

Prefazione

LA RIFORMA DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA LEGGE DELRIO E LA PRIMA FASE DELLA SUA ATTUAZIONE (1)

1. Tra Costituzione vigente e riforma costituzionale in corso. La legge 56 come legge di grande riforma e raffinata ingegneria costituzionale

La legge n. 56 del 2014, nota come legge Delrio, ha una caratte-

(1) AVVERTENZA: Questo Volume si compone della presente Prefazione, del successivo Commento, comma per comma, all'articolo 1 della legge n. 56 del 2014, e, infine, di un'Appendice che, a sua volta, contiene alcuni dei testi a carattere attuativo e normativo di maggiore interesse adottati nel corso della prima fase di attuazione della legge Delrio.

Il Commento comma per comma è organizzato ricostruendo l'originaria struttura della legge n. 56, quale essa aveva fino all'ultima fase immediatamente precedente alla sua approvazione in Senato, avvenuta il 26 marzo 2014. Fu infatti la necessità di assicurarsi che la legge fosse approvata in tempo utile per consentire il secondo passaggio alla Camera (avvenuto il 3 aprile 2014), e la sua entrata in vigore prima che scattasse il momento della convocazione obbligatoria dei comizi elettorali (avvenuta il 7 aprile 2014), che costrinse il Governo a porre la fiducia e quindi a trasformare l'intero testo in unico articolo, composto di un numero tanto elevato di commi (151).

È andata persa, in questo modo, l'"architettura" originaria della legge, che, come per tutte le leggi suddivise in titoli, capi e articoli, è essenziale per comprendere meglio i testi e superare le incertezze interpretative che molte volte possono sorgere.

Anche se il volume esce a più di un anno dall'entrata in vigore della legge, quando ormai tutti coloro che sono chiamati ad attuarla hanno preso l'abitudine di ragionare unicamente per commi, si è ritenuto utile mantenere nel Commento l'architettura originale, anche come documentazione del disegno generale della legge e del lungo e complesso iter che ha avuto.

Merita inoltre segnalare che, data la forma di Commentario, con analisi del testo della legge comma per comma, scelta per il Volume, possono riscontrarsi alcune ripetizioni ed esposizioni di concetti analoghi in riferimento a commi diversi. Questo perché si è immaginato che un lettore possa essere interessato al commento di specifici commi e debba consultare il volume in modo episodico.

Di conseguenza si è ritenuto utile rendere il commento a ciascun comma completo e sufficiente a se stesso, con l'inevitabile necessità di ripetere alcuni concetti.

ristica comune anche ad altre leggi di grande riforma, che in questa assume però un aspetto assolutamente centrale: deve essere considerata come una sorta di “cantiere aperto”, destinato a durare finché la riforma non avrà avuto completa e consolidata attuazione.

Essa, infatti, disciplina la “costruzione” di un sistema di città metropolitane di nuova istituzione e di enti di area vasta, destinati a sostituire le precedenti province, dotati di organi di governo di secondo livello e con scopi e finalità del tutto innovativi, che impongono anche un profondo “riallineamento” dei rapporti tra questi enti e i comuni insistenti sul loro territorio. Allo stesso modo pure le relazioni fra i nuovi enti con le regioni e lo Stato pongono nuove sfide a tutti i protagonisti.

Inoltre, la legge n. 56 dedica un ampio spazio ai comuni, al fine di facilitarne l’associazionismo e di promuovere adeguati processi di fusione e incorporazione.

Non può meravigliare dunque che la piena entrata a regime di una riforma di queste dimensioni richieda un numero non breve di anni, così come è prevedibile che in futuro essa possa svilupparsi anche secondo tappe e modalità oggi intuibili, ma non tutte puntualmente prevedibili (2).

Va inoltre tenuto presente che la legge n. 56 è il risultato dell’approvazione, con molte modifiche, del d.d.l. Atto Camera n. 1542 e Atto Senato n. 1212, presentato dal governo contestualmente a un d.d.l. costituzionale avente oggetto limitato alla soppressione delle province, e all’ampliamento dei poteri regionali in materia di enti di area vasta (Atto Senato n. 1429 e Atto Camera n. 1543).

Questi due disegni di legge, approvati contestualmente nel C.d.M. del 6 agosto 2013 e presentati rispettivamente alla Camera e al Senato il 20 agosto 2013, erano stati, a loro volta, la reazione del governo Letta alla sentenza della Consulta 19 luglio 2013 (ud. 2 luglio), n. 220, che aveva dichiarato incostituzionale la normativa adottata, in due diverse

Il lettore che volesse leggere questo Commentario come un tradizionale testo scientifico, vorrà scusare questa specifica caratteristica del presente lavoro.

(2) Del resto, l’applicazione della legge n. 56 ha già dovuto registrare quello che si potrebbe definire come un significativo *detournement* in seguito a quanto previsto dall’art. 1, commi da 418 a 430, della legge 24 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Sugli effetti che questa normativa ha avuto sul processo di attuazione della l. n. 56/2014 si ritornerà molte volte nel corso del volume. In questa *Prefazione* cfr. soprattutto *infra*, par. 5

riprese, sotto il governo Monti per riformare e accorpare le province allora esistenti (3).

Fin dalla fase della sua messa a punto in vista dell'approvazione in Consiglio dei ministri, quella che sarebbe diventata poi la legge n. 56 del 2014 ha perciò dovuto fare i conti con la necessità di riformare le province e istituire le città metropolitane secondo modalità e regole che fossero compatibili con la Costituzione in vigore ma che, allo stesso tempo, fossero già in asse anche con la riforma costituzionale in corso di elaborazione.

Non va dimenticato, infatti, che, con d.p.c.m. dell'11 giugno 2013, il governo Letta aveva già nominato una "Commissione per le riforme costituzionali", nota come Commissione dei 35 saggi, che, presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali, fu incaricata di "formulare proposte di revisione della Parte II della Costituzione nonché formulare proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente", senza però pervenire alla presentazione di un testo organico di riforma costituzionale.

La Commissione concluse i suoi lavori il 17 settembre 2013 con l'approvazione di una Relazione che fu inviata al governo (4), mentre

(3) Il riferimento è ovviamente a quanto previsto in materia di province dall'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in l. 22 dicembre 2011, n. 214 (cd. *Salva-Italia*), e agli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135 (cd. *Spendig Review 2*). La Corte dichiarò incostituzionali tutte le norme impugnate con la motivazione *tranchant* che esse erano state adottate con decreto-legge, mentre la loro attuazione, anche in base ai testi stessi, avrebbe comunque richiesto anni. La dichiarazione di incostituzionalità, del tutto convincente sul piano tecnico, suscitò però molto clamore nell'opinione pubblica, specie in quella orientata dai *media*. Si vide infatti in questa decisione il modo per rinviare *ad infinitum* il tema della soppressione delle province o almeno del loro riordino. Di qui la decisione del governo Letta di intervenire con urgenza attraverso la presentazione dei citati d.d.l. e d.d.l. cost., entrambi frutto di riflessioni già a lungo maturate.

(4) Merita sottolineare la successione delle date, peraltro già citate nel testo. La costituzione della Commissione per le riforme costituzionali (Commissione dei 35) avviene con d.p.c.m. 11 giugno 2013; la approvazione in C.d.M. del d.d.l. Delrio è del 6 agosto 2013; la Commissione conclude i propri lavori consegnando la sua relazione il 17 settembre 2013. Dunque, è evidente che nel redigere il testo della futura legge n. 56 si doveva tener presente sia la necessità di dare una immediata e efficace soluzione alla dichiarazione di incostituzionalità della precedente normativa sulla riforma delle province, conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 19 luglio 2013, sia della discussione in atto sulla riforma costituzionale annunciata. Di qui la difficoltà che ha caratterizzato sin dall'inizio la vicenda legislativa legata alla legge n. 56.

nel frattempo il d.d.l. Delrio era già stato approvato dal governo e presentato alla Camera.

