sup>32</sup> V. su tutte, TAR Trieste, sez. I, 24 marzo 2016, n. 102.

delle 18 UTI previste dal PRT scontava la mancata adesione di almeno uno dei Comuni che secondo il Piano avrebbero dovuto aderirvi. Tale circostanza ha certificato il definitivo arresto del progetto di riforma<sup>33</sup>.

### *3.3 L'abbandono del modello delle UTI e la nascita degli Enti di decentramento regionale*

Constata l'impossibilità di procedere alla concretizzazione di quanto previsto dalla l.r. n. 26/2014, nel 2018 il Consiglio regionale è intervenuto dettando nuove norme dirette al superamento delle UTI e alla creazione di nuovi schemi organizzativi per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta.

Il riferimento è alla l.r. n. 31/2018, norma che ha degradato le UTI a «forme facoltative per l'esercizio associato di funzioni comunali, nonché strumento transitorio, sino alla istituzione di nuovi enti di area vasta, per l'esercizio delle funzioni sovracomunali e provinciali»<sup>34</sup>, prevedendo al contempo un procedimento semplificato di recesso dell'Unione<sup>35</sup>.

Il superamento delle UTI ha trovato definitivo compimento con l'approvazione della l.r. 29 novembre 2019, n. 21, la quale, a differenza dei precedenti interventi normativi di semplice "correzione" della l.r. n. 26/2014, ha apportato significative modifiche all'ordinamento regionale sotto due profili fondamentali. Da un lato ha disposto la definitiva soppressione delle UTI, trasferendo alla Regione le loro funzioni di area vasta, e dall'altro ha dato vita a quattro Enti di decentramento regionale (Edr), organismi organizzati su base territoriale provinciale e destinati a prendere il posto, nell'esercizio di molte funzioni sovracomunali, delle soppresse Province di Pordenone, Udine, Trieste e Gorizia e delle Unioni territoriali ad esse succedute.

<sup>33</sup> come rilevato nel febbraio 2018 dalla sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia della Corte dei conti, deliberazione n. FVG/9/2018/FRG, secondo la quale «la non completa attuazione del processo di unificazione delle funzioni sul territorio, stante l'impossibilità di dare concreto avvio alle UTI, ha di fatto impedito la realizzazione di quelle economie di costo che, unitamente ad una più razionale distribuzione dei servizi, rappresentavano l'obiettivo sotteso a tutta la riforma».

<sup>34</sup> Nota illustrativa della l.r. n. 31/2018 elaborata dalla Direzione centrale autonomie locali della Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 1 della l.r. n. 31/2018, il quale ha modificato il terzo comma dell'art. 6 della l.r. n. 26/2014.

Dal punto di vista definitorio, gli Edr sono «enti funzionali della Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa e contabile, sottoposti alla vigilanza e al controllo della Regione»<sup>36</sup>.

Dal punto di vista organizzativo, sono organi degli Edr, il Direttore generale, nominato direttamente dalla Giunta regionale, al quale compete l'attività gestionale, e il Revisore unico dei conti, al quale sono affidate le canoniche funzioni di controllo sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente. Inoltre, ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 21/2019, presso ogni Edr, è stata costituita una Conferenza territoriale, composta, tra gli altri, dai Sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio dell'Edr, avente funzioni di indirizzo e consultive, limitatamente alla sola materia dell'edilizia scolastica.

Con riferimento agli aspetti funzionali, la l.r. n. 31/2018 assegna agli Edr l'esercizio (ma non la titolarità, che rimane della Regione) di una parte delle funzioni amministrative appartenute alle Province prima, e alle UTI poi. Si tratta di funzioni attinenti alle materie dell'edilizia scolastica di secondo grado, della viabilità provinciale, delle opere pubbliche e della tutela delle risorse naturali.

Quanto alla loro natura giuridica, questione che riveste un particolare interesse, secondo le disposizioni dell'art. 30, l.r. n. 21/2019, gli Edr sono enti strumentali della Regione e, a ben vedere, ne presentano tutti i caratteri tipici<sup>37</sup>.

Infatti, come descritto, gli Edr «esercitano in proprio funzioni e servizi di spettanza di un altro ente»<sup>38</sup>, nel nostro caso la Regione, avendo quest'ultima allocato presso di sé tutte le funzioni amministrative già

<sup>36</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 30, l.r. 21/2019.

<sup>37</sup> Come evidenziato in dottrina, la relazione tra enti territoriali ed enti funzionali può assumere diverse configurazioni. Nel caso di specie, si ritiene che tra la Regione Friuli-Venezia Giulia ed i suoi Enti di decentramento regionale sussista un rapporto di strumentalità in senso strutturale (dipendenza). Tale convincimento si basa su: titolarità regionale delle funzioni esercitate dagli Edr, ampiezza dei poteri di ingerenza della Regione sull'organizzazione e sul funzionamento degli Edr, dipendenza finanziaria degli Edr dalla Regione. A tal proposito, v. G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 112-113.

<sup>38</sup> V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, Cedam, 1959, pp. 72-81.



appartenute alle Province, ed avendo scelto di esercitare parte di esse per il tramite degli Edr<sup>39</sup>.

Allo stesso tempo, la Regione conserva «un penetrante potere di vigilanza, di ingerenza e di direttiva»<sup>40</sup> che si sostanzia in un «rapporto di potestà soggezione»<sup>41</sup>, nel quale la potestà dell'ente ausiliato (Regione) è d'ordine, mentre la soggezione degli enti ausilianti (Edr) è di esecuzione dell'ordine. Ciò è reso evidente da alcuni indici sintomatici:

1) *in primis*, rileva la mancanza nell'organizzazione degli Edr di un organo di indirizzo politico-amministrativo. La sede di formazione degli indirizzi cui gli Edr debbono attenersi rimane quindi la Giunta regionale. Inoltre, spetta sempre all'esecutivo regionale il potere di determinare i programmi e gli obiettivi degli Edr, nonché destinare ad essi le risorse necessarie a realizzarli<sup>42</sup>.

