



Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2015

AUTORE: Franco Pizzetti*

LA LEGGE DELRIO: UNA GRANDE RIFORMA IN UN CANTIERE APERTO. IL DIVERSO RUOLO E L'OPPOSTO DESTINO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE PROVINCE

La riforma Delrio è ormai un treno in corsa¹.

Che lo si voglia o no, non si tornerà più indietro e, dunque, tutti, cittadini amministratori, dirigenti, possiamo solo andare avanti.

Si tratta certamente di una “grande riforma”, la più rilevante e ampia mai fatta nel sistema degli enti territoriali locali dopo le leggi Rattazzi del 1859². Ma, proprio per questo, richiede grande capacità nel coglierne tutti gli aspetti innovativi, e forte consapevolezza che si tratta in realtà di un “cantiere aperto” e che occorreranno non pochi anni affinché essa entri pienamente a regime e sviluppi tutte le sue potenzialità.

1.

Per la prima volta due livelli territoriali, entrambi di area vasta, come le città metropolitane e le nuove province, sono governati da organi eletti in secondo grado da sindaci e consiglieri comunali e non da tutti i cittadini.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino. — f.pizzetti@tiscali.it

¹ Per un commento comma per comma della l. n. 56 del 2014 aggiornato fino ad aprile 2015, comprese le norme contenute nella l. n. 196 del 2014 (legge di stabilità 2015) di interesse di questa legge e le circolari e i testi relativi all'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 nonché il testo della sentenza n., 50 2015 della Corte costituzionale, si rinvia a F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015. Merita inoltre segnalare, fa i diversi commenti e raccolte di saggi dedicati a questa legge, L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI, Maggioli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Jovene, 2014; F. FABRIZI e G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014

² Si veda su questo F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna* n. 206 del 2014.

Non solo: per entrambi questi due diversi tipi di enti di area vasta anche gli amministratori eletti restano innanzitutto sindaci o consiglieri comunali, tanto che la perdita della carica comunale determina anche la perdita di quella metropolitana o provinciale.

Va riconosciuto, dunque, che con la riforma Delrio si è inciso non solo sul sistema di governo locale, ma anche, come molti hanno sottolineato³, sulle modalità e le forme della rappresentanza e, in ultima analisi, sul modello di democrazia.

Da questo punto di vista, come per molti altri aspetti ai quali si farà cenno più avanti, si tratta di una riforma che ha anticipato quella costituzionale contenuta nel ddl. costituzionale Renzi-Boschi che, come è noto prevede un Senato di secondo grado. La l. n. 56 ha dunque anticipato forme nuove di rappresentanza, che tendono a valorizzare e responsabilizzare chi governa le comunità territoriali.

La democrazia di secondo livello introdotta da questa legge apre la strada alla rappresentanza della comunità locali attraverso i loro amministratori, senza temere per questo di indebolire la rappresentanza democratica dei cittadini, nella quale si estrinseca la loro sovranità ai sensi dell'art. 1 della Costituzione, né tagliare il filo rosso che lega i cittadini alle istituzioni che li governano.

Alla base della scelta fatta dalla legge Delrio, e convalidata dalla decisione n. 50/2015 della Corte costituzionale⁴, sta la convinzione che ciò che rafforza la democrazia e dà con-

³ Proprio intorno al tema della legittimità o meno dell'elezione di secondo grado degli organi dei nuovi enti si è sviluppata, sona dalla presentazione del ddl. n.1542 una discussione, anche molto dura, fra molti giuristi, che diede luogo anche a prese di posizione ufficiali. In questo senso va ricordato innanzitutto l'Appello dal titolo "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali", datato 13 ottobre 2013, primo firmatario G.C. Demartin, e sottoscritto da altri 41 studiosi, ora reperibile su www.upi.net. A questo documento si contrappose una argomentata nota al Ministro Delrio elaborata da parte di chi scrive, che all'epoca era consigliere giuridico del Ministro. In essa nota si controbattevano le tesi esposte e si motivava ampiamente al legittimità della scelta fatta. La nota, data 29 ottobre 2013, era accompagnata da due Allegati contenenti pareri individuali e motivati di diciotto non meno autorevoli giuristi, che sostenevano tutti la piena legittimità della scelta compiuta. Anche questo materiale è tuttora reperibile in www.affariregionali.it