La piena consapevolezza dell'intrecciarsi e del sovrapporsi dei lavori della Commissione con la decisione del governo di dare comunque subito una risposta costruttiva alla sent. n. 220 del 19 luglio 2013, indusse il Ministro Delrio a predisporre, anche di intesa col Ministro dell'interno e con quello delle riforme costituzionali, un disegno di legge che rispondesse a tre obiettivi principali:

a) contenere una riforma organica e ampia del sistema degli enti territoriali di secondo livello che desse finalmente attuazione alle città metropolitane, modificasse sostanzialmente funzioni e composizione degli organi di vertice delle province, consolidasse e migliorasse sia la legislazione in materia di unioni di comuni che di procedimenti di fusione e incorporazione;

b) definire il sistema di relazioni tra Stato, regioni ed enti territoriali adattandolo al nuovo ordinamento dei governi territoriali come complessivamente delineato dalla legge;

c) costruire un quadro normativo capace di reggere ad ogni sindacato di costituzionalità nell'ambito della Costituzione vigente (5), ma anche di adattarsi a prevedibili future modifiche della normativa costituzionale a seguito del processo riformatore allora già avviato.

L'attenzione dedicata a elaborare un testo di legge che fosse, allo stesso tempo, compatibile con la Costituzione vigente e anticipatore di quella futura, si è dimostrata a maggior ragione opportuna quando, col successivo governo Renzi, il 29 aprile 2014 fu presentato al Senato un organico disegno di legge costituzionale relativo a tutti i temi già presenti nella discussione scientifica e politica durante l'estate del 2013 (6).

(5) Cosa questa che, malgrado le critiche e le opposizioni molto forti registrate proprio sul punto della costituzionalità del testo anche durante le audizioni in Commissione sia al Senato che alla Camera, si è dimostrata poi pienamente raggiunta, come ha certificato la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, con la quale la Corte costituzionale ha respinto tutti i ricorsi presentati dalle regioni Lombardia, Veneto, Puglia e Campania.

(6) Si tratta del testo, che formò poi oggetto del d.d.l. Atto Senato n. 1429 e Atto Camera n. 2613, approvato su proposta del Presidente del Consiglio Renzi e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti col Parlamento Boschi, nella seduta del C.d.M. del 31 marzo 2014, e presentato al Senato l'8 aprile. Successivamente il testo è stato approvato, con emendamenti, in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2013 e dalla Camera, con ulteriori modifiche, il 10 marzo 2015. In realtà il testo, per larga parte,

Fortunatamente fu subito evidente che il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, oltre a contenere la scontata soppressione costituzionale delle province, era, nelle sue linee di fondo, facilmente armonizzabile con la legge Delrio. Infatti, il contenuto della legge n. 56, pubblicata il 7 aprile 2014 e dunque da pochi giorni in vigore, già anticipava innovazioni che il successivo testo di riforma costituzionale ha fatto proprie e consolidato.

Il riferimento è in particolare all'adozione per il Senato di un sistema elettorale di secondo grado, in virtù del quale i senatori sono eletti dai consigli regionali fra consiglieri regionali e sindaci. Non meno importanti però sono l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di associazionismo comunale e la previsione, introdotta nelle norme finali e transitorie durante la discussione in Senato, secondo la quale in materia di enti di area vasta spetta alla legge statale definire soltanto i principi generali, tutto il resto essendo rimesso alla competenza regionale.

Si tratta di due punti della riforma costituzionale che appaiono perfettamente in asse con due dei punti di maggiore forza riformatrice della legge n. 56.

L'elezione di secondo grado degli organi delle città metropolitane e delle province è, infatti, uno degli aspetti più innovativi della legge n. 56, sia perché ha come effetto quello di ridurre l'ampiezza della classe politica locale di un Paese troppo piccolo per avere ben cinque livelli di classe politica elettiva (7), sia perché, dando vita a organi rappre-

costituisce una rielaborazione degli studi e delle discussioni svoltesi nel Paese nel corso di più di trenta anni, di cui il lavoro della Commissione dei 35 costituisce solo l'ultima fase. Tuttavia la riforma Renzi-Boschi, pur utilizzando ampiamente il materiale accumulato nei decenni, presenta, specialmente rispetto alla formazione del Senato e alla ripartizione delle competenze tra le due Camere, anche soluzioni originali. Soluzioni che, come si sottolinea nel testo, sono perfettamente in asse con la filosofia della legge n. 56, almeno per quanto riguarda l'affiancamento, anche a livello parlamentare, di una Camera eletta direttamente dai cittadini con un Senato eletto in secondo grado da chi i cittadini rappresenta a livello regionale.

(7) Se anche gli organi delle città metropolitane e delle province fossero elettivi, come fino allo scorso anno avveniva per le province, avremmo infatti ben cinque diverse classi politiche tutte legittimate in base all'elezione diretta: quella comunale, quella provinciale (o delle città metropolitane), quella regionale, quella parlamentare nazionale e quella parlamentare europea. Francamente troppo in un Paese con poco più di 50 milioni di elettori, compresi i residenti all'estero. Nello stesso senso e sulla base delle medesime preoccupazioni si muove anche la riforma costituzionale Renzi-Boschi, che infatti trasforma il Senato da eletto direttamente a eletto in secondo grado

sentativi dei consiglieri comunali e dei sindaci, assicura uno stretto collegamento istituzionale non solo fra gli enti di area vasta e i comuni quali soggetti dell'ordinamento locale, ma anche con coloro i quali, oltre ad amministrarli, rappresentano direttamente le comunità locali del territorio.

Non meno importante è poi, nell'ambito della legge n. 56, la parte relativa all'associazionismo comunale e alla fusione di comuni.

A questi temi sono dedicati ben 36 commi, dal 104 al 140, che delineano un disegno organico di governo locale col quale, fermo restando che, conformemente a quanto previsto dal comma 118 Cost., il comune è l'istituzione base di primo livello, si vogliono rafforzare e valorizzare sia le forme associative intercomunali che le fusioni e le incorporazioni fra comuni.

Alle forme associative, considerate essenzialmente attraverso una ridefinizione e un ampliamento della disciplina relativa alle unioni, la legge n. 56 guarda, infatti, non tanto per risolvere il problema dei comuni "polvere", per i quali si punta piuttosto sulle fusioni e le incorporazioni, quanto per consentire a tutti i comuni, compresi quelli di maggiore dimensione, forme di aggregazione strutturate e dotate di propri organi eletti in secondo grado.

Lo scopo delle unioni, quale emerge dal testo della legge n. 56, è infatti dichiaratamente duplice:

a) consentire nel modo più ampio l'esercizio in forma associata delle funzioni proprie dei comuni;

b) dar vita a forme di governo integrato di territori e comunità giuridicamente riconducibili a singoli enti, ma in realtà tra loro strettamente connesse soprattutto sul piano economico, sociale e dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Dunque, alla base della legge n. 56 vi è un disegno strategico di riforma del sistema territoriale molto ampio e coeso che poggia su due pilastri.

Il primo, quello del ridisegno degli enti di area vasta, istituisce finalmente le città metropolitane e ridefinisce funzioni e organi delle province. Nell'ambito di questo ridisegno, poi, le città metropolitane sono concepite come enti di area vasta a copertura costituzionale permanente, con proprie finalità istituzionali generali indicate dalla

dai consigli regionali fra consiglieri regionali e sindaci, riducendo così notevolmente il numero dei parlamentari eletti direttamente dai cittadini, e introducendo un congruo numero di parlamentari eletti da chi i cittadini rappresenta.

legge, funzionali a un disegno coordinato e strategico di sviluppo del territorio (8). Le province, invece, sono viste come enti territoriali di area vasta, a copertura costituzionale in via di esaurimento. Esse si configurano come titolari della gestione di poche funzioni fondamentali e, per il resto, come istituzioni a base associativa vincolata, che la legge pone a disposizione dei comuni, da un lato, delle regioni dall'altro (9).

Il secondo pilastro del disegno riformatore sono le forme di aggregazione previste per i comuni, articolate in unioni e in processi di fusione e incorporazione.

Le unioni sono concepite e regolate come forme istituzionali permanenti di associazione tra comuni (10) per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi, nonché con finalità di raccordo e integrazione fra comuni, anche di medie dimensioni, i loro territori e le comunità che essi rappresentano (11).