2) In secondo luogo, rileva il potere di nomina e di revoca del Direttore generale dell'Edr, organo gestionale dell'ente, il quale compete direttamente al Presidente della Regione e alla Giunta regionale.

3) In terza battuta, assume rilevanza la circostanza per la quale gli atti fondamentali (bilancio di previsione, rendiconto e regolamento per l'esercizio delle funzioni) ed alcune tipologie di atti c.d. «rilevanti» (acquisto e alienazione di beni mobili e immobili, nonché gli atti di particolare rilievo individuati come tali dal Direttore generale) adottati dagli Edr sono soggetti, per assumere efficacia, all'approvazione della Giunta regionale<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Come ricordato, la Regione in occasione della istituzione delle UTI ha assorbito circa cinquanta funzioni amministrative delle Province, nelle more della loro soppressione. In occasione della soppressione degli enti intermedi, la Regione ha assorbito ulteriori cinquanta funzioni amministrative di area vasta. Infine, nell'occasione della soppressione delle UTI, la Regione ha assorbito le 35 funzioni già provinciali che erano state conferite alle Unioni. Alla conclusione di questo processo, quindi, tutte le funzioni amministrative un tempo appartenute alle Province sono state assorbite dalla Regione.

<sup>40</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, pp. 206-207.

<sup>41</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 202-203.

<sup>42</sup> In particolare, l'ente ausiliato, oltre a predeterminarne i programmi, conserva il potere di emettere direttive nei confronti dell'ente ausiliante. Il tema è esaurientemente affrontato in V. OTTAVIANO, *Op. cit.*, pp. 72- 81. Sul p., v. anche A. BARDUSCO, *Voce Ente pubblico*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Vol. VI, Torino, Utet, 1991.

<sup>43</sup> Ai sensi del combinato disposto dagli artt. 31, comma 2, l.r. n. 21/2019 e 13, l.r. n. 21/2014.

Alla luce degli elementi analizzati, seppur sinteticamente, si può quindi desumere, richiamando anche l'elaborazione dottrinale citata, che gli Enti di decentramento regionale presentano i caratteri tipici dell'ente strumentale e cioè di quegli «enti che dell'ente non hanno che la forma esteriore, perché, nella sostanza sono degli uffici dell'ente ausiliato, ai quali, per ragioni tecniche, si è data autonomia e personalità giuridica»<sup>44</sup>. Invero, con riferimento alla vicenda degli Enti di decentramento regionale, è possibile ritenere che i motivi che hanno indotto la Regione a configurarli come propri enti strumentali siano solo in parte di natura tecnica, rilevando nel ragionamento anche la necessità, più di carattere politico, di costituire una forma organizzata e riconoscibile dall'esterno di decentramento delle funzioni sul territorio dopo la soppressione delle Province. Infatti, sul piano strettamente tecnico, le medesime esigenze di decentramento sul territorio dell'esercizio delle funzioni amministrative avrebbero potuto essere soddisfatte anche mediante la più semplice e lineare istituzione di uffici periferici della Regione su base provinciale, secondo il modello del c.d. decentramento burocratico, senza ricorrere alla costituzione di nuovi enti<sup>45</sup>. Una scelta, questa ultima, probabilmente tesa a rivalutare la presenza di una struttura intermedia tra i Comuni e la Regione, almeno sul piano della percezione esteriore, nelle more della adozione di una nuova riforma statutaria per la reintroduzione di un ente di area vasta propriamente inteso.

### 3.4 *Le prospettive future*

Proprio a tale scopo, nel corso della XII Legislatura la Giunta regionale ha presentato al Consiglio una proposta di legge costituzionale (n. 19) di modifica statutaria, in materia di enti locali. La proposta di l. cost. è

<sup>44</sup> M.S. GIANNINI, *Op. cit.*, p. 205. Di uguale tenore G. ROSSI, G. ABBAMONTE, *Gli Enti pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, VIII, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, Cedam, 1996, p. 38, «possono dirsi enti strumentali gli enti che svolgono una attività di esclusivo interesse dell'ente territoriale che non richiede una accentuata autonomia operativa. Questi enti sono pertanto affini ad uffici dell'ente territoriale ai quali per ragioni tecniche si è data una limitata autonomia e la personalità giuridica».

<sup>45</sup> Sul punto v. G. SCIULLO, *Op. cit.*, p. 109, «in termini giuridici si può definire decentramento inteso come processo sia il passaggio di funzioni degli uffici centrali a quelli periferici di uno stesso ente (cd. decentramento organico o burocratico) sia il trasferimento di attribuzioni da un ente territoriale ad un suo ente strumentale (cd. decentramento funzionale o per servizi)».

stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta dal 31 gennaio 2023, passando quindi all'esame del Parlamento. Il testo, così come approvato, ora all'attenzione della Commissione Affari costituzionali della Camera, segna un radicale cambio di passo.

L'elemento cardine della proposta è certamente rappresentato dalla reintroduzione di un ente di area vasta nel sistema regionale delle autonomie. *In primis*, l'art. 1 della proposta introduce modifiche all'art. 7 St., riconoscendo alla Regione la possibilità di provvedere, con propria legge, all'istituzione di «nuovi enti di area vasta», nonché di procedere alla «modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate». In secondo luogo, l'art. 2, p.d.l.c. n. 19, introduce modifiche all'art. 11 St., disciplinando gli assetti funzionali dei nuovi enti di area vasta «titolari di funzioni amministrative proprie individuate con legge regionale e di quelle conferite con legge regionale». L'art. 3 della proposta in parola introduce modifiche all'art. 54 St., includendo, coerentemente alle disposizioni precedenti, gli enti di area vasta di nuova creazione tra le amministrazioni percettrici di «una quota delle entrate della Regione» a sostegno «del raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi».

