

Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme

Claudia Tubertini

Sommario: 1. *Una riforma organica e di sistema?* – 2. *La trasformazione del livello provinciale.* – 3. *L'istituzione delle città metropolitane.* – 4. *Le unioni e le fusioni.* – 5. *L'impatto della riforma costituzionale.* – 5. *Il ruolo delle Regioni.*

1. *Una riforma organica e di sistema?*

Alla mancanza di unitarietà ed uniformità del sistema locale siamo ormai avvezzi sin dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001. Non solo – secondo la lettura dominante – a partire da questa data è venuto meno l'ordinamento locale, inteso come disciplina generale dell'organizzazione e dell'attività degli enti territoriali minori affidata al legislatore statale, ma la nozione stessa di ente locale è venuta a scomporsi tra enti locali costitutivi dell'ordinamento della Repubblica (su cui permane la competenza statale, sia pure entro il discusso limite della lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma) ed *altri* enti locali, non previsti né garantiti dalla Costituzione¹.

Soprattutto il confronto tra il tenore letterale delle disposizioni costituzionali pre e post-riforma sembrava avallare questa lettura. L'articolo 128 della Costituzione, fino alla sua intervenuta abrogazione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, conteneva in effetti un ampio rinvio a leggi generali dello Stato, le quali, peraltro, avrebbero dovuto trovare un limite invalicabile nel principio costituzionale di autonomia (art. 5): dovendosi cioè «di volta in volta, accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali [...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel mi-

(1) Con un evidente mutamento rispetto al precedente riferimento espresso agli “altri enti locali”, nozione che aveva dato comunque origine a diverse letture: cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 386.

nimo di poteri richiesto da quella autonomia di cui essi devono godere» (Corte cost., 28 marzo 1969, n. 52). Il nuovo comma 2 dell'articolo 117, invece – limitando la potestà esclusiva statale a “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” – sembrava segnare, almeno da un punto di vista letterale, una apertura ad un ruolo più incisivo della legislazione regionale e delle fonti locali e ad una effettiva differenziazione degli ordinamenti locali disegnati su base regionale. Si era prospettato, al riguardo, un vero e proprio *policentrismo* dell'ordinamento locale².

La potestà legislativa statale, tuttavia, è stata sin da subito oggetto di una lettura estensiva che, sorretta anche dalla fitta attività interpretativa della Corte Costituzionale, ha finito per dilatarne i confini sia sotto il profilo dell'organizzazione che dell'attività locale. Molto spesso l'intervento del legislatore regionale è stato in qualche modo indirizzato, se non addirittura reso obbligato dal legislatore statale, tanto che, secondo una lettura (pessimista, certo, ma non molto lontana dal vero), resa al culmine della c.d. “legislazione della crisi”, “Le Regioni sono diventate delle mere comparse, soggette ai poteri sostitutivi dello Stato ove non adempiano ai compiti che la legge affida loro. Tutto questo getta una luce sinistra sulla fase di attuazione della riforma e rende incerta ogni previsione, a riforma attuata (se mai ci si arriverà), circa l'assetto e la funzionalità del nuovo sistema dell'autonomia locale”³.

Ma a fare le spese di questa evoluzione della competenza legislativa in materia di ordinamento locale è stata anche l'operazione di sistemazione organica effettuata dallo stesso legislatore statale con il d.lgs. n. 267 del 2000. Dopo che la prima delega al riordino ed adeguamento del TUEL alla riforma del Titolo V, contenuta nella legge 131/2003, è stata più volte prorogata senza esito, fino alla definitiva scadenza (31 dicembre 2005), senza esito sono rimasti, anche, i due successivi disegni di legge (del 2007 e del 2010) volti all'adozione di una nuova “Carta” delle Autonomie locali; i quali hanno per anni impegnato, senza successo,

(2) G. VESPERINI, *I “signori” dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p. 769 ss.

(3) P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Astrid Rassegna*, 2012.

le aule del Parlamento. Nel frattempo, tuttavia, agli interventi settoriali che hanno riguardato le pubbliche amministrazioni, anche locali, ed alle numerose disposizioni volte a riformare l'assetto dei servizi pubblici locali, si sono unite, come è noto, una serie di disposizioni riguardanti profili ordinamentali disciplinati dal TUEL, inserite per lo più nelle annuali leggi finanziarie o in decreti-legge contenenti manovre economiche: disposizioni quasi sempre disorganiche, dettate dalla logica dell'emergenza, che hanno finito per svuotare dall'interno, in numerosi punti, le norme del testo unico.