Fusioni e incorporazioni invece sono concepite come processi normativi facilitati, dotati anche di misure premiali, allo scopo di aiutare i comuni di minori dimensioni a confluire volontariamente in nuovi comuni di dimensioni più ampie e maggiormente adeguati alle esigenze delle popolazioni.

Aspetti, questi, che hanno tutti superato il vaglio della Corte costituzionale, la quale, con la sent. n. 50 del 2015, ne ha accertato la piena compatibilità con la Costituzione in vigore (12).

La legge n. 56 costituisce, dunque, un vero e proprio capolavoro di "ingegneria costituzionale" che, costruendo già oggi il futuro, consente al sistema locale di anticipare la stessa prospettiva costituzionale di riordino e di ammodernamento del nostro sistema istituzionale.

Un risultato davvero non facile da raggiungere in un periodo di così forti mutamenti sia di indirizzo di governo che di strategie istituzionali.

(8) Cfr. art. 1, comma 2 e comma 44, della l. n. 56/2014.

(9) Cfr. art. 1, comma 3, comma 85 e comma 88, nonché quanto disposto dal comma 89 in materia di riallocazione delle loro funzioni non fondamentali.

(10) Volutamente nel testo si usano le stesse espressioni con le quali la Corte costituzionale, nella sent. n. 50 del 2015, al paragrafo 6.2.1., definisce le caratteristiche delle unioni di comuni come configurate dalla l. n. 56 del 2014.

(11) Cfr. art. 1, comma 4 e commi 104-106, della legge. n. 56.

(12) Sulla normativa relativa all'elezione degli organi di secondo grado cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, in particolare parr. 3.4.3 e 3.4.4 per le città metropolitane e 4.3.2. per le province; sulla disciplina relativa all'unione dei comuni cfr. par. 6.2.1., e per le fusioni il successivo par. 6.2.2.

2. Il difficile *iter* parlamentare della legge Delrio e la necessità di introdurre alcune modifiche già nei primi mesi della sua applicazione

Un'altra considerazione che aiuta a capire alcune imprecisioni, anche tecniche, contenute nella legge, riguarda l'*iter legis* compiuto.

Esso è stato tutto classicamente parlamentare (13), con approvazione in Assemblea in entrambi i rami del Parlamento, ed è durato poco più di otto mesi, dall'8 agosto 2013 al 3 aprile 2014.

Nel corso di questo breve periodo si sono succeduti due diversi governi (governo Letta e governo Renzi), tre diverse maggioranze e si sono formati due nuovi partiti (FI e NCD).

Infatti, originariamente della maggioranza del governo Letta, che giurò il 28 aprile 2013, faceva parte tutto il PDL.

Dopo la sentenza della Corte di cassazione di condanna definitiva dell'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi per la vicenda cd. "Mediaset", pronunciata il 31 luglio 2014, però, il PDL si divise in due tronconi, uno dei quali, FI, passò all'opposizione mentre l'altro, NCD, restò nella maggioranza.

Il governo Letta, dal canto suo, presentò le dimissioni il 14 febbraio 2014 in seguito al ritiro della fiducia da parte della direzione nazionale del PD, e fu sostituito dal governo Renzi, che giurò il 22 febbraio 2014.

Lo stesso Ministro proponente, Graziano Delrio, nel corso dell'esame parlamentare della legge, passò dall'essere Ministro nel governo Letta al diventare Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel governo Renzi (14).

Tutto il cammino della legge è stato, dunque, caratterizzato da forti turbolenze politiche, che hanno visto anche il passaggio all'opposizione in entrambi i rami del Parlamento di gruppi e singoli parlamentari che al momento della presentazione del d.d.l. facevano parte della medesima maggioranza (15).

(13) Si vuol dire che non si è proceduto come in altri casi con l'adozione di un decreto-legge successivamente convertito in legge, né con una iniziativa di delegazione legislativa che autorizzasse il governo ad adottare uno o più decreti delegati.

(14) Successivamente, in data 2 aprile 2015, Graziano Delrio è stato nominato Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del governo Renzi.

(15) Particolarmente significativo, in questo senso il passaggio dalla maggioranza all'opposizione dello stesso Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, on. Francesco Paolo Sisto e della relatrice della legge, sia in Commissione che

Tutto questo aiuta a comprendere perché la discussione del testo alla Camera dei deputati, iniziata in Commissione il 9 ottobre 2013 si sia conclusa solo il 4 dicembre 2013, con la conseguenza che alla Camera la votazione finale in prima lettura in Assemblea avvenne solo il 21 dicembre 2013. Il testo fu poi trasmesso al Senato che ne iniziò l'esame in Commissione solo l'8 gennaio 2014. Esame che si concluse il 25 marzo 2014 senza approvazione formale da parte della Commissione, che tuttavia autorizzò il relatore (16) a illustrare oralmente il provvedimento all'Aula. Il 26 marzo 2014, in seguito all'apposizione della fiducia da parte del governo, il Senato approvò. Tornato in seconda lettura alla Camera, il d.d.l. fu definitivamente approvato il 3 aprile 2014 ed entrò in vigore il 7 dello stesso mese: appena in tempo per scongiurare l'obbligo di indire i comizi elettorali per il rinnovo degli organi delle province.

Tutto questo, oltre a spiegare la complessità che il testo ha man mano assunto (resa ancora più evidente dopo che esso è diventato un unico articolo diviso in 151 commi), consente di capire perché, nei primi mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge, siano state necessarie a più riprese modifiche, anche su alcuni punti non marginali, di cui si dà conto nel commento ai relativi commi (17).

Si tratta, dunque, di una legge che si segnala per la sua capacità di condurre in porto, malgrado le turbolenze parlamentari, una grande

in Aula, on. Elena Centemero. Inoltre, per ragioni dovute a contingenti motivi di salute, nel corso dell'esame in Commissione alla Camera anche il PD dovette sostituire la relatrice, on. Daniela Gasparini con l'on. Gianclaudio Bressa, successivamente nominato nel governo Renzi Sottosegretario agli affari regionali con delega all'attuazione della legge in questione.

(16) Relatore in Aula fu l'on. Francesco Russo che aveva sostituito il 4 marzo l'on. Luciano Pizzetti, nominato Sottosegretario alle riforme parlamentari.

(17) Le innovazioni e modificazioni più significative della legge n. 56 si sono verificate tra l'aprile e il luglio 2014. Infatti, a poco più di un mese dalla sua entrata in vigore, con l'art. 19 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, in l. 23 giugno 2014, n. 89 sono stati modificati 5 commi, tutti legati a problemi di applicazione delle nuove norme nella fase di sostituzione del sistema di elezione diretta degli organi delle province con il nuovo sistema di organi eletti in secondo grado, con relativa proroga degli organi precedenti fino a intervenuta elezione dei nuovi organi. Con l'art. 23 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in l. 11 agosto 2014, n. 114, sono stati modificati altri 16 commi. Tutte modifiche tese a regolare meglio la fase transitoria tra la cessazione degli organi elettivi scaduti e l'elezione dei nuovi organi di secondo grado, ovvero necessarie per colmare lacune che la legge n. 56 aveva involontariamente lasciato aperte.

riforma. Una legge, inoltre, capace di restare nell'alveo costituzionale esistente pur anticipando la riforma costituzionale in corso, e di superare, allo stesso tempo, gli ostacoli posti da un calendario pressante, dominato dalla scadenza dei precedenti organi elettivi in circa il 70% delle province e in 9 su 10 delle province destinate a diventare città metropolitane (18).

3. La “forza innovatrice” della legge n. 56 anche rispetto all’attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e specificamente dell’art. 118

Merita sottolineare che la l. n. 56 non si segnala solo per la sua capacità di essere un ponte istituzionale forte tra la Costituzione vigente e quella annunciata.

Anche indipendentemente da questo profilo, infatti, essa ha una forza innovativa così dirompente da essere comparabile, nella storia della legislazione in materia di autonomie e enti locali del periodo repubblicano, solo con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (la cd. Riforma Bassanini).

Va ricordato però che la legge n. 59 del 1997 fu adottata in ben altro clima politico e, soprattutto, che essa aveva la natura di legge delega e non di un'unica legge di riordino di un intero sistema di governo locale.