Con non meno vigore, e a favore dell'una o dell'altra impostazione si posero UPI, favorevole a chi sosteneva l'incostituzionalità della scelta, e ANCI che invece era pienamente favorevole alla scelta fatta. Nel medesimo opposto senso anche gli interventi svolti in prima Commissione affari costituzionali della Camera dai presidenti Saitta per l'UPI e Fassino per l'ANCI. In ogni caso, come si ricorderà più avanti anche nel testo, la scelta compiuta dal legislatore è stata ormai riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50 del 2015, con la quale la Corte ha respinto i ricorsi presentati dalle regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, tutti caratterizzati anche dalla denuncia di questo vizio di costituzionalità.

⁴ La sentenza n. 50 della Corte costituzionale ha deluso molti dei tanti giuristi contrari senza se e senza ma alle scelte contenute nella l. n. 56 soprattutto in ordine all'elezione di secondo grado degli organi degli enti. Tuttavia la decisione è stata così netta, ampia e convincente, che non molti hanno espresso dissenso o contrarietà alla decisione, se non su punti specifici. In ogni caso tra i commenti più interessanti si segnalano A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZI e M. DI DONNO, *Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, *ivi*, 2015; M. BARBERO e E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane*, *ivi*, 2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, *ivi*, 2015; A. STERPA, *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, *ivi*, 2015; A. SPADARO, *La*

cretezza all'esercizio della sovranità popolare non sia la molteplicità di livelli territoriali governata da eletti del popolo né il moltiplicarsi della classe politica elettiva, che anzi, come l'esperienza di questi anni in tutti i Paesi a noi comparabili, tende piuttosto a indebolire il rapporto tra cittadini e istituzioni. Sia, invece, la capacità delle istituzioni a base territoriale di secondo livello o di area vasta di dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità e dei diversi territori che ne fanno parte.

Quello che conta nella impostazione di questa legge è infatti assicurare un governo efficace dei territori, basato anche su enti di secondo livello, eletti e governati da amministratori che rispondono direttamente del loro operato alle comunità di cui sono espressione.

2.

Sarebbe però assolutamente riduttivo considerare la legge Delrio da questo solo punto di vista. Né ci si può limitare a dire che, grazie a questa legge, per la prima volta dopo venticinque anni dalla l. n. 142 del 1990 e dopo quindici anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, finalmente anche in Italia sono state istituite le città metropolitane.

La legge merita un esame molto più approfondito, sia per le vicende che ne hanno caratterizzato la formazione, sia per la collocazione che essa ha nel processo in atto di evoluzione del nostro ordinamento costituzionale, sia, infine, per l'ampiezza degli effetti che essa determina, e sempre più determinerà, man mano che troverà piena applicazione.

Proprio per la poliedricità dei suoi aspetti e la ampiezza dei suoi effetti essa è una sorta di "*cantiere aperto*" che nel corso del suo primo anno di attuazione, essenzialmente per effetto dei commi da 418 e 430 della l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) sta incontrando difficoltà ben note a tutti ma che comunque determinerà una trasformazione profonda e lunga nel tempo del nostro sistema amministrativo e costituzionale.

È essenziale evitare di cadere preda della sensazione, ancor oggi diffusa, che si tratti di una legge "*gattopardesca*". Una legge, cioè, che mentre sembra voler cambiare tutto in realtà lascia tutto come prima, salvo dare un diverso nome a dieci province pomposamente definite "città metropolitane" e introdurre una *governance* di secondo livello in enti finora governati da organi eletti da tutti i cittadini.

È invece importante sottolineare con tutta la forza possibile che si tratta di una legge "*matrioska*", i cui effetti si vedranno con maggiore chiarezza man mano che essa troverà attuazione e le regioni provvederanno ad adottare leggi regionali adeguate alla sfida che la l. n. 56 pone loro.