Questa frantumazione legislativa ha prodotto effetti negativi ed irreversibili sul tessuto normativo locale, che neppure la recente approvazione della legge 5 aprile 2014, n. 56 ("Disposizioni in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni"), nota come "legge Delrio", supera del tutto. Si pensi, ad esempio, alla mancata abrogazione o modificazione espressa di disposizioni del TUEL; alle frequenti modifiche in sede di conversione dei decreti-legge o dalla mancata conversione degli stessi; all'introduzione di modifiche successive, e a breve distanza di tempo, di norme appena varate; ai problemi interpretativi derivanti dalla non chiara formulazione delle norme; alla mancata adozione di provvedimenti attuativi e/o veri e propri cambi di rotta del legislatore; per non parlare dei vizi di legittimità costituzionale di una serie di disposizioni introdotte in questi ultimi anni e degli effetti della loro caducazione da parte della Corte costituzionale.

Nel merito, le misure di riordino così introdotte sono state oggetto di diverse letture. Se, di certo, gli obiettivi di contenimento dei costi sembrano essere prevalsi su quelli di buon andamento delle amministrazioni, e le logiche istituzionali (e spesso le stesse preoccupazioni costituzionali) sono finite in secondo piano rispetto a quelle economiche, la spinta della crisi economica, è stata, indubbiamente, anche una occasione per accelerare processi di riforma già da tempo necessari ad avvicinare il nostro sistema locale a quel "principio di vitalità" o di "sufficienza finanziaria", che costituisce il criterio base per la sussistenza stessa di un ente locale⁴. Non è da trascurare, inoltre, un effetto indiretto della

(4) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in questa Rivista, 2012, pp. 503 ss.

legislazione della crisi, che ha imposto (agli studiosi ma anche alle istituzioni e all'opinione pubblica) di superare la "retorica dell'autonomia", cominciando a ragionare sui caratteri realmente indefettibili dell'autonomia territoriale⁵ e sui modelli di autonomia compatibili con l'esigenza di soddisfacimento delle molteplici istanze della società, in un contesto di finanza pubblica via via più critico.

È questo il contesto nel quale è intervenuta la legge 56/2014, che viene presentata come vera e propria riforma organica e di sistema⁶. Tra le finalità dichiaratamente perseguite, vi è infatti proprio quella di adeguare l'ordinamento locale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁷. Rispetto alla frammentarietà e disorganicità degli interventi degli ultimi anni, questa riforma – non foss'altro perché, finalmente, dettata con legge ordinaria – rappresenta indubbiamente il primo vero tentativo di regolazione sistematica, anche se priva di quell'impianto generale che aveva contraddistinto i precedenti tentativi di revisione organica del TUEL. Le nuove disposizioni di legge – solo in parte introdotte nel corpo del TUEL – riguardano specificamente l'assetto istituzionale e le funzioni di province, città metropolitane e forme di associazione e aggregazione locale (unioni e fusioni). Si tratta, non a caso, degli stessi tre ambiti su cui si era concentrata la legislazione del quinquennio precedente, che aveva riguardato, per l'appunto: *a*) il riordino istituzionale, funzionale e territoriale delle province (d.l. 201/2011, d.l. 95/2012, d.l. 188/2012); *b*) l'istituzione delle città metropolitane con corrispondente soppressione delle rispettive province (legge 42/2009, d.l. 95/2012, d.l. 188/2012); *c*) la gestione in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni di minore dimensione demografica delle funzioni fondamentali e la semplificazione delle forme associative e dei modelli organizzativi strumentali di gestione delle funzioni e dei servizi (d.l. 78/2010, d.l. 138/2011, d.l. 201/2011, d.l. 95/2012).

(5) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 845 ss.

(6) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9/2014.

(7) L. VANDELLI, *Introduzione*, in Id., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, pp. 24 ss.

Il legislatore, quindi, continua a puntare sul raggiungimento, attraverso l'intercomunalità, di una dimensione ottimale da parte dei comuni, che sono elevati a componente essenziale dell'intelaiatura del nostro ordinamento locale: tanto da imprimere una configurazione di secondo grado agli enti locali intermedi, per i quali si prevede invece, al contempo, un ridimensionamento (per le Province) ed una specializzazione funzionale (per le città metropolitane).

Già nella scelta degli oggetti di intervento, quindi, gli elementi di continuità rispetto alle linee di riforma che erano state perseguite (o solo tentate) con la "legislazione dell'emergenza" degli ultimi anni sono numerosi. Ma nel riprendere i filoni essenziali dei precedenti interventi normativi, il legislatore cerca ora di inquadrarli in una complessiva, nuova visione del sistema locale, imperniata sul principio di "preferenza" per il livello comunale non solo nella distribuzione delle funzioni amministrative, ma anche nella rappresentanza degli interessi delle collettività amministrate. Sulla base di questo presupposto, la legge dispone un riassetto delle funzioni amministrative (non fondamentali) locali, che potrebbe portare – come si vedrà meglio oltre – una profonda ridistribuzione delle competenze.