Più simile alla legge n. 56, ma nell'ambito di un orizzonte nettamente più ristretto, è stata invece la l. 8 giugno 1990, n. 142, che riformò, dopo molti anni di attesa e di tentativi sempre falliti, il sistema locale, fermo come architettura a una legislazione che risaliva al 1953, ma nello stesso tempo più volte rimodulato in modo disorganico da leggi di settore. La legge n. 142 del 1990, pur molto innovativa e

(18) All'epoca dell'approvazione della legge, escludendo le regioni speciali per le quali vale quanto previsto dall'art. 1, comma 5, tra le nuove città metropolitane solo per Reggio Calabria la durata in carica degli organi provinciali già eletti era prevista fino al 2016. Non a caso, del resto, il comma 18 dell'art. 1 detta una normativa specifica per l'istituzione della città di Reggio Calabria. Successivamente all'entrata in vigore della legge, a seguito delle dimissioni del sindaco di Venezia Orsoni e del conseguente scioglimento anticipato del Consiglio comunale, anche la città metropolitana di Venezia ha subito un ritardo rispetto alle altre, dovendosi attendere il rinnovo del Consiglio comunale e l'elezione del sindaco del capoluogo prima di procedere alla formazione dei nuovi organi della città metropolitana (cfr. art. 1, comma 21, della legge n. 56).

raffinata nelle sue scelte, fu però il risultato di un dibattito durato decenni che, sia pure con grande ritardo e mentre il sistema politico del tempo stava per entrare in crisi irreversibile, giunse finalmente a conclusione proprio con l'approvazione di questa legge.

La legge n. 56 è, invece, il frutto di uno sforzo di ridisegnare il sistema degli enti di secondo livello secondo modalità inizialmente condivise e volute da un gruppo essenzialmente ristretto di riformatori convinti (19).

(19) Senza alcuna pretesa di completezza sia consentito dire che l'ipotesi di puntare su enti territoriali di area vasta con organi eletti in secondo grado si è sviluppata essenzialmente in ambiente Anci e ha trovato il suo maggiore supporto, oltre che nei convegni e nel lavoro di Anci, anche nei gruppi di studio di Astrid.

A questo proposito si segnala in particolare il dibattito che si svolse nell'ambito della XVIII Assemblea Anci di Rimini 5-8 ottobre 2011, nel corso della quale fu eletto Presidente di Anci l'allora sindaco di Reggio Emilia Graziano Delrio.

In quella sede il giorno 6 ottobre, nell'ambito della sessione sul tema "*Ridiamo autonomia ai comuni e tagliamo gli enti inutili. Ecco il nostro piano*", fu presentata, da chi scrive, anche una Relazione tecnica sul tema degli enti inutili, nella quale si delineava già l'evoluzione delle province in enti di area vasta con organi eletti di secondo grado: cfr. in www.Anci.it/Newsletter/XXVIII Assemblea annuale di Brindisi, dove sono consultabili, oltre alla *Relazione introduttiva* e a alla *Replica finale* del Presidente dell'Ance G. Delrio, che già anticipavano molte delle idee che hanno presieduto alla progettazione della legge n. 56, anche F. PIZZETTI, *Relazione tecnica (schema)*.

Il tema del riordino degli enti locali e, in particolare, delle città metropolitane e delle province, è stato costantemente al centro dell'attenzione di Anci, anche prima della legge n. 56, e si è concretizzato nella promozione di numerosi studi e volumi in materia: si veda a questo proposito V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, e *ivi* in particolare V. NICOTRA e F. PIZZETTI, *La disciplina delle Città metropolitane: un regime transitorio o un trompe l'œil? Commento agli art. 15 e 23 della l. n. 42 del 2009*, 277 ss., e G. AMATO, *Roma Capitale, Commento all'art. 24*, 291.

L'attenzione di Anci per questi temi anche nel periodo precedente alla l. n. 56 è inoltre confermata dal volume a cura di F. PIZZETTI e A. RUGHETTI, *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Rimini, 2012 e *ivi* F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, pag.17-52. Si veda inoltre nello stesso volume V. NICOTRA, *Le città metropolitane: una sfida e un'occasione per i comuni*, 59 ss. e P. BARRERA, *Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate finalmente si fa sul serio*, 65 ss.

Gli studi condotti in sede Astrid su questi temi sono stati in questi anni numerosissimi. Merita citare, uno per tutti, F. BASSANINI e L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova*, Bologna, 2012.

Infine per un'anticipazione più organica dell'ipotesi di dotare le province di organi elettivi di secondo grado, sia consentito rinviare anche a F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in A. FROSINI e M.

In ogni caso, la l. n. 142/1990, che pure già prevedeva fra l'altro l'istituzione delle città metropolitane, ebbe vita breve perché immediatamente travolta dalla crisi del sistema politico che l'aveva prodotta. Essa fu così sostanzialmente sostituita, almeno in ordine alla forma di governo degli enti territoriali e alla distribuzione dei poteri decisionali al loro interno, dalla l. 25 marzo 1993, n. 81, relativa all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia. Una legge che ebbe l'effetto di rafforzare molto la capacità di governo dei sindaci e la stabilità dei comuni e delle province, ma ne congelò per anni anche le capacità di evoluzione nell'ambito del sistema istituzionale, come il T.U.E.L. tuttora vigente, contenuto nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testimonia.

La stessa riforma del Titolo V della Costituzione non bastò a stimolare un vero ripensamento del sistema degli enti territoriali, così come non fu sufficiente la l. 5 maggio 2009, n. 42, contenente delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che pure per alcuni anni suscitò molte speranze in quanti vedevano con lucidità la necessità di adeguare il sistema degli enti locali al nuovo quadro costituzionale (20).

Considerato questo contesto, diventa chiaro che la legge n. 56 non è solo un'opera di ingegneria costituzionale per la sua capacità di tenere insieme Costituzione vigente e Costituzione annunciata, ma si pone anche come un vero salto qualitativo nell'ambito della legislazione locale.

MANETTI (a cura di), *Riforma delle province e sistema delle Autonomie locali (Atti del Convegno di Monteriggioni, 28 giugno 2012)*, Rimini, 2013. Fu quella l'occasione nella quale per la prima volta si sviluppò un acceso confronto proprio sul tema della legittimità o meno della democrazia di secondo grado nell'ambito degli enti territoriali di area vasta, con posizioni diverse, talune adesive, altre contrarie. Si vedano, *ivi*, i contributi di P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente Provincia*, 15 ss.; G. DI GASPARE, *L'art. 23 del d. l. n. 201 del 2011 e l'effetto annuncio della soppressione delle province*, 29 ss.; R. NANIA, *La questione della provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie locali*, 41 ss., nonché M. MANENTI, *Presentazione*, 7 ss. e E. CHELI, *Intervento*, 85 ss.

(20) Una ampia analisi della l. n. 42/2009, sviluppata anche con particolare attenzione alla sua spinta all'adeguamento del sistema degli enti territoriali al federalismo fiscale, è svolta nei saggi contenuti in *Il Federalismo fiscale*, a cura di V. NICOTRA, F. PIZZETTI e S. SCOZZESE, cit. Il volume contiene contributi di G. Amato, L. Antonini, F. Bassanini, V. Ceriani, V. Cerulli Irelli, S. Chiamparino, G. De Martin, G.F. Ferrari, A. Greco, G. Maciotta, R. Mussari, V. Nicotra, F. Osculati, S. Parlato, G. Pisauro, F. Pizzetti, A. Poggi, G. Rivosecchi, A. Ruggetti, L. Salvini, S. Scozzese, S. Traversa e A. Zanardi. Si tratta del volume che tuttora contiene la più ampia e completa analisi della legge n. 42 del 2009 a disposizione.

Infatti, pur con tutte le sue difficoltà interpretative e attuative legate alla rapidità con la quale è stata approvata, costituisce anche la prima legge di riforma del sistema degli enti locali che dà attuazione a due grandi innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V: la costituzionalizzazione delle città metropolitane e i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza contenuti nell'art. 118 Cost.

Del resto, che la legge n. 56 sia la prima legge italiana a riuscire, con molto ritardo rispetto a grandi Paesi col nostro comparabili, a dare una veste istituzionale alle nostre aree metropolitane e anche ad alcune realtà che grazie al nuovo quadro istituzionale lo potranno diventare (21), è cosa riconosciuta da tutti.