Così come è importante ricordare sempre che la l. n. 56 ha una caratteristica assolutamente particolare: essa si pone come un ponte fra la Costituzione esistente e quella futura, con l'obiettivo di anticipare il futuro senza violare l'ordinamento costituzionale in vigore. O-

sentenza cost.n.50: talvolta la democrazia è un'opzione, in *Rivista AIC*, 2015; L. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015

biettivo peraltro perfettamente raggiunto come la Corte costituzionale ha pienamente riconosciuto con la sentenza n. 50 del 2015.

Soprattutto va compreso che, malgrado le molte affinità esistenti tra città metropolitane e province con riferimento alla loro *governance* e alla titolarità di funzioni fondamentali ex art. 117, secondo comma, lettera p) Cost., i due tipi di enti sono del tutto diversi e *segnati da un opposto e divaricato destino*.

In questo anno 2015, che costituisce, anche per le già citate norme contenute l. n.190 del 2014, l'*annus horribilis*, certo il più difficile per l'avvio della riforma⁵, è più necessario che

⁵ Già nel testo della l. n. 56 era chiaro che il 2015 sarebbe stato l'anno più difficile. Non solo perché il primo anno di effettiva attuazione della riforma, a città metropolitane e nuove province ormai in funzione, ma perché entro il 30 giugno 2015 tutte le regioni avrebbero dovuto adottare le leggi di riordino: condizione indispensabile per l'avvio della seconda fase, legata al trasferimento a altri livelli territoriali di governo, ovvero alla conferma in capo alle province, delle funzioni non fondamentali da queste esercitate al momento dell'entrata in vigore della l. n. 56. Al riordino delle funzioni e al loro trasferimento, in parte o in tutto, ad altri enti, avrebbe poi fatto seguito il trasferimento ai nuovi enti destinatari anche delle risorse finanziarie, umane e strumentali per farvi fronte. Fino a che tutto questo processo non avesse avuto fine con l'effettivo avvio di attività da parte del nuovo ente destinatario, le province avrebbero dovuto assicurare, a norma del comma 89, la continuità amministrativa e dunque continuare a svolgere tutte le funzioni già assicurate dalle precedenti province, continuando ovviamente ad avvalersi delle risorse finanziarie, umane e strumentali delle vecchie province. Allo scopo di individuare un percorso ordinato, il comma 92 aveva previsto la adozione in Conferenza Unificata di un apposito Accordo tra Stato e regioni che definisse le rispettive competenze in materia di riordino; fissasse i criteri da seguire da Stato e regioni; stabilisse i criteri da seguire ai fini del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali connesse al riordino. Non a caso, del resto, il comma 91 prevedeva che prima della definitiva adozione dell'Accordo dovessero essere sentite, su questa parte, anche le organizzazioni sindacali. Questa procedura è stata esattamente seguita e l'11 settembre del 2015 è stato stipulato l'Accordo previsto, contenente i criteri da adottare non solo rispetto al riordino delle funzioni ma anche al trasferimento delle risorse e del personale. Questo percorso, virtuoso e razionalmente organizzato, si è però scontrato con la successiva l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) e in particolare con i commi da 418 a 430 dell'art. 1 di questa legge. Senza entrare in tutti i dettagli contenuti in questi commi, l'effetto più rilevante della l. n. 190 rispetto ai temi che ci interessano si è avuto sul versante delle risorse finanziarie e su quello del personale.

Il comma 418 prevede infatti che le province debbano restituire entro il 2015 un miliardo di euro allo Stato, più 400 milioni già ridotti nel 2014. Il comma 421 fissa nel 70% dell'organico precedente il limite massimo del nuovo organico delle città metropolitane, mentre per le province riduce l'organico precedente addirittura del 50%.