Un secondo elemento di continuità è rappresentato dall'interpretazione estensiva che, ancora una volta, viene data alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento degli enti locali. Nella legge 56 i rinvii alla legislazione regionale sono limitati e sporadici, mentre evidente è l'ispessimento della disciplina statale anche in ambiti (come quello relativo all'ordinamento delle Unioni) dove vi sono margini di incertezza costituzionale⁸.

(8) La più recente pronuncia della Corte costituzionale ha rigettato le obiezioni di legittimità sollevate contro la disciplina statale in materia di unioni contenuta nel d.l. 95/2012 in quanto contenute in un corpus normativo in cui – a detta dello stesso giudice (sent.n. 44/2014) – l'ordinamento degli enti locali non costituiva l'oggetto principale, ma solo «il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia (coordinamento della finanza pubblica)». Ci si chiede quanto questa argomentazione potrà essere replicata quando la Corte si troverà ad esaminare la legge n. 56, il cui oggetto principale è indubbiamente l'ordinamento degli enti locali. La questione viene sollevata nei ricorsi delle Regioni Campania e Puglia (nn. 43 e 44/2014), che hanno inserito tra i profili di contestazione, in particolare, la violazione della competenza legislativa regionale derivante dalla nuova disciplina delle unioni e delle procedure di fusione.

2. La trasformazione del livello provinciale

Volendo tracciare il profilo della nuova amministrazione provinciale, quale emerge dalla legge 56/2014, va anzitutto ricordato che essa le definisce «enti territoriali di area vasta»; il legislatore cerca di stemperare, quindi, la natura delle Province quali enti a fini generali, garantendo loro, tuttavia, un nucleo di funzioni fondamentali di un certo rilievo. La natura di rappresentanza di secondo grado le avvicina, per struttura, alle Unioni, da cui però differiscono per essere enti necessari, titolari di funzioni proprie, a territorio costituzionalmente protetto e istituite *ex lege*. Si conferma infatti il modello ad elezione indiretta già delineato sin dal 2011, con un organo monocratico (Presidente) e due assemblee (Consiglio provinciale e Assemblea dei Sindaci). La legge 56/2014 non interviene, invece, sulla dimensione territoriale delle Province, dopo il chiaro indirizzo contrario della Corte costituzionale; solo quelle coincidenti con le città metropolitane vengono soppresse⁹.

Da quanto detto appare indubbio che l'entrata in vigore della legge 56/2014 rappresenti il compimento della riforma istituzionale e funzionale delle province già tracciata a partire dal 2011. Con questo intervento, il legislatore opta decisamente a favore della semplificazione dei livelli istituzionali e scommette su una profonda trasformazione del livello provinciale. Ridisegna la provincia quale ente a *rappresentatività attenuata* (di secondo livello), pur mantenendone il carattere della territorialità. Sperimenta, in sostanza, un modello del tutto nuovo di ente intermedio, che dovrebbe favorire – nelle intenzioni del legislatore – una più coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra comuni e area vasta. Su questo modello sono stati avanzati sinora soprattutto dubbi di legittimità costituzionale, sia in relazione alla nuova forma di governo provinciale – che, secondo parte della dottrina, sarebbe in contrasto con l'attuale testo costituzionale per l'assenza di (al-

(9) Previsione che ha suscitato rilievi di legittimità da parte di alcune Regioni: cfr. i ricorsi della Regione Lombardia e Veneto (n. 39 e n. 42/2014).

meno un) organo democraticamente eletto¹⁰ – sia (in misura minore) in relazione allo “svuotamento” delle funzioni provinciali, che sarebbe, se portato alle estreme conseguenze, in contrasto con il principio di sussidiarietà. Altre obiezioni sono state avanzate sulla consistenza effettiva dei risparmi di spesa derivanti dalla riforma, risparmi che deriverebbero, quasi unicamente, dal drastico “sfoltimento” degli amministratori provinciali¹¹ e dalla gratuità dei loro incarichi¹². Molto meno, invece, si è discusso in merito all’efficacia del modello, ovvero, alla capacità dei nuovi enti di far fronte efficacemente ai problemi dei rispettivi territori ed alle rilevanti funzioni che il legislatore ha voluto conservare loro, ma con risorse drasticamente ridotte e in presenza di un legame attenuato con la collettività amministrata: elemento che rischia di indebolire la protezione di quegli stessi interessi di cui l’ente resta titolare. In altre parole, le nuove province saranno in grado di assicurare un coordinamento ed una mediazione tra gli interessi dei territori comunali, anche sotto il profilo della gestione delle risorse, o al contrario, prevarranno i conflitti, visto che i loro organi sono formati da amministratori comunali¹³. Diverso sarebbe se le province assumessero una vocazione più marcatamente gestionale, di assistenza o di servizio ai rispettivi territori¹⁴: ma non sembra essere questa, al momento, la funzione preva-

(10) Per una esaustiva rassegna delle diverse posizioni, v. M. CECCHETTI, O. CHESA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella Regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), agosto 2014, spec. pp. 51 ss.