Meno diffusa è invece la consapevolezza che questa legge svolge anche un ruolo importante in merito alla messa in asse del sistema degli enti territoriali col finora inattuato art. 118 Cost.

Un fatto molto importante, questo, anche perché, se non per la parte relativa alla soppressione delle province, questa norma non è in alcun modo toccata o modificata dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi.

L'attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione riguarda almeno tre punti, tutti di grande rilievo.

Il primo di questi è il riconoscimento del comune come ente di base di tutto il sistema istituzionale che, secondo l'art. 114 Cost., costituisce la Repubblica.

È infatti sul ruolo del comune, specificamente ribadito anche dall'art. 118, primo comma Cost., che si fonda la ragione sostanziale della scelta di istituire enti di area vasta guidati da organi eletti e composti da sindaci e consiglieri comunali. La stessa impostazione spiega anche la volontà di rafforzare e ampliare l'autonomia dei comuni per quanto riguarda la loro capacità e possibilità di associarsi e fondersi tra di loro.

Sviluppare, come fa la legge n. 56, la possibilità per i comuni di associarsi per l'esercizio di tutte le loro funzioni, dando vita anche a

(21) Si pensa in particolare alla città metropolitana di Reggio Calabria, non contenuta nell'elenco delle città metropolitane previste dalla l. n. 142/1990, né in alcun altro elenco successivo. È infatti solo con l'art. 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135 che viene inserita per la prima volta Reggio Calabria nell'elenco delle città metropolitane. Non vanno poi dimenticate le città metropolitane che potranno essere istituite dalle regioni speciali, anche in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 5 della legge.

organi comuni e, allo stesso tempo, facilitare la fusione e l'incorporazione per i comuni più piccoli, costituisce infatti una scelta "forte", finalizzata a consentire al livello comunale di dare piena attuazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Principi, questi, che, introdotti nel nostro ordinamento costituzionale dal primo comma dell'art. 118 Cost., integrano ormai strettamente quelli contenuti nell'art. 5 Cost.

Il secondo aspetto sta nel fatto che la legge n. 56 dà vita a un sistema di enti territoriali di secondo livello con funzioni fondamentali limitate, riconoscendo allo Stato e alle regioni, ciascuno per la propria competenza, di definire le altre funzioni da assegnare a questi enti o, viceversa, allocare in capo a comuni, regioni o Stato.

Su questo punto il sistema delineato dalla legge n. 56 rispetto agli enti di secondo livello è praticamente la trasposizione in legge ordinaria del dettato dell'art. 118, comma secondo, della Costituzione nella parte in cui prevede che, ferma restando la competenza amministrativa generale dei comuni di cui al primo comma, "i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

Il terzo aspetto riguarda i principi di differenziazione e adeguatezza.

Larga parte del sistema della legge n. 56 è infatti basata su *tre capisaldi*.

Il primo caposaldo è la grande autonomia statutaria riconosciuta in modo più evidente alle città metropolitane ma attribuita con non minore ampiezza anche alle province (22).

Si tratta di una scelta consapevole e voluta, finalizzata a consentire a ciascun ente, pur nel rispetto di un quadro normativo comune, di cucirsi addosso l'abito istituzionale più adatto.

Se il potere statutario è bene utilizzato, nessuna città metropolitana dovrebbe essere eguale a un'altra, e lo stesso dovrebbe avvenire per le province che adattino il vecchio statuto alle nuove esigenze.

Il secondo caposaldo è l'ampiezza del potere regionale nell'allocare le funzioni non fondamentali precedentemente esercitate dalle province.

(22) Nella sent. n. 50/2015, al paragrafo 3.4.4., la stessa Corte costituzionale sottolinea positivamente, e utilizza come motivo per dichiarare infondate alcune questioni sollevate, l'ampia autonomia statutaria riconosciuta a città metropolitane e province.

È prevedibile che ciascuna regione adotterà la propria legislazione sulla base delle proprie esigenze e strategie istituzionali. Si può considerare dunque sicuro che, almeno per quanto riguarda le funzioni non fondamentali allocate o conferite dalle regioni alle province, e in parte anche alle città metropolitane, siano maggiori le differenze che le eguaglianze. Tutto questo, però, dovrà avvenire sulla base del principio di adeguatezza, anche per non incorrere nel sindacato della Corte in punto di ragionevolezza delle somiglianze e delle differenze derivanti dalle diverse scelte regionali.

Il terzo e ultimo caposaldo sta nella grande flessibilità di rapporti che la legge consente tra comuni e città metropolitane o province da un lato, tra i comuni fra di loro nell'ambito dei processi associativi, dall'altro.

Si tratta di una flessibilità così ampia che non solo mette i comuni e gli amministratori locali in grado di concorrere in modo rilevante a definire in concreto il tipo di provincia o di città metropolitana più corrispondente alle esigenze del proprio territorio, ma offre anche l'attuazione più convincente del principio di cui all'art. 118 Cost.

4. La l. n. 56 come legge ad attuazione condivisa e a tappe scadenzate. Il rischio di varianti in corso d'opera

Altri due aspetti peculiari della legge n. 56 meritano di essere messi in rilievo.

Il primo, che è per sua natura una legge che comporta una complessa applicazione a tappe, nell'ambito di un processo di messa a regime che coinvolge una pluralità di soggetti e fra questi, in primo luogo, Stato e regioni.

Inoltre, per come è congegnata, una larga parte del processo di attuazione di questa legge richiede una costante, stretta e intensa collaborazione tra Stato e regioni.

Si può dire che questa normativa *costringe* Stato e regioni a intensificare la leale collaborazione fra loro, fino a farne la condizione costante delle politiche e delle strategie da mettere in atto (23).

(23) Nella sent. n. 50/2015 l'aspetto della leale collaborazione tra Stato e regioni come struttura portante della legge n. 56 è molto sottolineato dalla Corte costituzionale, in particolare con riferimento al procedimento previsto dal comma 92 e il conseguente Accordo stipulato in Conferenza unificata tra Stato e regioni. Il ruolo che la Corte attribuisce al rapporto di collaborazione come pietra angolare del processo di attuazione della legge n. 56, soprattutto nella fase di riallocazione delle funzioni non

Il secondo aspetto che balza agli occhi, anche a una prima rapida lettura del testo legislativo, è che esso prevede, almeno fino alla piena messa a regime della riforma, un percorso attuativo molto cadenzato e articolato in fasi diverse e distinte, alcune delle quali costruite in modo tale da poter procedere in parallelo, altre invece in maniera sequenziale.

La conseguenza di questa architettura è che in non pochi casi singole norme, pur contenute tutte nella medesima legge, sono destinate ad avere effetto temporale diverso, sia dal punto di vista della loro applicabilità che della successiva cessazione di efficacia.

Infatti, man mano che il processo di prima attuazione della legge va avanti, interi “pezzi” della normativa in essa contenuta cessano di avere effetto per “intervenuta attuazione”.

Per contro, vi sono anche norme la cui applicabilità è condizionata dal completamento, e spesso anche dal risultato, della fase precedente del processo di attuazione.

Non mancano neppure norme la cui applicabilità può dipendere anche dalle modalità con le quali sono state attuate o non attuate le disposizioni che regolano le fasi precedenti.

Solo a titolo di esempio rispetto ai molti diversi casi richiamati, si pensi alle norme che disciplinano la fase transitoria che intercorre fra la cessazione per fine mandato degli organi provinciali in carica al momento dell'entrata in vigore della legge e l'elezione degli organi di secondo grado dei nuovi enti, compresa la temporalmente scadenzata assunzione dei poteri da parte di questi ultimi.

Oppure si pensi alla fase di attuazione di quanto previsto nei commi 89 e 92 in ordine alla ripartizione di competenze tra Stato e regioni e alla conseguente necessità di pervenire innanzitutto a un riconoscimento condiviso in Conferenza unificata dei criteri generali per la individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali connesse con le funzioni da riallocare.

O si pensi alla fase, tuttora in corso, del processo di riallocazione delle funzioni e di risoluzione dei problemi relativi al personale e alle risorse strumentali e finanziarie.