Queste norme, più altre qui non citate, hanno determinato due effetti, entrambi estremamente difficili da gestire. Il primo, che tanto le città metropolitane quanto le province hanno dovuto concorrere, secondo modalità adottate dal governo di comune intesa con loro, alla riduzione dei propri bilanci di previsione sia per il 2014 (per 400 milioni), sia per il 2015 (1 miliardo). E questo mentre, a norma del comma 89, sono tenute comunque a esercitare tutte le funzioni precedenti fino a avvenuto riordino, previa emanazione delle leggi regionali, delle funzioni, ed effettiva attivazione delle competenze trasferite da parte dell'ente destinatario. Il secondo effetto negativo è stato che si è esasperato ulteriormente, nei fatti, il problema del trasferimento del personale e, soprattutto si è introdotto un elemento nuovo e diverso. Il trasferimento del personale continua a essere legato al riordino delle funzioni, ma in ogni caso, ex comma 421, la legge di stabilità impone che l'organico sia tagliato del 30% per le città metropolitane e del 50% per le province. Non è difficile, dunque, capire perché il 2015 si dimostri ancora più difficile di quanto era già prevedibile ex l. n. 56 e sia dagli addetti ai lavori definito come un *annus horribilis*.

Ovviamente, su tutti questi aspetti governo, regioni, province e comuni stanno lavorando, alla ricerca di modalità che consentano di superare l'impasse che si è creato e già alcuni provvedimenti sono stati adottati.

Il recente d.l. n. 78 del 19 giugno 2015 ha cercato inoltre di dare una risposta anche alle maggiori difficoltà di bilancio che si profilano all'orizzonte, senza peraltro risolvere adeguatamente il problema. Si conta ora

mai tenere la barra dritta, anche in attesa che tutte le regioni abbiano adottato le leggi di riordino previste dal comma 89 della dell'art. 1 della l. n. 56⁶; che tutte le città metropolitane siano entrate pienamente in funzione, completando il disegno con la istituzione di quelle di Venezia e di Reggio Calabria e l'adozione dello statuto della città metropolitana di Napoli⁷; che anche la riforma costituzionale in esame in Parlamento sia definitivamente approvata ed entri in vigore⁸.

Sono tutte parti di un processo in atto: il cuore di quel "cantiere aperto" che è appunto la l. n. 56.

Fin da ora però, dobbiamo sempre avere ben presente che il punto di approdo della riforma è assolutamente opposto per quanto riguarda le città metropolitane, da un lato, le province, dall'altro.

sugli emendamenti che potranno essere introdotti in sede di discussione per dare una più convincente risposta ad alcuni dei problemi indicati.

Resta in ogni caso ancora del tutto aperto il problema dei problemi, e cioè di come le città metropolitane e le province possano continuare ad esercitare tutte le funzioni precedentemente svolte dalle vecchie province fino al riordino, senza alcuna certezza né sui tempi in cui in tutte le regioni le leggi di riordino saranno adottate, né dei tempi in cui il riordino diventerà effettivo, né delle risorse con le quali potranno far fronte a tutte le vecchie funzioni, in un contesto che ha già visto la riduzione dei loro bilanci e del loro personale.

Come si vede ci sono tutte le ragioni per definire il 201 con la forte espressione latina qui adottata. Esso impegna tutti i protagonisti, governo, regioni, città metropolitane, province e comuni, a uno sforzo eccezionale di collaborazione e pragmatismo che, per fortuna, è in corso da tempo con non disprezzabili risultati.

Per quanto riguarda i testi normativi, le circolari e i documenti qui citati, eccezion fatta per il d.l. n. 78 del 19 giugno 2015, si rinvia alla documentazione pubblicata in *Appendice* in F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, cit.

⁶ All'inizio della seconda settimana di luglio risultano approvate le leggi regionali di riordino soltanto dalle regioni: Toscana, l. reg. 3 marzo 2015, n. 22; Umbria, legge reg. 2 aprile 2015 n. 10; Marche, legge reg.3 aprile 2015, n. 13; Liguria, legge reg. 10 aprile 2015, n. 15; Calabria. Legge reg. 22 giugno 2015, n. 14. Nel corso della riunione dell'Osservatorio nazionale del 2 luglio 2015 è stata inoltre annunciata la approvazione della legge regionale della Lombardia, in corso di pubblicazione ed è stata data assicurazione che entro l'estate 2015 saranno approvate ed entreranno in vigore le leggi regionali della Basilicata, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, del Molise e del Piemonte. Non è ancora possibile invece fare previsioni su quando potranno essere approvate le leggi regionali della Campania e della Puglia, che hanno appena rinnovato i loro Consigli.