(11) Il numero complessivo degli amministratori provinciali e metropolitani che saranno eletti è infatti 986, contro i 2.500 precedenti.

(12) La gratuità dell’incarico è peraltro stata attenuata dalla previsione, introdotta dal d.l. 90/2014, per cui “Restano a carico della provincia gli oneri connessi con le *attività in materia di status* (sic!) degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi”. La conservazione di questi trattamenti è stata estesa anche agli amministratori provinciali in carica, sino al subentro dei nuovi eletti, ed ai rappresentanti delle città metropolitane.

(13) Sul punto di vedano le osservazioni contenute nei saggi di F. MERLONI e di C. BACCETTI, in questo stesso numero.

(14) Come avviene attualmente in Spagna, dove le Province presentano un sistema ad elezione indiretta (sia pure diverso da quello italiano): cfr. il saggio di J. MORCILLO MORENO, in questo stesso numero.

lente pensata per loro dal legislatore statale, né di certo l'unica, come dimostra la quantità e soprattutto la natura di alcune delle funzioni fondamentali a loro intestate. Su questo punto, potrebbero essere le leggi di riordino ad intervenire, adeguando il contenuto delle funzioni provinciali alla loro nuova forma di governo. Ma che questo adeguamento avvenga non è affatto certo, né del resto è imposto dalla legge 56/2014, che sembra preoccupata soprattutto di "riallocare" le funzioni provinciali, senza porsi preliminarmente il problema della loro eventuale soppressione, semplificazione o rimodulazione di contenuto, proprio alla luce della nuova configurazione dell'ente.

Tutte queste osservazioni valgono, naturalmente, a patto che non si ritenga che già ora nessuna delle funzioni svolte dalle province abbia un tasso di politicità tale da richiedere un livello politico a cui far risalire la responsabilità decisionale, potendo essere allocate, a scelta del legislatore, presso un altro (purché adeguato) livello di governo rappresentativo¹⁵. Punto di vista senz'altro rispettabile, ma che non pare tener conto della diversità di situazioni nei diversi territori, del grado di maggiore o minore rilevanza che, già ora, le leggi regionali assegnano alle province, e che sembra smentito proprio dalla consistenza delle funzioni fondamentali di cui le "nuove" province continuano ad essere titolari.

3. L'istituzione delle città metropolitane

Il secondo ambito di intervento riguarda, come detto, le città metropolitane. Anche in questo caso, è evidente la connessione delle nuove disposizioni con le previsioni contenute nella "legislazione dell'emergenza"; dove l'istituzione delle città metropolitane, a più di un decennio dalla loro previsione costituzionale e a più di un ventennio dalla loro prima disciplina legislativa, è stata utilizzata anche quale occasione per la contestuale soppressione delle province, oltre che per una gestione quanto più possibile coordinata e innovativa delle funzioni locali nelle grandi aree metropolitane italiane.

Nel merito, la bocciatura da parte della Corte costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 18 del d.lgs. 95/2012, per illegittimità del-

(15) Cfr. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 908-909.

lo strumento del decreto-legge, non ha dato indicazioni risolutive circa l'istituzione di questi enti, permettendo, quindi, al legislatore di procedere nel percorso già delineato.

Nella legge 56/2014, infatti, si confermano le 10 città metropolitane già indicate nel d.l. 95/2012, a cui andranno ad aggiungersi quelle eventualmente istituite dalle Regioni a statuto speciale, e si conferma la contestuale soppressione delle province corrispondenti.

Anche per le città metropolitane si conferma inoltre la scelta preferenziale del modello “a rappresentatività attenuata”, con l'aggiunta della necessaria coincidenza tra la carica di sindaco metropolitano e quella di sindaco del comune capoluogo. L'elezione diretta, se pur possibile, appare sfavorita, in quanto condizionata allo smembramento del comune capoluogo – con l'importante eccezione di Roma, Milano e Napoli – ed alla previa definizione del sistema elettorale da parte del legislatore statale.