Una fase che, nel sistema della legge, avrebbe dovuto svilupparsi

fondamentali è così forte che essa considera che l'attuazione stessa del procedimento di cui ai commi 89 e 92 da parte di Stato e regioni e l'intesa raggiunta sull'Accordo in Conferenza unificata, come causa sufficiente per dichiarare cessata la materia del contendere sulla legittimità della ripartizione di ruoli tra Stato e regioni circa l'allocatione delle funzioni e delle relative risorse umane e strumentali.

sulla base di un rapporto stretto fra attuazione dell'Accordo di cui al comma 89 e del d.p.c.m. di cui al comma 92, e che invece, come si dirà più oltre, a seguito dell'intervenuta legge n. 190 del 2014 presenta ora difficoltà imprevedute (24).

O ancora si pensi alla fase successiva alla riallocazione delle risorse, che, in base al comma 89, richiede una dichiarazione di effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante nella funzione come condizione affinché le province possano cessare dal dover garantirne comunque lo svolgimento. Una dichiarazione, questa, che, a seconda dei casi e delle rispettive competenze, spetterà allo Stato o alle regioni fare.

Si pensi, infine, alla possibilità che, nel corso della fase di prima attuazione, non tutte le città metropolitane o le province abbiano provveduto ad approvare i rispettivi statuti, secondo quanto previsto dai commi 17 e 81, o che non tutte le regioni abbiano adottato le leggi di riallocazione delle funzioni fondamentali secondo quanto stabilito dal comma 89. Potrebbe aprirsi, in questo caso, per i singoli enti o regioni interessati, l'ipotesi dell'esercizio del potere sostitutivo del governo, previsto per entrambi i casi qualora non si sia provveduto entro il 30 giugno 2015 (25).

Insomma, come accade per tutte le leggi di grande riforma ma in misura assai più rilevante per la legge n. 56, si ha a che fare con un grande edificio in costruzione, del quale si vedranno bene gli elementi portanti e le caratteristiche architettoniche più rilevanti man mano che verranno tolte le impalcature, ovvero, fuor di metafora, man mano che vengono completate le diverse tappe della sua attuazione.

Allo stesso modo, proprio come accade per un edificio quando cadono le impalcature del cantiere, solo al termine di questo processo sarà possibile stabilire fino a che punto i suoi risultati corrisponderanno

(24) In realtà, il processo di attuazione dell'Accordo e del d.p.c.m. di cui ai commi 89 e 92 è reso particolarmente difficile da quanto disposto dall'art. 1, comma 423, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Si veda a questo proposito quanto contenuto anche nelle Linee guida per la redazione del piano di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle province e delle città metropolitane (in *Appendice normativa*) e quanto detto *infra*, paragrafo 6.

(25) Le norme che prevedono il potere sostitutivo del governo sono state impugnate davanti alla Corte costituzionale, con riferimento ad entrambi i casi previsti nella legge, da alcune regioni ricorrenti. La Corte ha però esplicitamente ritenuto infondata la loro illegittimità costituzionale, confermando quindi la validità e l'efficacia delle relative norme (cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, parr. 5.2 e 5.6).

in concreto, anche sotto il profilo del funzionamento, al disegno dell'architetto che ha progettato questa riforma.

Al contempo, occorre essere anche preparati al fatto che un processo di attuazione così ambizioso e a lungo termine, e un disegno riformatore di così ampia portata, dovranno necessariamente confrontarsi nel corso del tempo sia con i mutamenti del contesto normativo nel quale si collocano, sia con eventuali successive modifiche che introducano varianti, anche rilevanti, al progetto complessivo.

Ciò è particolarmente vero per un testo come questo, in un periodo come quello che il Paese sta attraversando.

Se è ragionevole ritenere che il mutamento costituzionale annunciato non inciderà in modo determinante sull'architettura complessiva della legge n. 56, né porrà ostacoli alla sua adattabilità anche al nuovo contesto, è pur sempre vero, ad esempio, che si porrà comunque il problema se il termine provincia possa o meno continuare ad essere usato, malgrado la cancellazione di ogni riferimento a questi enti in Costituzione, o se la norma costituzionale soppressiva della provincia dovrà intendersi come impeditiva dell'uso del termine in riferimento agli enti di area vasta diversi dalle città metropolitane, anche nel caso in cui fossero le stesse leggi regionali a continuare ad utilizzarlo.

Ma, al di là di questa problematica, qui richiamata quasi "per gioco", certo più rilevante è l'incidenza che su un testo così complesso potranno aver esigenze di contenimento della spesa, o comunque provvedimenti, anche di natura ordinamentale, che si rendano necessari per motivi di finanza pubblica e di mantenimento del patto di stabilità. Siamo stati abituati, dal 2008 ad oggi, a leggi annuali di stabilità e a provvedimenti emergenziali motivati da ragioni di contenimento della spesa che sempre hanno inciso, talvolta anche molto profondamente, sul tessuto ordinamentale oltre che sui bilanci degli enti (26).

Dobbiamo dunque essere pronti a che questo possa succedere, si spera almeno in modo coerente col quadro riformatore complessivo, anche nei confronti della legge n. 56.

Del resto, come più volte sottolineato, già ora le norme contenute nell'art. 1, commi da 418 a 430, della l. 23 dicembre 2014, n. 190,

(26) In data 6 aprile 2015, nell'ambito di un incontro ufficiale col governo per discutere il DEF 2016, il Presidente dell'Anci Piero Fassino ha quantificato in 17 miliardi di euro il contributo dato dai comuni negli ultimi sei anni per il risanamento dei conti pubblici.

stanno condizionando in misura molto rilevante la fase relativa alla riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province, soprattutto con riguardo al personale. È chiaro infatti che dover gestire contemporaneamente un forte taglio delle entrate assegnate alle province, una riduzione molto rilevante delle piante organiche, e una conseguente anche numericamente rilevante riallocazione del personale in servizio, condiziona in misura non trascurabile anche il processo di riallocazione delle funzioni.

Quanto previsto dalla l. n. 190/2014 su questi punti ha, infatti, avuto l'effetto determinante di modificare significativamente il modo stesso di affrontare il procedimento di riallocazione delle funzioni delle province come definito dalla legge.

Mentre il disegno della legge n. 56 prevede che prima si individuino come ricollocare le funzioni non fondamentali, e solo successivamente si proceda alla riallocazione del personale e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il loro esercizio, la legge n. 190 ha invertito, di fatto, modalità e tempi.

Essa, infatti, ha innanzitutto contratto, sulla base di criteri adottati in via generale, le risorse assegnate alle province nel 2014, assicurando per il 2015 alle nuove province e alle città metropolitane unicamente le risorse adeguate all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

In secondo luogo ha ridotto in misura molto rilevante la pianta organica di questi enti, anche differenziando tra città metropolitane e province.

La l. n. 190/2014 ha, dunque, costituito una "variante in corso d'opera" di grande rilevanza ed estremamente condizionante, che incide in modo rilevante sulla fase in atto di riallocazione delle funzioni. Una "variante" che ha messo, e mette, a dura prova la tenuta di tutto il progetto riformatore. Se, come vi è ragione di pensare, essa potrà essere riassorbita senza particolari e pericolosi ritardi del processo di attuazione della riforma in corso, questo sarà dovuto essenzialmente allo stretto rapporto di collaborazione che si è instaurato tra Stato e regioni nel corso di questi mesi, e al senso di responsabilità che, pur in un quadro di maggiore tensione, anche Anci e Upi stanno dimostrando (27).

(27) Proprio al fine di intensificare il rapporto di collaborazione tra Stato e regioni, il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie locali e il suo Sottosegretario hanno voluto organizzare una serie di incontri bilaterali con tutte le regioni coinvolte nel processo di attuazione della riforma.

Insomma, se si aveva bisogno di una prova che una riforma di queste dimensioni può incontrare nel corso della sua attuazione difficoltà impreviste e imprevedibili al momento della sua approvazione, che obbligano chi è protagonista del processo ad operare con flessibilità e saggezza, in questo caso l'abbiamo avuta subito.

Peraltro, bisogna essere consapevoli che tutte le leggi, e in particolare quelle di grande riforma, sono contemporaneamente: un superamento del passato, una risposta ai problemi del presente e una scommessa sul futuro.