Di particolare significato è la disposizione dell'art. 4 della proposta di riforma statutaria, la quale interviene sull'art. 59 St., norma che individua i caratteri dell'ordinamento degli enti locali nella Regione e, di conseguenza, la configurazione del sistema delle autonomie friulano. La disposizione, nella versione attuale, prevede che «L'ordinamento degli enti locali nella Regione si basa sui Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, quali enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dal presente Statuto». La novella proposta riformula l'articolo includendo tra gli elementi che compongono l'ordinamento regionale degli enti locali anche degli «enti di area vasta a elezione diretta», prevedendo inoltre (nuovo comma 1 *bis* dell'art. 59) che «La legge regionale disciplina la prima istituzione, le circoscrizioni e, anche con modalità differenziate, le funzioni, la forma di governo e le modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta». Si tratta, quest'ultima, di una previsione di particolare interesse che parrebbe aprire la strada a forme di differenziazione inedite nel panorama nazionale. Infatti, è data per acquisita l'idea che a livello intraregionale

possano esistere forme di differenziazione funzionale tra enti di area vasta. È il caso, solo per citare un esempio, delle Province di Verbano-Cusio-Ossola, Belluno e Sondrio, alle quali le leggi di Piemonte, Veneto e Lombardia attribuiscono funzioni amministrative ulteriori e diverse rispetto a quelle delle altre Province in ragione della loro specificità territoriale<sup>46</sup>. Diversa, invece, l'ipotesi contemplata dalla norma statutaria proposta, la quale mira alla implementazione di forme di differenziazione non solo funzionale ma anche organizzativa tra enti di area vasta della stessa Regione.

#### ***4. L'attuazione della l. n. 56/2014 nella Regione Sardegna: la frammentazione dei modelli per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta***

##### ***4.1 Le Province sarde tra moltiplicazione e soppressione***

Prima di procedere all'analisi delle scelte attuative della riforma Delrio operate dalla Regione Sardegna, appare necessario ripercorrere brevemente alcune tappe dello sviluppo del livello di governo intermedio nell'Isola. Storicamente, per volontà dell'art. 43 dello Statuto, il territorio della Regione Sardegna era ripartito in tre Province: Cagliari, Nuoro e Sassari<sup>47</sup>. Successivamente, con la l. 16 luglio 1974, n. 306, è stata istituita la Provincia di Oristano, mediante distacco di 74 Comuni dalle Province di Cagliari e Nuoro. In tempi più recenti, ovvero nei primi anni duemila, il numero degli enti intermedi nell'isola è stato nuovamente ampliato, passando da quattro a otto, mediante l'istituzione delle nuove Province

<sup>46</sup> V. l.r. Piemonte 20 aprile 2015, n. 8 "Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola"; l.r. Lombardia 8 luglio 2015, n. 19 "Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"; l.r. Veneto 29 ottobre 2015, n. 19 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali".

<sup>47</sup> Per un approfondimento del contenuto dell'art. 43 St. e delle sue molteplici implicazioni, si rimanda a C. AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 41-42; G. CONTINI, *Note sulla modificazione, la istituzione di nuove e la soppressione di vecchie province nella Regione sarda*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1957; S. PAJNO, *Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello statuto speciale e la sua eclissi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022; L. BUFFONI, *La forma e le funzioni degli «enti territoriali di area vasta» nelle fonti del diritto speciale della Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022.

di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio<sup>48</sup>.

Il raddoppio delle amministrazioni provinciali, entrate pienamente in funzione solo nel 2005 ancorché istituite con la l.r. n. 9 del 2001, ha condotto in seguito ad un complessivo ripensamento del sistema regionale delle autonomie<sup>49</sup>. Anche in questo caso è stata la c.d. “legislazione della crisi” ad innescare un processo di riforma di cui ancora oggi non si intravedono gli esiti definitivi.

Infatti, sull'onda di quanto accaduto sul piano nazionale con il già citato tentativo di sostanziale abolizione delle Province operato dal Governo Monti nel 2011, la Regione Sardegna ha promosso l'indizione di un *referendum* diretto ad eliminare le Province dal proprio sistema delle autonomie<sup>50</sup>.

La consultazione popolare, celebratasi il 6 maggio 2012, ha visto l'approvazione a larga maggioranza dei quesiti diretti alla soppressione delle quattro “nuove” Province istituite nel 2001, nonché delle quattro Province “storiche” della Sardegna, ovvero Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano.

In conformità al risultato referendario, con i decreti del Presidente della Giunta regionale nn. 69, 71 e 73 del 2012 è stata dichiarata l'abrogazione,

<sup>48</sup> Dapprima, la l.r. n. 4/1997 ha disciplinato il procedimento di costituzione di nuove Province da parte della Regione. Successivamente, con la deliberazione del 31 marzo 1999 del Consiglio regionale della Sardegna è stato approvato lo «schema di nuovo assetto provinciale», ex art. 4 della l.r. n. 4/1997, contenente la modifica delle circoscrizioni delle Province al tempo già esistenti (Cagliari, Sassari, Oristano e Nuoro) e l'istituzione delle quattro ulteriori nuove Province di Olbia-Tempio, Medio Campidano, dell'Ogliastra, del Sulcis-Iglesiente. La deliberazione è stata impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale, eccependo il difetto di competenza della Regione alla istituzione di nuovi enti intermedi. Il ricorso è stato deciso, in senso favorevole alla Regione, con la sentenza n. 230/2001. Alla luce di ciò, la l.r. 12 luglio 2001, n. 9 ha effettivamente istituito le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, «delimitate così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999» (art. 1, comma 2, l.r. n. 9/2001). La successiva l.r. 1° luglio 2002, n. 10 ha disciplinato gli adempimenti conseguenti alla istituzione delle nuove Province, pienamente operative dal maggio 2005.

<sup>49</sup> M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tre criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2012. Per un ulteriore approfondimento circa l'aspetto più specifico della abolizione delle Province storiche, previste dallo Statuto e, in quanto tali, oggetto di particolare protezione sul piano giuridico, v. P. ZUDDAS, *La soppressione delle Province sarde storiche "originarie"*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2012.

<sup>50</sup> Anche in questo caso il riferimento è al d.l. n. 201/2011, noto come “salva Italia”.

rispettivamente, della l.r. n. 10/2002 (sugli adempimenti conseguenti alla istituzione delle quattro nuove Province), della Delibera del Consiglio regionale del 31 marzo 1999 (contenente la delimitazione delle circoscrizioni territoriali di tutte e otto le Province sarde)<sup>51</sup> e della l.r. n. 9/2001 (che ha istituito le quattro nuove Province)<sup>52</sup>. Contestualmente, il Consiglio regionale ha approvato la l.r. n. 11/2012, recante norme transitorie per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta nelle more della liquidazione e soppressione degli enti provinciali.