Sono confermate in capo alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle Province e quelle già indicate dal d.l. 95/2012, a cui si aggiungono importanti funzioni, quali la pianificazione strategica e la promozione ed il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano; soprattutto, a queste funzioni puntuali si accompagnano una serie di «finalità istituzionali generali» che permettono alla Città metropolitana di esercitare altre iniziative in altri significativi campi (come le relazioni europee). Altre funzioni possono poi essere assegnate alle città metropolitane dallo Stato e dalle Regioni, anche ad esito del processo di razionalizzazione delle funzioni provinciali. La Città metropolitana può anche esercitare in convenzione funzioni comunali che i comuni possono delegarle; oltre a ciò, è possibile anche la più blanda forma dell'avvalimento delle strutture della città metropolitana da parte dei comuni, o l'esercizio associato delle funzioni comunali e metropolitane attraverso le tradizionali forme degli uffici unici. Viceversa, anche la Città metropolitana può, con convenzione, delegare funzioni proprie ai comuni o alle unioni o avvalersi dei loro uffici, o svolgere funzioni per comuni esterni, previo accordo.

Pur essendovi un indubbio spazio interpretativo per lo statuto metropolitano, la legge contiene numerose volte la clausola di salvaguardia della legislazione regionale: a definire il contenuto effettivo delle fun-

zioni metropolitane dovrà contribuire anche la legislazione regionale, che dovrà, di conseguenza, anche ridefinire il contenuto delle proprie funzioni e di quelle comunali eventualmente concorrenti. La fisionomia delle città metropolitane, quindi, presenta – per stessa scelta della legge – contorni sfumati, dipendendo in misura essenziale dalle scelte che verranno fatte sul piano istituzionale e funzionale.

Il ritardo nel dibattito su questi punti rischia di rendere difficile l'effettivo avvio delle “nuove” competenze metropolitane, ed uno scollamento temporale tra le “vecchie” competenze provinciali – nell'esercizio delle quali la città metropolitana subentra automaticamente, a partire dal primo gennaio 2015 – e delle “nuove” metropolitane.

Il quadro presenta, quindi, luci e ombre. L'apprezzabile coerenza con cui il legislatore ha perseguito la creazione di questo nuovo livello di governo si scontra, infatti, con le difficoltà a cui andrà incontro il processo di riordino delle funzioni provinciali, inestricabilmente ed inevitabilmente connesso con il processo di costruzione del nuovo ente e di approvazione dello statuto metropolitano; vi è da augurarsi, quindi, che il secondo non rallenti o addirittura impedisca l'attuazione del primo.

Dei rilievi di legittimità costituzionale avanzati da alcune regioni proprio in merito alla connessione tra nascita delle città metropolitane e soppressione delle corrispondenti province si è già accennato.

Le difficoltà finanziarie nelle quali si trovano ad operare, in questo momento, le province – anche per effetto delle ultime manovre finanziarie, che hanno inciso pesantemente sulle loro disponibilità proprio per “incoraggiare” un ridimensionamento delle loro competenze¹⁶ – si riverteranno sui bilanci delle neonate città metropolitane, che ne erediteranno l'eventuale deficit. Su questo punto, riemerge la crisi finanziaria come fattore di condizionamento delle riforme in atto: da un lato, spinta propulsiva; dall'altro, essa stessa freno e limite all'attuazione delle riforme strutturali necessarie a superare il ciclo avverso.

(16) Ci si riferisce al contributo alla finanza pubblica introdotto dal d.l. 66/2014 (decreto-legge “Competitività e giustizia sociale”) pari a 444,5 milioni di euro il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017 a carico di città metropolitane e province.

4. *Le unioni e le fusioni*

Meno problematiche, ma comunque di grande impatto, sono anche le disposizioni della legge 56/2014 dedicate ai comuni e alle loro forme associative. Anche in questo caso, la legge si pone in linea con l'introduzione dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a comunità montane) e con l'individuazione dell'unione di comuni quale unica forma strutturale riconosciuta dall'ordinamento statale per lo svolgimento delle funzioni stesse: scelte già operate dal d.l. 78/2010, e poi rese operative, in più fasi, dai successivi interventi legislativi.

La legge 56/2014 conferma l'obbligatorietà della gestione associata, sostenendola, tuttavia, attraverso una più decisa incentivazione finanziaria delle unioni e con l'introduzione di una serie di norme derogatorie e di maggior favore nei loro confronti. L'impegno del legislatore viene ora concentrato anche sull'ordinamento delle Unioni, con una disciplina assai più spessa della precedente, che, come già ricordato, ha suscitato la reazione contraria di alcune Regioni.