Una scommessa affidata innanzitutto alla loro piena messa a regime, poi alla loro attuazione giorno dopo giorno, infine al modo in cui chi le dovrà attuare nel tempo saprà interpretarle e adattare alle necessità dell'epoca e alle modifiche che queste richiedono.

Questi incontri, a carattere bilaterale e quindi diversi dagli incontri numerosi che il governo ha avuto con le regioni nella sede dell'Osservatorio nazionale previsto dall'Accordo del 12 settembre 2014 (su questo cfr. anche *Appendice normativa*), si sono svolti in tre successive giornate, dal 9 al 16 aprile e sono stati dedicati a un franco scambio di informazioni circa la situazione di ogni regione in merito alla ricollocazione delle funzioni non fondamentali delle province, e soprattutto del personale in soprannumero a seguito della riduzione di pianta organica stabilita dall'art. 1, comma 421, della l. n. 190/2014 rispetto a province e città metropolitane.

Quanto alla riduzione delle risorse finanziarie delle province, conseguenti a quanto disposto dall'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, è stato fatto in questi ultimi mesi un serio lavoro, al quale hanno partecipato la Presidenza del Consiglio, i responsabili e gli uffici dei Dipartimenti degli affari regionali e della funzione pubblica, i Ministeri dell'economia, dell'interno, per definire come esso debba essere distribuito tra le singole città metropolitane e le singole province. Con riferimento ai problemi di riallocazione personale la partecipazione ha coinvolto anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dei beni e le attività culturali.

Questo lavoro, che si è avvalso anche della collaborazione della società di studi e ricerche a intero capitale pubblico SOSE e di un certo numero di incontri tra i tecnici degli Affari regionali e quelli degli Osservatori regionali, è stato orientato ad applicare per la prima volta non il metodo dei tagli lineari ma quello della "spesa storica efficientata". Ciò significa che si è tenuto conto non solo della spesa storica ma anche dei fabbisogni considerati però sulla base di due principi: *a*) che l'ente interessato assicuri lo sforzo fiscale massimo consentito dalla legislazione vigente; *b*) che ciascuno conformi l'esercizio delle proprie funzioni alle migliori *performances* di settore.

Fermi questi due criteri, sono stati poi adottati adeguati accorgimenti di carattere perequativo e distributivo, anche in ragione delle caratteristiche specifiche dei diversi enti e dei loro territori.

5. Un riassunto della situazione attuale della legge n. 56 e uno sguardo sul prossimo futuro

Proprio perché l'attuazione di una legge come questa è ampiamente affidata al futuro e a chi nel tempo la dovrà applicare e integrare col sistema complessivo del Paese, è difficile oggi fare previsioni su come sarà l'edificio quando anche le ultime impalcature saranno cadute, e la riforma entrerà a pieno regime.

Queste difficoltà, che comunque esistono rispetto ad ogni legge di grande riforma, sono ancora più forti in un periodo come questo, caratterizzato da un processo di riforme e di innovazioni ordinamentali e settoriali che, per dimensioni e ampiezza, va persino oltre la stessa revisione costituzionale all'esame del Parlamento.

Basti pensare alle tante riforme in corso, alcune in fase avanzata di esame da parte del Parlamento, altre ancora alle prime battute, altre infine da tempo annunciate ma non ancora calate in testi scritti, per rendersi conto che prima che la legge n. 56 sia entrata definitivamente a regime molte cose in molti settori strategici saranno cambiate (28).

Tuttavia, anche sapendo che è un po' come voler leggere nella sfera

(28) In ordine alle riforme ordinamentali o settoriali in stato avanzato di esame parlamentare, o comunque già presentate in Parlamento, o ancora da tempo annunciate, basti pensare alla legge delega per il riordino della pubblica amministrazione, a quella per il riordino del sistema scolastico, a quella per il riordino del mercato del lavoro. Tutte riforme che non potranno avere effetto anche sul sistema di governo locale delineato dalla legge n. 56. Questo vale in particolare per la riforma della pubblica amministrazione, che sta ridisegnando una gran parte dell'amministrazione italiana (dal modo di selezione dei suoi dirigenti al modo di effettuare acquisti di beni e servizi fino al riordino del corpo di polizia forestale), per la riforma del mercato del lavoro alla quale sono affidate le scelte definitive sui centri per l'impiego, per la riforma della scuola che non potrà non incidere, anche solo marginalmente il settore dell'edilizia scolastica e la classificazione dei diversi gradi e Istituti in cui è destinata ad articolarsi il sistema scolastico, tutto è in movimento intorno alla legge n. 56.

È inoltre inevitabile che in un prossimo futuro si debba procedere anche a un riordino della fiscalità locale, che assicuri le entrate necessarie sia per le nuove e ampie funzioni che le Città metropolitane devono svolgere, sia per le stesse province, almeno fino a che esse, anche trasformate in enti di area vasta, dovranno far fronte allo svolgimento delle funzioni fondamentali che la l. n. 56 affida loro.

Da ultimo è inevitabile che si pensi di procedere entro termini relativamente brevi anche a presentare una proposta di legge delega per la riforma del T.U.E.L., del resto già da tempo messa a punto negli uffici del Ministero dell'interno in collaborazione con tutti i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio e tutti i Ministeri competenti coinvolti, e della quale ha già dato notizia ufficialmente il Ministro dell'interno nel corso di una seduta della Conferenza unificata da lui presieduta.

di cristallo, qualcosa sul “punto” in cui ci troviamo nell’itinerario di attuazione e della riforma e sul possibile immediato futuro di questa legge è possibile dirlo.

Innanzitutto, merita rilevare che la fase iniziale di attuazione, quella che è stata definita generalmente come transitoria in attesa che si potesse procedere all’elezione dei nuovi organi e alla loro assunzione dei relativi poteri, è terminata definitivamente col 31 dicembre 2014. In quella data infatti anche i presidenti delle province diventate città metropolitane che, al contrario degli altri presidenti, erano rimasti in carica fino ad allora, hanno dovuto cedere i poteri al sindaco metropolitano.

Già prima, però, col 12 ottobre 2014, si era chiuso il periodo stabilito per l’elezione di secondo grado dei nuovi organi delle città metropolitane e delle province. Entro quella data in tutte le province, sia quelle destinate a restare tali, sia quelle destinate a essere città metropolitane, si sono eletti i consigli, e nelle province anche i presidenti.

Col 31 dicembre 2014, infine, tutte le città metropolitane e tutte le province avrebbero dovuto avere i propri statuti, nuovi per le prime, eventualmente anche solo modificati, per le seconde.

Sostanzialmente, tanto la primissima fase transitoria, che va fino all’elezione degli organi avvenuta il 12 ottobre 2014, quanto quella immediatamente successiva, che va fino al 31 dicembre 2014 ed era specificamente destinata alla preparazione e approvazione degli statuti, si sono concluse positivamente. Solo Napoli e Torino a quella data non avevano ancora completato il procedimento di adozione del proprio statuto, anche se Torino ne aveva approvato e messo in consultazione lo schema che è stato poi adottato in via definitiva il 14 aprile 2015.

Si può affermare dunque che tutta la fase di attuazione della legge nelle mani dei sindaci e dei consiglieri comunali si è compiuta nei tempi stabiliti.

Analogamente, e in parte in modo parallelo, si è compiuta anche la fase finalizzata alla definizione dei criteri di cui all’art. 1, comma 92, della legge. Si tratta dei criteri destinati a disciplinare il procedimento di riallocazione da parte dello Stato e delle regioni delle funzioni non fondamentali delle province, nonché le relative risorse umane, strumentali e finanziarie.

Come già ricordato, e come previsto dal comma 89 e in particolare dal comma 92, la Conferenza unificata in data 12 settembre 2014 ha sancito l’intesa tra Stato e regioni su un Accordo contenente le linee

generali dei criteri anzidetti e della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Su questo Accordo è stata acquisita anche l'intesa, pur legislativamente non prevista, di Anci e Upi.

Nella stessa seduta del 12 settembre 2014 il Ministro degli affari regionali e delle autonomie locali ha anche presentato lo schema di d.p.c.m. richiesto dal comma 92 e finalizzato anche a recepire i criteri individuati nell'Accordo. Il 25 settembre il d.p.c.m. in questione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri.