#### ***4.2 La l.r. n. 2/2016 tra frammentazione organizzativa ed esigenza di unitarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative***

A fronte dell'avvio del procedimento di soppressione delle Province, per circa quattro anni le funzioni amministrative di area vasta sono state esercitate in via provvisoria dapprima dagli organi delle Province stesse (sino alla loro cessazione) come previsto dalla l.r. n. 11/2012, e in seguito da dei commissari straordinari appositamente nominati dalla Giunta regionale, come stabilito dalla l.r. n. 15/2013 e dalla l.r. n. 7/2015. Tale situazione di precarietà è stata superata grazie all'approvazione della l.r. n. 2 del 2016, nota come "legge Erriu", di riordino del sistema delle autonomie locali, la quale, in molte sue parti, riproduce i contenuti della riforma Delrio. Molte, infatti, sono le comunanze, sia dal punto di vista contenutistico che dal punto di vista metodologico tra la l. n. 56/2014 e la l.r. n. 2/2016.

Come argomentato in dottrina, «ambidue presentano un tratto genetico comune: l'aver fatto precedere la riscrittura del livello primario del sistema giuridico a quello costituzionale, in particolare come se le Province fossero state espunte del Testo supremo (la Costituzione per la Delrio

<sup>51</sup> In particolare, secondo parte della dottrina, l'abrogazione della Delibera del Consiglio regionale del 31 marzo 1999 ha di fatto prodotto l'immediata cessazione di tutte le Province sarde. Tale provvedimento, infatti, conteneva la delimitazione territoriale degli otto enti di area vasta dell'Isola. La sua abrogazione ha quindi comportato l'automatica conseguenza del venire meno di uno degli elementi costitutivi essenziali di un ente locale: il territorio. Si veda il parere reso dai proff. P. Ciarlo e A. Deffenu al Consiglio regionale della Sardegna in ordine agli effetti derivanti dalla abrogazione della deliberazione citata. Il parere è reperibile, tra i lavori preparatori della l.r. n. 11/2012, al sito [www.consregsardegna.it](http://www.consregsardegna.it).

<sup>52</sup> Cfr. A. RIVIEZZO, *Ordinamento della Regione e abolizione delle Province in Sardegna: de provinciis non est referendum*, in *federalismi.it*, 21, 2013.

e lo Statuto speciale per la Erriu)» senza che ciò fosse effettivamente avvenuto stante la ancora oggi vigente formulazione, rispettivamente, dell'art. 114 Cost. e dell'art. 43 St. Sard<sup>53</sup>.

La legge regionale n. 2/2016, al pari della l. n. 56/2014, punta al superamento delle Province promuovendo l'associazionismo comunale e prevedendo l'istituzione delle Città metropolitane nelle porzioni di territorio connotate da una particolare integrazione sotto il profilo infrastrutturale e socio-economico.

*In primis*, l'art. 17 della l.r. n. 2/2016 disciplina l'organizzazione di area vasta nel territorio della *ex* Provincia di Cagliari mediante l'istituzione di due nuovi enti: la Città metropolitana di Cagliari, formata dal Comune capoluogo e dai Comuni della sua cintura, e la nuova Provincia del Sud Sardegna, concepita come strumento transitorio per la gestione delle funzioni amministrative sovracomunali, formata dai Comuni già appartenuti alla soppressa Provincia cagliaritano e non riassorbiti nella medesima Città metropolitana<sup>54</sup>. In secondo luogo, l'art. 25 della l.r. n. 2/2016 prevede la riattivazione, sempre in via transitoria, delle *ex* Province di Sassari, Nuoro e Oristano, le cui strutture e funzioni erano state sottoposte, come appena ricordato, a gestione commissariale.

Dal punto di vista organizzativo e funzionale poche sono le differenze tra il modello della Provincia statale come disciplinato dalla l. n. 56/2014 e il modello della Provincia regionale come delineato dalla l.r. n. 2/2016. In particolare, la l.r. cit. opera una serie di espliciti rimandi alla l. Delrio sia per quanto riguarda la composizione, le attribuzioni e la modalità di elezione del consiglio provinciale, sia per quanto riguarda i poteri e la disciplina elettorale del presidente della Provincia<sup>55</sup>. Analogamente, la l.r. in commento attribuisce alle Province di Nuoro, Oristano, Sassari

<sup>53</sup> M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 253.

<sup>54</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1, 2019; A. RIVIEZZO, *Il riordino degli Enti locali in Sardegna e la tormentata istituzione della Città metropolitana di Cagliari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2016.

<sup>55</sup> Il riferimento è agli artt. 26 e 27, l.r. n. 2/2016 i quali a loro volta rinviano alla disciplina di cui all'art. 1, commi 60, 61, 62, 64, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78 della l. n. 56/2014. L'unico elemento di differenziazione tra la normativa regionale in commento e la l. n. 56/2014 riguarda uno specifico aspetto della disciplina elettorale del Consiglio provinciale. La legge regionale in parola, infatti, a differenza della "riforma Delrio" non contempla l'elezione dei consiglieri

e del Sud Sardegna «le funzioni fondamentali elencate all'articolo 1, comma 85, della l. n. 56/2014», oltre ad uno scarso elenco di funzioni ulteriori attribuite in forza della legge regionale<sup>56</sup>. Conseguentemente, sia sul piano dell'organizzazione che sul piano delle funzioni, vi è un rapporto di sostanziale omogeneità tra la disciplina statale e la disciplina regionale delle Province, le quali, in entrambi i casi, si vedono attribuire un numero limitato di funzioni amministrative, risultando rette da organi che traggono solo in via indiretta la propria legittimazione elettorale. Proseguendo nell'analisi, la l.r. n. 2/2016 si distingue per la molteplicità di forme di cooperazione intercomunale che essa contempla per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta diverse da quelle riconducibili al novero delle funzioni fondamentali delle Province ai sensi della l. Delrio.