Anche le fusioni si confermano una priorità strategica per il legislatore. Se nel d.l. 95/2012 l'intervento era consistito nella previsione di misure di incentivazione e di deroghe e facilitazioni ai comuni che procedessero alla fusione, la legge 56/2014 contiene anche una disciplina di dettaglio degli aspetti successori e nuove norme applicabili ai comuni nati da fusione, tenendo conto della realtà in atto, che vede un numero sempre crescente di comuni avviare tale processo. Il *favor* per i comuni nati da fusione è dimostrato, in particolare, dalla regola della estensione delle norme previste per i comuni sotto i 5.000 abitanti alle fusioni realizzate da comuni sotto questa soglia (anche se mediante la fusione il comune nuovo la supera); dall'allentamento del vincolo alla gestione associata obbligatoria per i comuni che si fondono; dall'incremento dei contributi statali a sostegno delle fusioni; dalla disciplina della nuova procedura di «incorporazione», che equipara alla fusione anche l'ipotesi di confluenza di un comune in un altro, che rimane, quindi, in vita, ampliato nei propri confini. In conclusione, anche sul versante del livello comunale, si può riscontrare un'ampia convergenza negli obiettivi e di metodi tra la legislazione dell'emergenza e la legge 56/2014, con la differenza che quest'ultima

mira a dotare anche le nuove realtà associative di un assetto istituzionale chiaro, omogeneo a livello nazionale, in grado di permetterne l'efficace funzionamento ed anche l'affidamento di funzioni già provinciali. Anche in questo versante, tuttavia, non mancano ombre. L'irrobustimento della disciplina statale in materia di gestione associata può essere letto anche come un suo irrigidimento, che toglie alle Regioni ed agli enti locali la possibilità di adattare le formule organizzative al proprio contesto. Vi è inoltre da considerare il possibile impatto dell'estensione delle misure derogatorie a favore dei piccoli comuni, che, creando di fatto regimi giuridici differenziati, potrebbe dal luogo a ingiustificate disparità di trattamento. Infine, anche per le nuove norme in materia di unioni e fusioni sarà necessario un adattamento della normazione regionale e degli statuti locali e, soprattutto, un'opera di effettiva strutturazione di queste nuove realtà associative o di loro adeguamento (se già esistenti) all'esercizio della messe di funzioni previste dal nuovo quadro normativo, funzioni alle quali potranno aggiungersi anche quelle derivanti dal processo di ridimensionamento funzionale delle province.

Il quadro attuale, anche sul versante finanziario, del livello comunale non appare tra i più confortanti ed il rischio che le unioni nascano già fragili – complice la loro natura di secondo grado, oltre che l'assenza di autonomia impositiva – è, purtroppo, dietro l'angolo. Chi scrive ha già avuto modo di manifestare – al di là degli eventuali vincoli costituzionali – qualche perplessità sulla scelta di eliminare un livello di governo elettivo, proprio nel momento in cui quello comunale risulta indebolito, per una serie di fattori (istituzionali, politici, economici) nella propria capacità di rappresentare adeguatamente le istanze dei propri cittadini¹⁷. È su questo versante che si gioca, del resto, la tenuta di tutto l'impianto riformatore della legge 56/2014: sul rafforzamento del tessuto comunale, attraverso l'intercomunalità e la spontanea aggregazione, a compensazione del venir meno di un livello di rappresentanza diretta di ambito provinciale. Se il primo non si realizza, il secondo sarà del tutto inutile.

(17) Sul punto rinvio al mio *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa Rivista, 2012, p. 724.

5. L'impatto della riforma costituzionale

Il quadro che si è appena sinteticamente delineato è ben lontano dal costituire la conclusione di un percorso di riforma. Ne è consapevole lo stesso legislatore che, nell'approvare la legge 56/2014, ha espressamente definito le disposizioni riferite alle Province e alle Città metropolitane – usando una formula davvero inconsueta – come dettate “in attesa della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione”.

Al momento in cui si scrive, l'Aula del Senato ha approvato in prima lettura il progetto di revisione costituzionale di iniziativa governativa “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione” (S1429-A), meglio noto come il progetto dal quale dovrebbe derivare la abolizione dell'attuale Senato elettivo e la sua trasformazione in “Senato delle autonomie”. Già questo profilo è destinato, chiaramente, ad incidere sulla posizione costituzionale delle autonomie locali, che – qualora il progetto venisse approvato nell'attuale formulazione – godrebbero di una diretta rappresentanza, attraverso i propri sindaci, in Parlamento.

Ma il riflesso della riforma costituzionale sull'ordinamento locale non dipende solo dalla, pur importantissima, riforma del Senato. Ad essere rimesso in gioco, infatti, è anche l'assetto delle competenze legislative, e la stessa articolazione territoriale della Repubblica come delineata dall'attuale articolo 114 Cost.