⁷ La città metropolitana di Venezia non ha potuto essere ancora istituita perché le dimissioni del sindaco Orsoni, e il conseguente scioglimento del Consiglio comunale di Venezia, hanno reso impossibile procedere all'elezione degli organi della città metropolitana fino a che non fossero eletti i nuovi organi del Comune. Essendo ora stato eletto il nuovo Consiglio comunale e il nuovo sindaco Brugnarò, sarà possibile provvedere al più presto alla formazione ed entrata in funzione anche della città metropolitana di Venezia, applicando quanto previsto dall'art.1 comma 79 lettera b) della l. n. 56. Per la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria è necessario attendere il 2016, perché solo in quell'anno cesseranno dalle loro funzioni il Consiglio provinciale e il Presidente della provincia eletti nel 2011. Meno facile invece è prevedere quando potrà essere approvato lo statuto della città metropolitana di Napoli.

⁸ L'entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi è di particolare rilievo anche ai fini dei temi qui esaminati perché, come si dirà meglio più avanti, stabilisce da un lato che lo Stato avrà piena competenza anche sui principi generale relativi sulle associazioni di comuni, e dall'altro che ferma restando la competenza statale di definire i criteri generali in materia di organi degli enti di area vasta, spetterà alle regioni la piena competenza in materia di legislazione relativa agli enti di area vasta.

Senza aver chiaro il diverso destino dei due tipi di enti, diventa infatti impossibile per gli organi metropolitani e provinciali, ai quali spetta comunque avviare sul territorio il processo riformatore, operare con la necessaria lucidità.

3.

Le città metropolitane sono enti a copertura costituzionale, destinate a trovare conferma di questo loro *status* anche nella riforma costituzionale in corso. Le province sono invece enti la cui copertura costituzionale è destinata a terminare con l'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Tratto distintivo essenziale delle città metropolitane, specialmente rispetto alle province e ai futuri enti di area vasta, è anche, e soprattutto, che la legge assegna ad esse specifiche finalità istituzionali generali, elencate nel comma secondo dell'art. 1 della l. n. 56. Finalità che attribuiscono alle città metropolitane il compito di curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e la integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della città e, dunque, legate allo sviluppo strategico del territorio.

Inoltre è compito specifico delle città metropolitane curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Emerge dunque, come già in altra occasione si è detto⁹, un quadro normativo a doppio effetto.

Da un lato, malgrado le funzioni fondamentali elencate nel comma 44, il "posto" proprio delle città metropolitane come definito in questa legge è caratterizzato soprattutto dalle finalità ad esse assegnate. Finalità che, in quanto incentrate tutte intorno allo sviluppo strategico del territorio, sono di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha effetto anche sullo sviluppo di tutto il Paese.

Le città metropolitane non sono dunque enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni.

Le città metropolitane sono invece enti finalizzate invece a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo.

Dunque le città metropolitane hanno il potere e il dovere di assicurare anche la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, ma solo in quanto queste siano di interesse della città metropolitana e essenziali dunque allo sviluppo del territorio.

In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tutto nuova nel panorama italiano.

⁹ Si veda F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015 e ID., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n.12, 2015

A questi enti non è attribuito soltanto un “*potere statico*” di concludere accordi con altri Stati o intese con enti territoriali di altri Stati, così come accade per le Regioni in base all’art. 117 u.c., Cost. Ad essi spetta invece essenzialmente il “*compito dinamico*” di costruire relazioni con altre città e altre aree metropolitane, anche europee, che siano funzionali allo sviluppo del proprio territorio.

Dunque *un compito essenzialmente relazionale e promozionale*, del quale spetta a ciascuna città definire contenuto e modalità di svolgimento a seconda del progetto strategico di sviluppo di ciascun territorio.

È però direttamente la legge statale, e dunque lo Stato, che impone a ogni città metropolitana questo compito, esercitando a tale scopo anche le funzioni fondamentali ad essa assegnate dal comma 44.