Infatti, oltre alle classiche Unioni di Comuni, destinatarie, ai sensi della l.r. n. 2/2016 di gran parte delle funzioni amministrative già appartenute alle Province (eccettuate, come detto, quelle ora definite come fondamentali), la legge in parola individua due ulteriori enti deputati alla gestione delle funzioni amministrative di area vasta: la rete metropolitana e la rete urbana. Si tratta di due forme speciali, per organizzazione e funzioni attribuite, di Unione di Comuni che non trovano corrispondenza nel diritto degli enti locali dello Stato e di altre Regioni autonome.

In base all'art. 2, l.r. cit., la rete metropolitana, ai fini della validità della sua costituzione, richiede l'unione di un novero di Comuni tale da formare una popolazione pari ad almeno 150.000 abitanti. Tra questi, sempre per volere della norma, devono figurare almeno due Comuni con popolazione minima di 30.000 abitanti ciascuno, tra loro contermini. Inoltre, sempre in base alla norma citata, il territorio della rete metropolitana deve obbligatoriamente ospitare sistemi di trasporto quali porti e aeroporti di interesse nazionale, pena l'impossibilità di costituire la rete. A differenza di quanto previsto per le Unioni di Comuni "classiche", per le quali la l.r. n. 2/2016 individua nel loro statuto la fonte per normare la modalità di elezione dei loro organi, l'art. 8, comma 2, l.r. n. 2/2016

in un unico collegio provinciale, bensì ripartisce il territorio della Provincia in collegi, coincidenti con le zone omogenee.

<sup>56</sup> Art. 29, comma 1, l.r. n. 2/2016.



detta una disciplina specifica per le reti metropolitane, prevedendo *ex lege* che «il presidente della rete metropolitana è il sindaco della città media [ovvero un Comune con popolazione pari o superiore a 30.000 abitanti] partecipante con il maggior numero di abitanti». Rispetto alla Unioni di Comuni “classiche”, la l.r. n. 2/2016 prevede che la rete metropolitana eserciti, oltre alle numerose funzioni già appartenute alle Province e diverse da quelle individuate come fondamentali dalla l. Delrio, funzioni ulteriori, quali: «adozione del piano strategico intercomunale; gestione in forma associata dei servizi pubblici e dei sistemi di informatizzazione; coordinamento dei piani della mobilità e viabilità dei comuni; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; stipula di appositi accordi con le unioni di comuni contermini e non, per una migliore organizzazione dei servizi e delle funzioni anche i fini dell’elaborazione di una pianificazione strategica comune». Appare quindi evidente la configurazione ibrida della rete metropolitana, la quale è connotata da un’organizzazione simile a quella delle Unioni di Comuni e da un assetto funzionale tipico delle Città metropolitane.

Diverse, invece, le caratteristiche della rete urbana, costituita da un Comune con più di 30.000 abitanti e almeno un Comune contermini, ovvero da due Comuni contermini aventi complessivamente più di 50.000 abitanti. Si tratta di una Unione di Comuni a base ristretta, che vede una c.d. “città media” (Comune con più di 30.000 abitanti) quale polo aggregante rispetto ad un altro Comune, o al massimo altri due Comuni. Anche in questo caso, è sempre la legge regionale n. 2/2016 a dettare in via diretta norme specifiche sulla presidenza dell’ente, la quale, ai sensi dell’art. 9, comma 1, spetta al «sindaco della città media con il maggior numero di abitanti». Sul versante delle funzioni amministrative, alla rete urbana, in quanto Unione di Comuni, sono affidate buona parte delle funzioni già appartenute alle Province, eccettuate quelle fondamentali. Tuttavia, a differenza di quanto accade per la rete metropolitana, la legge regionale in commento non attribuisce alla rete urbana ulteriori funzioni di ambito metropolitano.

Analizzando i contenuti della l.r. n. 2/2016 si possono cogliere alcuni elementi di riflessione. *In primis*, la riforma valorizza le forme associative tra Comuni quale elemento cardine del nuovo sistema delle Autonomie della Regione Sardegna. Prova ne sia il fatto che, pur a fronte

della reviviscenza delle Province, il legislatore si è orientato nel senso di riconoscere a queste ultime le sole funzioni amministrative che la l. n. 56/2014 definisce come fondamentali, attribuendo invece alle Unioni di Comuni la quasi totalità dei compiti di area vasta. In ragione di ciò, accanto alle norme che incentivano la costituzione di enti riconducibili al *genus* delle Unioni di Comuni, il legislatore regionale ha introdotto alcune particolari *species* di queste, le quali rappresentano delle «formule di *governance* cucite sulle peculiarità delle aree urbane maggiori» del territorio regionale<sup>57</sup>. È il caso della rete metropolitana, la quale, avendo riguardo all'intero territorio regionale, poteva essere costituita solamente nell'area del c.d. «Triangolo industriale» Sassari-Alghero-Porto Torres<sup>58</sup>. Analoga riflessione può essere svolta con riferimento al modello della rete urbana, appositamente pensato, come esplicitato dalla stessa l.r. n. 2/2016, per rispondere alle esigenze del territorio di Olbia e dei Comuni limitrofi<sup>59</sup>.

Proprio questo appare quindi essere il tratto distintivo della l.r. n. 2/2016, la quale può essere definita una riforma a carattere provvedimentale giacché, come argomentato in dottrina, «le fattispecie considerate sono caratterizzate dalla singolarità, piuttosto che dalla tipicità, per quanto limitata»<sup>60</sup>.

Ebbene, questo particolare «esperimento» non ha prodotto risultati particolarmente apprezzabili. La frammentazione istituzionale e la molteplicità dei modelli organizzativi hanno costituito, sul piano sostanziale, un impedimento all'attuazione della riforma. L'implementazione a regime della l.r. n. 2/2016, infatti, avrebbe dovuto portare alla creazione di un sistema

<sup>57</sup> R. MEDDA, *La riforma dell'ordinamento locale della Sardegna*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3, 2018.