Dunque, la “tenuta” della legge 56/2014 (punto di arrivo di un sofferto percorso, come si è detto) rispetto all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale dipende dalle soluzioni che in quella sede verranno adottate in merito a numerosi punti: alla scelta di mantenere o meno la Provincia tra gli enti territoriali necessari; al rispettivo ruolo della legislazione statale e regionale in materia di forme associative tra comuni; alla riserva o meno in capo al legislatore statale di un margine di intervento in materia di enti “di area vasta”; più in generale, ai nuovi equilibri che emergeranno nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Dei profili indicati, solo il primo sembra ormai delineato ed al riparo da ripensamenti. Il disegno di legge costituzionale elimina, infatti, tutti i riferimenti costituzionali alle Province, mantenendo, invece, le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica e confermando, su quest'ultime,

anche la competenza statale in materia di organi e funzioni fondamentali. In ogni caso, l'entrata in vigore della riforma costituzionale non determinerebbe automaticamente la soppressione delle neo-riformate Province, per la quale occorrerebbe invece un intervento dal legislatore ordinario, in attuazione della riforma costituzionale, in linea con il principio di continuità delle funzioni amministrative. Questa stessa esigenza di continuità – si noti bene – potrebbe condurre alla scelta di mantenere in vita le attuali Province, proprio nella loro nuova veste di enti a rappresentatività attenuata, anche se non più enti necessari ai sensi della Costituzione. Il venir meno della garanzia costituzionale farebbe cadere, infatti, tutte le obiezioni di legittimità che allo stato attuale incombono sulla forma di governo così come appena ridisegnata dal legislatore ordinario.

Ma a chi spetterebbe questa scelta? Al legislatore statale, o a quello regionale? E' questo un punto sul quale il testo presentato dal Governo riservava espressamente al legislatore statale una competenza esclusiva in materia di «ordinamento enti di area vasta», riserva, invece, scomparsa nel passaggio del testo alla Commissione. Ma il riferimento ad una competenza statale in materia di enti di area vasta ricompare ora nelle disposizioni finali, dove si legge che “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, *fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato*, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale”. Dal tenore letterale della disposizione non è chiaro se si tratti di una competenza statale destinata, in via generale, a condizionare la potestà legislativa regionale in materia di “altri enti locali”¹⁸ (ma se fosse così, perché non inserirla nell'art. 117?), ovvero, di una competenza destinata ad essere esercitata solo per garantire la definitiva e coerente trasformazione delle attuali province da enti costituzionalmente necessari, dotati di garanzia di autonomia, funzionale e finanziaria, ad enti sovracomunali di secondo grado. Oltretutto, l'inedita espressione utilizzata (profili ordinamentali generali), evidentemente destinata a fornire copertura costituzionale all'intero contenuto della legge Delrio, appare destinata già in partenza a scatenare dubbi interpretativi e relativi conflitti di competenza legislativa.

(18) Così è stata interpretata – come si evince dagli atti parlamentari – dal relatore del testo in Commissione Affari costituzionali della Camera.

Anche per quanto concerne le forme associative tra comuni, del resto, si registra uno scarto tra l'originario progetto governativo – che riconosceva sul punto una competenza statale estesa all'intero ordinamento – e il testo approvato in prima lettura, nel quale la competenza statale risulta limitata alla definizione di norme di principio.

Ma è il punto relativo all'equilibrio tra i diversi livelli di governo ad essere quello più foriero di incertezze. Il progetto di riforma costituzionale punta infatti ad un ridimensionamento della competenza legislativa regionale, che dovrebbe essere compensato da una partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale, attraverso i propri rappresentanti all'interno del Senato delle autonomie. Si tratta di un modello di riparto delle competenze del tutto nuovo, che, in molti settori, potrebbe portare, soprattutto nella prima fase di attuazione, a conflitti e incertezze, con indubbi riflessi anche sul riassetto delle funzioni amministrative dei nuovi governi locali, siano essi di area vasta, metropolitani o intercomunali. La preoccupazione è evidentemente condivisa anche nel testo di riforma costituzionale, dove una disposizione transitoria si preoccupa di precisare che “Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale”. Ma cosa succederebbe se al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale la legislazione (statale e regionale) di riassetto delle funzioni locali fosse stata adottata solo parzialmente, o necessitasse di provvedimenti attuativi, e, nel frattempo, intervenisse una modifica nella titolarità delle competenze legislative? Il pericolo dovrebbe essere scongiurato dal rispetto delle scadenze dettate dalla legge 56/2014 per la sua attuazione. In realtà, proprio il trasferimento delle funzioni e delle risorse provinciali rappresenta uno dei profili più complessi della legge¹⁹: per il necessario intervento di più soggetti attuatori, per la disomogeneità della distribuzione attuale delle funzioni provinciali in

(19) Sul punto cfr. G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014.

ciascun ambito regionale, per la difficoltà di ricostruire i flussi finanziari che alimentano le varie funzioni, e, infine, per la stessa instabilità del quadro normativo complessivo nel quale il riassetto funzionale si deve innestare.