Va dunque ulteriormente valorizzato il fatto che al centro dell’interesse della città metropolitana sta lo sviluppo del territorio e non il predominante soddisfacimento diretto dei bisogni dei cittadini. Un aspetto, questo, che costituisce il vero elemento identificativo di questi nuovi enti

Proprio perché alla città metropolitana è affidato il compito, dinamico e differenziato da città a città, di costruire relazioni con altre parti del mondo che siano utili allo sviluppo del loro territorio e, dunque, anche dello Stato italiano, esse non sono soltanto, né principalmente, enti di area vasta vincolati ad esercitare le loro funzioni avendo principalmente come punto di riferimento la dimensione della propria area territoriale e la tutela dei bisogni e interessi dei cittadini che vi abitano.

In una dinamica nuova per il sistema italiano e fortemente innovativa nella sua concezione, esse sono invece enti che devono avere un radicamento locale ma una visione sovranazionale; essere cioè capaci di elaborare una strategia di sviluppo che sia allo stesso tempo attenta tanto al livello locale, regionale e nazionale quanto a quello sovranazionale.

In una parola: le città metropolitane sono enti destinati a operare lungo tutta la scala dei rapporti inter-istituzionali, sempre ovviamente sulla base delle finalità ad esse affidate e delle funzioni fondamentali ad esse attribuite¹⁰.

Nulla di questo, invece, avviene per le province.

4.

Le province sono definite nel terzo comma dell’art. 1 della l. n. 56 molto asetticamente come “enti territoriali di area vasta”, disciplinate dalle norme dei commi da 55 a 100.

Norme che ricomprendono anche il processo di riordino delle funzioni non fondamentali da parte delle leggi regionali.

¹⁰ Per una spiegazione più ampia e articolata di questa ricostruzione del ruolo delle città metropolitane cfr. in particolare F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, op. loc. ult. cit.

È essenziale osservare che la legge non fissa alcuna finalità per le province, come invece fa per le città metropolitane.

È questo un segnale chiarissimo che la l. n. 56 si colloca in una posizione del tutto diversa tra le città metropolitane e le province.

Rispetto alle province si limita infatti a individuare solo alcune funzioni fondamentali, che sono attribuite anche alle città metropolitane insieme a quelle di loro specifica competenza. Soprattutto va sottolineato che nei confronti delle province la legge statale non fissa alcuna finalità che ne caratterizzi l'attività.

Né le città metropolitane né le nuove province sono più enti a carattere e finalità generali. Tra i due tipi di enti esiste però nel sistema delle legge una differenza decisiva: mentre rispetto alle città metropolitane le finalità sono definite ed è dunque chiaro il ruolo che la legge statale affida a questi enti, per quanto riguarda le province ci si limita a definire le poche funzioni fondamentali ad esse attribuite.

Per comprendere a pieno motivazioni e significato di queste scelte così differenti dobbiamo tornare su uno degli aspetti essenziali di questa legge: quello cioè di essere allo stesso tempo una legge di grande riforma e una legge ponte tra una Costituzione che c'è e una che verrà.

Per quanto riguarda le città metropolitane il legislatore della l. n. 56 si è mosso nella consapevolezza che stava istituendo e disciplinando enti che, anche se mai attuati, hanno una rilevanza costituzionale ad essi riconosciuta quali componenti della Repubblica dall'art. 114 Cost. Una posizione non messa mai in discussione in questi anni, nemmeno dagli opinionisti più accaniti contro le province, e che in ogni caso è destinata a essere mantenuta e, caso mai, ulteriormente valorizzata a conclusione della riforma costituzionale in atto.

Quel medesimo legislatore era però anche consapevole che la situazione delle province che pure stava ampiamente riordinando, era esattamente opposta.

Come tutti sappiamo, infatti, le province sono da tempo destinate a perdere ogni copertura costituzionale, ed anzi sia, a suo tempo, il disegno di legge costituzionale Quagliariello sia l'attuale riforma costituzionale Renzi-Boschi hanno previsto la cancellazione del termine in Costituzione.

Va inoltre tenuto conto che il ddl. Atti Camera n. 1552, contenente quella che sarebbe poi diventata la legge Delrio, fu presentato, come già si è detto, insieme al ddl. Atti Camera n. 1543, contenente una riforma costituzionale che oltre alla soppressione delle province prevedeva anche l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa rispetto agli enti di area vasta¹¹.