<sup>58</sup> Stante il fatto che il Comune di Sassari (121.270 abitanti) confina con il Comune di Alghero (42.398 abitanti), il quale ospita un aeroporto di interesse nazionale, e con il Comune di Porto Torres (21.066 abitanti), sede di uno dei principali porti del Mediterraneo. Si tratta, come facilmente intuibile, di un *unicum*

<sup>59</sup> È lo stesso art. 7, comma 7 della l.r. n. 2/2016 a lasciar intuire che proprio in quei specifici territori debba (possa) essere costituita una rete urbana, stante la previsione per la quale «Qualora, entro novanta giorni dall'approvazione del piano di riordino territoriale, il Comune di Golfo Aranci non proceda alla costituzione di una rete urbana con il Comune di Olbia, in considerazione della sua conformazione geografica, può aderire ad una unione di comuni confinante con il territorio del Comune di Olbia in deroga all'obbligo di contiguità territoriale».

<sup>60</sup> M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Op. cit.*

particolarmente articolato per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta, basato su quattro Province (Nuoro, Sassari, Oristano e Sud Sardegna) ancorché titolari delle sole funzioni amministrative individuate come fondamentali dalla l. n. 56/2014 e in via di soppressione, una Città metropolitana (Cagliari), una rete metropolitana (Sassari-Alghero-Porto Torres), almeno una rete urbana (Olbia), oltre ad una moltitudine di Unioni di Comuni (circa 90). In sostanza, una formula organizzativa diversa per l'esercizio delle funzioni di area vasta per ognuno dei centri urbani di maggior rilievo dell'Isola. Un sistema eccessivamente frastagliato che, proprio per questa sua caratteristica, non ha mai conosciuto effettiva attuazione<sup>61</sup>.

### **4.3 La riscoperta della Provincia**

In ragione di ciò, a cinque anni dall'introduzione della l.r. n. 2/2016, il legislatore regionale è tornato ad occuparsi della definizione dell'assetto dei poteri locali in Sardegna, prevedendo, con l'approvazione della l.r. n. 7/2021, la ricostituzione a tutti gli effetti dell'originario sistema multilivello Comune-Provincia/Città metropolitana-Regione<sup>62</sup>.

In particolare, l'art. 2 della l.r. n. 7/2021, oltre a confermare l'esistenza della Città metropolitana di Cagliari e delle Province di Nuoro e Oristano, stabilisce che «sono istituite le Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis-Iglesiente e del Medio Campidano»<sup>63</sup>. La l.r. n. 7/2021, inoltre, prevede l'istituzione della seconda Città metropolitana dell'Isola, ovvero la Città metropolitana di Sassari, avente la medesima circoscrizione territoriale dell'omonima Provincia, alla quale succede. Coerentemente, l'art. 9, l.r. n. 7/2021 ha previsto l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lett. e) della l.r. n. 2/2016, contenente la disciplina della

<sup>61</sup> La riforma è commentata da G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021; A. DEFFENU, S. PAJNO, *Le principali questioni di attualità politica e istituzionale della Regione Sardegna*, in *Le Regioni*, 6, 2017.

<sup>62</sup> Nella relazione accompagnatoria alla l.r. n. 7/2021 si delinea chiaramente «l'intento di (...) riportare al centro del sistema organizzativo, insieme con la città metropolitana, le province regionali quali organi di secondo livello, fondamentali per supportare e creare un vero e proprio riparto di competenze tra Regione, province e comuni».

<sup>63</sup> Viene contestualmente prevista la soppressione della Provincia del Sud Sardegna, istituita con la l.r. n. 2/2016, e la ripartizione del suo territorio tra le Province del Medio Campidano e del Sulcis-Iglesiente.

“rete metropolitana”, la quale era stata ideata allo scopo, ora raggiunto mediante l’istituzione della Città metropolitana, di gestire le funzioni di area vasta nel territorio della *ex* Provincia di Sassari.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi delle Province, la l.r. n. 7/2021 non introduce alcuna novella sostanziale, continuando a demandare la disciplina del funzionamento e dell’elezione (indiretta) degli organi provinciali alle disposizioni sul punto contenute nella l. n. 56/2014. Quanto agli aspetti funzionali, la l.r. n. 7/2021 conferma in capo alle Province le funzioni amministrative previste dalla l.r. n. 2/2016, ovvero tutte le funzioni c.d. “fondamentali” elencate all’art. 1, comma 85 della l. n. 56/2014, e le funzioni, invero molto poche, attribuite in forza di singole disposizioni contenute nelle leggi regionali di settore<sup>64</sup>.

Con la riforma in parola, quindi, il legislatore regionale sardo ha ricostituito la struttura tripartita del proprio sistema delle autonomie, abbandonando il progetto di abolizione delle Province e ordinandole in piena aderenza al modello previsto dalla legislazione statale.

### *5. Considerazioni conclusive*

Il processo di attuazione della l. n. 56/2014 ha rappresentato un momento di tensione e, allo stesso tempo, di evoluzione per i sistemi delle autonomie delle Regioni Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, trovatesi per la prima volta innanzi alla possibilità (o, per meglio dire, necessità) di esercitare compiutamente la potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali di cui risultavano dotate già dal 1993 (la Sicilia, dal 1946) e mai effettivamente utilizzata al pieno della sua potenzialità.

A tal proposito, assume particolare rilevanza la circostanza per la quale, a fronte della necessità di implementare la medesima riforma applicandone i medesimi principi, nelle tre Regioni considerate sono emersi tre modelli tra loro differenziati, avendo riguardo alla struttura del sistema

<sup>64</sup> Per quanto riguarda invece le due Città metropolitane di Cagliari e Sassari, la l.r. n. 7/2021 attribuisce loro, oltre alle funzioni fondamentali proprie degli enti metropolitani così come previsto dalla “riforma Delrio”, le funzioni metropolitane individuate nella legislazione regionale, ed in particolare nella l.r. n. 2/2016, nonché le funzioni già poste in capo alle Unioni di Comuni dalla medesima l.r. n. 2/2016. Va inoltre segnalato che ad oggi, tutte le Province sarde, ancorché riattivate sul piano normativo, sono sottoposte a gestione commissariale secondo quanto previsto dall’art. 24, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016.

regionale delle autonomie e alle (conseguenti) scelte allocative delle funzioni amministrative di area vasta. Tutti e tre i modelli, poi, hanno successivamente mostrato la tendenza a ricomporsi entro il tradizionale schema previsto dall'art. 114 Cost.