6. Il ruolo delle Regioni

Come si può vedere da queste prime e approssimative osservazioni sul percorso di riforma costituzionale in itinere, il processo di riordino degli enti locali può dirsi solo cominciato. Né si può pensare che tutto possa fermarsi, in attesa dell'approvazione (o definitivo accantonamento) della riforma costituzionale. Al contrario, è auspicabile che proprio la contestuale discussione sulla Costituzione conduca gli attori istituzionali ad adoperarsi al massimo per la messa in atto della riforma Delrio²⁰. Infatti, una attuazione rapida, coerente e ragionevole nuovo modello disegnato dal legislatore ordinario, e quindi la dimostrazione della sua *praticabilità*, potrebbero spingere il dibattito parlamentare verso un consolidamento costituzionale del modello stesso; oppure, al contrario, far emergere eventuali lacune, disfunzioni o vere e proprie necessità di correzione sulle quali intervenire con altrettanta rapidità, su tutti i tre versanti considerati dal legislatore (province, città metropolitane, unioni). Si tratta di una operazione che richiede lo sforzo congiunto di tutti i livelli di governo, ma che, certamente, non può prescindere da un forte impegno soprattutto da parte del legislatore regionale, attualmente titolare della competenza legislativa in riferimento alla maggior parte delle funzioni provinciali. È al legislatore regionale che spetta non solo effettuare l'operazione di ridimensionamento delle funzioni provinciali, ma soprattutto, di adattamento dei loro contenuti e modalità di esercizio alla nuova natura delle Province quali enti di secondo grado. Sempre al legislatore regionale spetterà anche riempire di contenuti le nuove finalità istituzionali generali e le nuove funzioni metropolitane, valorizzandone la portata innovativa.

Qualche segnale incoraggiante nella direzione qui auspicata non manca. L'undici settembre scorso è stato finalmente raggiunto in Conferen-

(20) È questo anche l'auspicio di F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2014.

za Unificata l'accordo sull'individuazione delle funzioni oggetto di riordino e l'intesa sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisce i criteri generali per l'individuazione delle connesse risorse finanziarie, umane e strumentali. Rispetto ai contenuti che dell'accordo aveva delineato la legge 56/2014, vi è un evidente scostamento: l'accordo, infatti, non contiene una "ricognizione delle funzioni" da riassegnare, ma prende giustamente atto che le funzioni attualmente intestate alle Province sono necessariamente differenziate in ciascun ambito regionale: di conseguenza, è alla legge regionale che viene assegnato il compito di riordinarle. Non solo: si prende atto che, al di fuori delle funzioni fondamentali, non esistono altre funzioni provinciali regolate in via esclusiva dal legislatore statale²¹. L'esatto perimetro delle funzioni oggetto di riordino – e quindi, per converso, delle funzioni che, in quanto fondamentali, devono essere confermate in capo alle Province – si desumerà dalla ricognizione effettuata, a livello regionale, da appositi Osservatori, istituiti da ciascuna regione con il necessario coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie locali, e coordinati da un Osservatorio nazionale. È sulla ricognizione operata dagli osservatori regionali che le Regioni dovranno basare la propria legislazione di riordino; e la stessa ricognizione costituirà la base per individuare i beni e le risorse oggetto di trasferimento.

Una volta preso atto che il riordino spetta al legislatore regionale, l'accordo impegna le Regioni a "valorizzare" le funzioni fondamentali delle Province (espressione, quest'ultima, un po' atecnica ma che, quanto meno, le impegna a non svuotarle del loro contenuto) ed a valorizzare le funzioni fondamentali metropolitane, ma riconosce anche alla legge regionale la possibilità operare una semplificazione, soppressione o rimodulazione delle attuali funzioni provinciali ed anche di selezionare le funzioni provinciali che debbono essere attribuite anche alle città metropolitane in quanto coerenti con le loro finalità istituzionali generali; sempre l'accordo stabilisce che le Regioni, nell'attribuire ai comuni funzioni già provinciali, debbano sempre tener conto del principio di adeguatezza, fissando ambiti territoriali o soglie demografiche per il

(21) Con l'eccezione di alcune, residue funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

loro esercizio. L'operazione di riaccentramento delle funzioni a livello regionale, pur non esclusa, è insomma circondata da una serie di limiti e garanzie, che dovrebbero evitare la tanto paventata amministrativizzazione delle Regioni.

La valenza strettamente politica degli impegni oggetto dell'accordo non può certo costituire una garanzia della sua attuazione. Ma è altrettanto certo che l'attuazione dell'accordo rappresenta, per le Regioni, una prova di affidabilità, oltre che l'occasione per dimostrare al Parlamento il proprio indispensabile ruolo nell'equilibrato governo dei sistemi locali, e per condurre quest'ultimo a scelte altrettanto equilibrate nella distribuzione delle competenze in materia di ordinamento locale.

Viceversa, se le "nuove province" e le nuove città metropolitane – e, con loro, il ruolo regolativo delle Regioni – dovessero arenarsi, il legislatore costituente potrebbe essere portato anche a diverse e più radicali soluzioni.