Scelta questa che è oggi ulteriormente riconfermata dalla riforma Renzi-Boschi. Essa infatti all'art. 39, comma 4, prevede che "per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle

¹¹ Su questo e in generale su tutta la politicamente complessa anche se temporalmente breve fase della preparazione, discussione e approvazione della l. n. 56 si veda una ampia ricostruzione in F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., e *ivi* specialmente *Prefazione*.

aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali definiti con leggi dello Stato le ulteriori disposizioni relative agli enti di area sono adottate con legge regionale”

In sostanza, dunque, la l. n. 56, proprio per il fatto di essere al medesimo tempo una *legge di grande riforma* e una *legge ponte* tra la Costituzione che c'è e quella che verrà, ha consapevolmente ridotto al limite del possibile e del ragionevole la disciplina relativa alle province, cercando allo stesso tempo di dare una risposta a chi ne chiedeva l'immediata e impossibile soppressione e di ridurre al minimo i condizionamenti relativi alle scelte che, a riforma costituzionale approvata, spetterà essenzialmente alle leggi regionali.

Per questo da un lato ha provveduto a modificare profondamente la *governance* di questi enti, estendendo anche ad essi quella forma di democrazia di secondo livello che, rendendo meno barocca la rappresentanza politica, ha dato una risposta accettabile a chi avrebbe voluto la soppressione *tout court* delle province.

Inoltre, proprio per far fronte al dettato costituzionale tuttora vigente, la l. n. 56 ha dovuto individuare anche un numero minimo ma adeguato di funzioni fondamentali, che consentisse di considerare rispettato il vincolo post dall'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost. che, fino all'entrata in vigore della riforma, si applica necessariamente anche alla province.

Per ogni altro aspetto, e in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni già svolte in precedenza dalle province, la legge ha invece consapevolmente e convintamente rinviato alle leggi regionali di riordino.

In tal modo la legge statale consente a ciascuna regione di decidere in autonomia come riorganizzare tali funzioni, a che livello collocarle e come definire i rapporti tra le province e gli altri enti territoriali esistenti.

Insomma, la l. n. 56 ha cercato di anticipare per quanto era nelle sue possibilità la futura riforma, senza però incorrere in una palese violazione del dettato costituzionale in vigore. Scelta che, come si è detto, è stata validata anche dalla Corte costituzionale¹².

Tutto questo spiega perché le nuove province, così come delineate nella l. n. 56, siano volutamente “*enti pallidi*”, senza finalità specifiche e con poche funzioni proprie.

Il legislatore ha voluto in questo modo lasciare che le leggi regionali di riordino oggi, e la legislazione regionale in materia di area vasta domani, decidano quali funzioni in concreto devono svolgere questi enti e con quali modalità. Contemporaneamente ha voluto lasciare alla regioni il compito e il potere di definire a quali altri livelli di governo territoriale o quali altri enti le funzioni precedentemente esercitate debbano essere assegnate.

¹² Sul contenuto della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale che appare di maggiore interesse non solo per validare le soluzioni adottate ma anche per aprire orizzonti nuovi cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, cit., specialmente in *Premessa*. Pur senza commentare esplicitamente la sentenza si cerca infatti di mettere bene in rilievo che anche la decisione della Corte, come la l. n. 56, si colloca di fatto, e in qualche punto esplicitamente, tra la Costituzione che c'è e quella che verrà. Aspetto questo che pochi hanno colto, essendo la maggior parte dei commentatori ripiegata sul valutare le argomentazioni della Corte alla luce delle norme vigenti e, soprattutto, dei pregiudizi interpretativi che li hanno guidati.

Per questo le province, così come definite nella l. n. 56, sono, salvo che per quanto riguarda i loro organi di governo, “enti a destino differito”.

5.

Merita fare una riflessione ulteriore anche rispetto alle funzioni fondamentali.

Le funzioni assegnate alle città metropolitane ex comma 44, comprese quelle che spettano loro perché oggi attribuite anche alle nuove province, sono destinate comunque a consolidarsi, essendo destinate a trovare anche nel futuro la copertura dell’art. 117 secondo comma lettera p) Cost.