Con riferimento alla struttura del sistema regionale delle autonomie, nel primo caso, la Regione siciliana ha attuato la riforma Delrio avendo come stella polare la volontà di conservare, il quanto più possibile, lo *status quo*, e cioè un sistema tripartito, basato oltre che sui Comuni e sulla Regione, su di un ente intermedio, il libero Consorzio comunale, il quanto più possibile somigliante alla Provincia così come disciplinata *ante* riforma Delrio.

In antitesi al modello appena citato si pone la legislazione adottata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale ha trasformato radicalmente la struttura del proprio sistema delle autonomie, espungendo da esso le Province ed eliminando ogni riferimento a queste ultime nello Statuto regionale. Ne è emerso un sistema bipartito, basato unicamente sulla Regione e sui Comuni, soprattutto in forma associata, valorizzando le Unioni di Comuni, che in questa Regione hanno assunto la denominazione di Unione Territoriale Intercomunale (UTI), dotate di un'organizzazione tra loro omogenea e delle medesime funzioni amministrative.

Ancora diverso è il modello di sistema emerso nella Regione Sardegna, la quale, già nella fase immediatamente precedente l'emanazione della l. Delrio, aveva avviato il processo di soppressione di tutte le sue Province, orientandosi in seguito all'idea di abolire solo quelle di più recente istituzione (le Province di Olbia-Tempio, di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano e dell'Ogliastra). Nella fase attuativa della l. n. 56/2014, invece, la Sardegna ha adottato un sistema misto, basato sulle Province e sulla Città metropolitana di Cagliari per la gestione delle sole funzioni provinciali individuate come fondamentali dalla riforma Delrio, affiancate da una molteplicità di enti appartenenti al medesimo *genus*, quello delle Unioni di Comuni, differenziati per organizzazione e funzioni.

Anche con riferimento alle scelte allocative delle funzioni amministrative è possibile cogliere importanti elementi di differenziazione rispetto ai modelli richiamati. Nel caso della Regione siciliana tutte le funzioni di area vasta sono state mantenute presso i liberi Consorzi, in coerenza con la struttura di sistema delle autonomie, tripartito e sussidiariamente

integrato, che la Regione ha inteso conservare. Il processo di riforma, quindi, non ha costituito l'occasione per accentrare talune competenze presso la Regione, la quale, al contrario, ha recentemente conferito agli enti di area vasta ulteriori funzioni.

In Friuli-Venezia Giulia, invece, si è assistito ad un fenomeno particolarmente interessante. Come evidenziato nelle pagine precedenti, il modello delle UTI non ha mai conosciuto effettiva attuazione, principalmente a causa delle resistenze dei Comuni, in gran parte restii all'idea di associarsi. Ciò ha comportato la necessità di riallocare le funzioni amministrative di area vasta che inizialmente, nel disegno del legislatore regionale, avrebbero dovuto essere esercitate in via sussidiaria proprio al livello comunale associato. La soluzione individuata è stata quella del loro accentramento presso la Regione, prevedendone l'esercizio per il tramite di enti strumentali, gli Enti di decentramento regionale, organizzati su base provinciale, facendo quindi ricorso allo schema, sin qui inedito, del decentramento burocratico.

Ancora una volta il modello delineato dalla Sardegna si distingue dai due precedenti. Se la Regione Sicilia ha mantenuto le funzioni amministrative di area vasta presso l'ente intermedio e la Regione Friuli-Venezia Giulia, invece, ne ha previsto l'accentramento a livello regionale, la Regione Sardegna ne ha disciplinato il riparto tra le Province, le Città metropolitane, le Unioni di Comuni, la rete metropolitana e la rete urbana, facendo così coesistere il livello di governo di area vasta e quello comunale associato, nelle sue diverse configurazioni.

Ne è risultato un sistema eccessivamente complesso, circostanza che ha indotto il legislatore sardo a una razionalizzazione dello stesso, ripristinando, nel 2021, la geografia amministrativa dell'Isola così come conosciuta sino al *referendum* del 2012 di abolizione delle Province, formata cioè da otto enti di area vasta e delle Unioni di Comuni, unicamente nella loro forma ordinaria.

In ben due casi su tre, e cioè nei casi della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia, l'attuazione della "riforma Delrio" ha rappresentato l'occasione per eliminare l'ente intermedio dall'ordinamento regionale. Parimenti, in entrambi i casi, il legislatore regionale ha poi scelto di ritornare sui propri passi, adottando provvedimenti legislativi volti a riconfigurare il proprio modello di sistema delle autonomie locali secondo la tradizio-

nale tripartizione (Comune, ente di area vasta e Regione). Nel primo caso, quello della Sardegna, l'abolizione delle Province è stata attuata (o meglio, avviata) al solo livello legislativo regionale, circostanza che ne ha consentito la re-istituzione attraverso la sola approvazione di una legge regionale.

Nel secondo caso, quello del Friuli-Venezia Giulia, l'abolizione delle Province è stata attuata anche a livello statutario, con la conseguenza della necessaria approvazione di una nuova legge costituzionale, di senso contrario alla l. cost. n. 1/2016 di abolizione delle Province di Pordenone, Udine, Trieste e Gorizia, a tutt'oggi all'esame del Parlamento.

Quindi, all'esito di questo percorso (per il Friuli-Venezia Giulia, come detto, *in itinere*), tutte e tre le Regioni autonome, a circa dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014, dopo aver sperimentato modelli differenziati per la gestione delle funzioni amministrative di area vasta, torneranno a conoscere tra gli elementi costitutivi del proprio sistema delle autonomie anche un ente intermedio propriamente inteso, secondo il tradizionale schema che vede alla base i Comuni, al vertice la Regione e, appunto, al livello intermedio un ente autonomo con una propria organizzazione e proprie funzioni.

La sperimentazione di modelli differenziati per l'organizzazione e la gestione delle funzioni amministrative di area vasta, tema rispetto al quale gli ordinamenti regionali autonomi hanno potuto fungere da laboratorio, non ha quindi restituito risultati innovativi, o quantomeno duraturi.

Ciò si deve ad una molteplicità di ragioni, e tra queste, due hanno certamente un peso preminente.

In primo luogo, rileva l'esistenza *in rerum natura* di numerose funzioni amministrative di area vasta non concretamente ed ottimamente esercitabili né al livello regionale, né al livello comunale associato, circostanza che impone la necessità dell'esistenza di un ente adeguato ad esercitarle, consentendo la corretta applicazione del principio di sussidiarietà<sup>65</sup>. In

<sup>65</sup> Come ampiamente argomentato da F. MERLONI, *Sul riordino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014. V. anche F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Sul punto, di particolare interesse, E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021; G. C. DE MARTIN, *Op. cit.*

secondo luogo, come dimostrato nel caso del Friuli-Venezia Giulia, permane una oggettiva resistenza dei Comuni alla costituzione di forme di cooperazione per la gestione di quella porzione di funzioni amministrative di area vasta che, pur in quanto tali, risultano comunque suscettibili di un esercizio adeguato anche al livello comunale associato<sup>66</sup>.

Non deve perciò sorprendere la naturale tendenza degli ordinamenti regionali speciali a ricomporre il sistema delle autonomie locali entro lo schema Comune – ente di area vasta – Regione, pur a fronte della frattura rappresentata dalla l. n. 56/2014.

Ebbene, se le caratteristiche del nostro ordinamento suggeriscono la necessità della presenza di un ente di area vasta all'interno dei sistemi delle Autonomie, rimane ancora inesplorato il terreno della differenziazione nell'organizzazione di detto ente nelle Regioni autonome<sup>67</sup>.

Come si è visto, la Regione siciliana ha più volte tentato di introdurre elementi di sostanziale differenziazione tra il libero Consorzio e la Provincia, ciò anche alla luce del proprio Statuto, il quale prevede, come descritto *supra*, un sistema regionale delle autonomie del tutto peculiare. Tuttavia, tale differenziazione non ha potuto realizzarsi per effetto di quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 168/2018, la quale ha riconosciuto la natura di principi di grande riforma economico-sociale delle disposizioni della l. n. 56/2014 inerenti all'organizzazione delle Province e delle Città metropolitane, estendendone l'applicazione anche ai liberi Consorzi. Quanto stabilito dalla Consulta, quindi, ha di fatto azzerato la possibilità di intervento della Regione siciliana, la quale,

<sup>66</sup> Si pensi, ad esempio, alle esperienze positive maturate in numerosi ambiti subprovinciali nella gestione delle funzioni amministrative (già provinciali) in materia di politiche attive del lavoro mediante l'adozione dei c.d. "patti territoriali", o all'organizzazione per ambiti, sempre subprovinciali, dei servizi sociali comunali cui compete anche la gestione di alcuni servizi sociali di area vasta (un tempo incardinati presso le Province) come il trasporto degli studenti disabili.

<sup>67</sup> O, in altre parole, l'ordinamento suggerisce la necessità della presenza di un contenitore che rappresenti la «collocazione naturale delle funzioni di area vasta, le quali diversamente dovrebbero essere forzate in contenitori inadeguati, o perché troppo grandi o perché troppo piccoli, o perché troppo lontani dagli interessi o perché ad essi troppo vicini», come chiarito in E. CARLONI, *La Provincia necessaria. Riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in *Diritto amministrativo e società civile*, III, Bologna, BUP, 2020, p. 28.



sotto il profilo dell'organizzazione degli enti di area vasta, non ha potuto che rifarsi alla disciplina statale<sup>68</sup>.

Analogamente, la Regione Sardegna ha normato l'assetto organizzativo delle Province e Città metropolitane inserendo nella legislazione regionale specifici rimandi alla l. n. 56/2014, sia per quanto riguarda la struttura e le attribuzioni degli organi di governo, sia per quanto riguarda le modalità di elezione.

In questo senso, è auspicabile che la nuova riforma delle Province e Città metropolitane, ora all'esame del Parlamento, non introduca limiti eccessivamente stringenti alla libera normazione delle Regioni autonome relativamente ai profili organizzativi degli enti intermedi, poiché è forse proprio questo il terreno sul quale potrebbero emergere i profili maggiormente interessanti e duraturi di differenziazione.

The Implementation of Law No. 56/2014 by the Autonomous Regions  
*Matteo Pressi*

Abstract: Il presente contributo analizza le scelte attuative della l. n. 56/2014 operate dalle Regioni Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. In particolare, lo scritto intende mettere in luce le differenze che connotano i modelli di sistema delle autonomie locali sorti nelle tre Regioni citate a valle del processo di riforma del livello intermedio. A seguire, il contributo pone in evidenza le ragioni che, in tempi successivi, hanno indotto le tre Regioni ad abbandonare detti modelli differenziati, optando per la riorganizzazione di essi entro la tradizionale ripartizione Comune – ente di area vasta – Regione.

Abstract: This paper analyses the implementation of Law No. 56/2014 by the Regions of Sicily, Friuli-Venezia Giulia and Sardinia. In particular, the paper intends to highlight the differences that characterised the models of local government system set up in the three Regions down-

<sup>68</sup> Un caso di emersione, sul piano concreto, dei «Limiti alla differenziazione su base regionale», tra i quali figura anche l'«azione uniformante della giurisprudenza», come descritto in E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 122 ss.

stream of the intermediate level reform process. Following this, the paper highlights the reasons why, at a later date, the three Regions abandoned these differentiated models, opting to reorganise them within the traditional division Municipality – vast area authority – Region.

Parole chiave: enti di area vasta; sistema delle autonomie locali; funzioni amministrative di area vasta; organizzazione amministrativa di area vasta

Keywords: Vast Area Authorities; Local Government System; Vast Area Administrative Functions; Vast Area Administrative Organization