La stessa cosa non vale invece per le funzioni fondamentali oggi assegnate alle province.

Almeno in linea teorica, nulla impedisce che in futuro gli enti di area vasta perdano la titolarità delle funzioni fondamentali attualmente riconosciute alle nuove province sulla base di un art. 117 comma secondo lettera p) Cost. che, dopo la riforma costituzionale non si applicherà comunque più ad essi. Con la conseguenza che questi potranno diventare totalmente dipendenti per quanto riguarda funzioni, compiti e finalità unicamente dalle scelte di ciascuna regione.

Una volta caduta la copertura costituzionale delle nuove province e diventate queste unicamente enti di area vasta, sarà infatti possibile che sia soppresso anche il carattere fondamentale delle funzioni ora assegnate ad esse. Ciò potrà accadere sia come effetto di una legge statale che dichiari cessato il carattere fondamentale di queste funzioni, in quanto non più coperte dall’art. 117 comma secondo, lettera p) Cost., o con legge regionale, che rivendicando la piena competenza in materia, provveda a riallocare anche queste funzioni.

Un motivo in più, questo, per definire le nuove province come *enti a destino differito* e totalmente dipendenti dalle scelte che ciascuna regione vorrà fare.

6.

Quali conclusioni trarre dai ragionamenti svolti?

La prima è sicuramente che l’analisi sviluppata in questa sede rafforza e consolida l’importanza delle città metropolitane e ne segna la profonda differenza rispetto alle antiche province così come ai comuni e alle regioni.

Emerge infatti con chiarezza inconfutabile che si tratta di enti a “*finalità vincolate*”, le cui attività, proprio per questo, sono condizionate anche per quanto riguarda le funzioni fon-

damentali attribuite dalla l. n. 56 così come per le ulteriori funzioni che Stato o regioni volessero ad essi assegnare¹³.

Soprattutto le città metropolitane sono enti che trovano la loro ragion d'essere non nel rispondere alle esigenze quotidiane dei cittadini ma piuttosto nel costruirne il futuro assicurando lo sviluppo del loro territorio e, attraverso questo, anche lo sviluppo del Paese.

Le nuove province, invece, sono enti già oggi sostanzialmente dipendenti dalle scelte che vorranno fare le leggi regionali di riallocazione delle loro funzioni.

Soprattutto sono già oggi e ancora di più saranno in futuro *“quello che ciascuna regione vorrà che siano”*.

Il compito di chi oggi si trova ad amministrare i nuovi enti di area vasta, così come definiti dalla l. n. 56, è dunque sostanzialmente diverso a seconda che si tratti dell'uno o dell'altro tipo di enti, ma certo è egualmente complesso.

In entrambi i casi si tratta infatti di respingere con ogni forza possibile la tentazione dell'“arto fantasma”; quella sensazione, cioè, che si prova a lungo dopo aver perso un arto e che fa credere al cervello che nulla sia cambiato e il corpo abbia ancora la possibilità di usare la parte ormai amputata.

Fuori di metafora, è assolutamente essenziale che chi si trova a governare oggi le città metropolitane e le nuove province abbia piena coscienza delle differenze esistenti tra i due tipi di enti, delle diversità di missione, della differenza di ruolo, anche rispetto alla regione e allo Stato.

Quello che è sicuro però è che, anche in questi mesi così difficili, in cui da una lato aspettiamo ancora che tutte le regioni si dotino delle loro leggi di riordino, che la riforma costituzionale entri in vigore e che anche i problemi di finanziamento dei nuovi enti siano stabilmente risolti, nessuno può permettersi di attendere.

Come abbiamo detto all'inizio, la legge Delrio è un treno in corsa che nessuno può frenare.

Queste considerazioni valgono anche per gli operatori del diritto e gli studiosi che si trovino a confrontarsi con questa legge e gli scenari che essa apre.

Ognuno, quale che sia il suo posto nel “cantiere aperto” della riforma, deve sentire il peso e la responsabilità di svolgere al meglio il suo ruolo.

¹³ Quanto qui esposto in modo un poco asseverativo è invece ampiamente argomentato e dimostrato in F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., al quale si rinvia