Sulla base di questo Accordo le regioni hanno assunto l'impegno di presentare entro il 31 dicembre la loro legge di riordino delle funzioni, secondo quanto previsto dal comma 89. Inoltre è stato assunto l'impegno di costituire un Osservatorio nazionale, con la partecipazione del governo, delle regioni e di Anci e Upi, quale cabina di regia di tutta l'operazione. È stato previsto anche che in ogni regione si istituisse un Osservatorio regionale con le medesime finalità.

Entro il 31 dicembre 2014 peraltro tutte le regioni, salvo l'Emilia e Romagna e la Calabria, andate al voto per il rinnovo di presidenti e consigli solo un mese prima, hanno approvato in Giunta un disegno di legge in conformità a quanto previsto nell'Accordo e registrato nel d.p.c.m. Tuttavia, nella maggioranza dei casi, si è trattato di disegni di legge molto generici, più di indirizzo che di contenuto normativo.

All'inizio di aprile 2015 risultavano approvate la legge regionale della Toscana, l'unica a quel tempo già pubblicata anche nel Bollettino ufficiale della regione, e le leggi delle regioni Marche, Umbria e Liguria. Tutte le altre regioni a quella data non avevano ancora provveduto ma tutte hanno assunto più volte, sia nell'Osservatorio che negli incontri bilaterali col governo, l'impegno ad adottare la rispettiva legge entro la fine del mese di giugno 2015.

Alla luce di tutto questo si può dunque dire che non solo la fase del processo prevista dal comma 92 ha avuto attuazione, ma anche la fase successiva, relativa all'impegno delle regioni di presentare almeno i disegni di legge a iniziativa di giunta, è stata rispettata (29).

(29) Come si è già ricordato, la Corte costituzionale, nella sent. n. 50 del 2015, ha dato particolare rilievo proprio all'avvenuto compimento di questa fase e in particolare all'adozione in Conferenza dell'intesa sull'Accordo e la conseguente emanazione del d.p.c.m. previsto, nonché alla avvenuta costituzione dell'Osservatorio nazionale e di quelli regionali. La Corte, infatti, proprio prendendo atto di quanto già avvenuto, ha dichiarato cessata la materia del contendere rispetto ad alcune delle

Come si è ricordato anche nel paragrafo precedente, è con l'approvazione della legge n. 190 del 2014 che sono iniziate le difficoltà.

Infatti, l'art. 1, commi da 418 a 430, di questa legge ha introdotto regole e vincoli che, pur senza modificare esplicitamente la legge n. 56 nei commi da 85 a 96, ne hanno però reso impossibile l'applicazione letterale e hanno costretto chi deve attuare la legge ad adeguarsi a un procedimento di riallocazione delle funzioni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali in parte di fatto sostanzialmente mutato rispetto al dettato normativo, e in parte decisamente condizionato dalle scelte della legge n. 190.

La legge n. 190 del 2014 ha innanzitutto stabilito che le province dovessero versare allo Sato, a valere sul bilancio 2014, un miliardo di euro e che la loro capacità finanziaria per il 2015 fosse ridotta della stessa cifra. Fortunatamente, la norma ha rimesso ad atto successivo del governo, da assumere sentite le città metropolitane e le province, la decisione su come distribuire il taglio del miliardo fra i diversi enti.

Questo ha però ovviamente costretto ad affrontare problemi nuovi e imprevisi, che hanno fortemente impegnato una parte del tempo che doveva invece essere dedicato soltanto alla riallocazione delle funzioni e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie.

Inoltre la medesima legge ha drasticamente ridotto la pianta organica delle province (per il 50%) e delle città metropolitane (per il 30%), affidando alle regioni, in sede di riallocazione delle funzioni, di decidere sostanzialmente, su come e verso quali enti il personale in soprannumero debba transitare.

Questo ha oggettivamente aperto una nuova fase, tuttora in corso, nella quale al centro dell'attenzione sia del governo che delle regioni è stato il problema di come riallocare il personale in soprannumero.

Ciò ha fatto sì che anche le leggi di riallocazione delle funzioni, peraltro ancora non adottate dalla maggior parte delle regioni, venissero pensate e costruite in larga misura intorno a questo problema.

Ad alleggerire la situazione ha provveduto però, almeno parzialmente, la stessa legge, che ha bloccato i concorsi fino a che tutto il personale sarà riassorbito e comunque per quattro anni.

Le linee guida del governo, adottate con decreto del Ministro degli affari regionali e delle autonomie locali insieme al Ministro della

eccezioni di costituzionalità presentate dalle regioni (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2015, spec. paragrafo 5).

pubblica amministrazione e della semplificazione, pubblicate in *Appendice*, hanno delineato un percorso in base al quale anche le amministrazioni statali devono concorrere alla riallocazione del personale in soprannumero attraverso la messa a disposizione dei posti scoperti in organico.

Non minori problemi si sono presentati anche sul versante finanziario, giacché la cospicua riduzione *ex lege* delle risorse delle province e delle città metropolitane ha reso estremamente difficile a questi enti assicurare l'esercizio integrale di tutte le funzioni precedenti, almeno fino a che non sia stato dichiarato concluso il processo di riordino delle funzioni, come vuole il comma 89.

Si è aperto, infatti, un complicato problema di bilancio, giacché i nuovi enti, se il processo di riallocazione tardasse a lungo, dovrebbero far fronte alle stesse spese dei precedenti, ed esercitare le stesse funzioni con risorse fortemente ridotte.

La legge n. 190 del 2014 ha creato, insomma, nodi molto intricati, che stanno segnando la fase di attuazione della legge sia relativamente all'attuazione del d.p.c.m. e dell'Accordo, sia per quanto riguarda l'approvazione delle leggi regionali da parte delle regioni.

Proprio questa fase ha visto il governo impegnato in una serie di incontri bilaterali con le singole regioni della quale già si è fatto cenno, e che si sono conclusi solo il 16 aprile 2015 e nel corso dei quali tanto il governo quanto tutte le regioni hanno dato prova di reciproca lealtà e di una forte volontà di dare comunque attuazione alla riforma.

Anche da questi incontri è emerso con chiarezza che, per poter continuare ad applicare puntualmente la legge Delrio e concludere la fase di riallocazione delle risorse, sono necessari nuovi interventi normativi, che sono peraltro già allo studio e che dovrebbero confluire in un apposito decreto-legge.

L'emanazione di questo decreto-legge, così come del provvedimento destinato a definire le modalità di ripartizione tra i vari enti della riduzione di un miliardo di euro da operare sul bilancio 2014 delle vecchie province, ma che indirettamente incide anche sul bilancio 2015 dei nuovi enti, è assolutamente necessaria — ed è condizione *sine qua non* — per poter concludere anche la fase di attuazione della riforma relativa alla riallocazione delle funzioni e delle risorse umane.

Chiusa la fase della riallocazione delle funzioni e delle risorse, che dovrebbe poter essere operativa entro la fine del 2015, anche se poi la riallocazione del personale potrà chiedere tempi più lunghi, la transi-

zione potrà dirsi praticamente avvenuta e l'*annus horribilis* della prima attuazione, il 2015, superato (30).

Con l'anno 2016 comunque e i nuovi enti, con i loro organi, dovrebbero poter cominciare ad operare a regime.

È giusto dire però che ci vorranno ancora alcuni anni e molti altri provvedimenti, da quello sulla ridefinizione della fiscalità locale a quelli relativi alla definizione del contenuto delle nuove materie fondamentali delle città metropolitane, perché sia possibile considerare definitivamente chiuso il cantiere e si possano togliere definitivamente le palizzate intorno al nuovo edificio.

A quel punto sarà possibile dare una lettura più matura e compiuta di questa riforma e, tenendo conto dei provvedimenti legislativi regionali e statali che nel frattempo saranno intervenuti, si potrà dire se questo disegno riformatore reggerà nel tempo in ogni sua parte, o se, invece, almeno per le province, sarà destinato a subire nuovi e ulteriori mutamenti, anche a seguito delle iniziative assunte dalle regioni rispetto alla ridefinizione degli enti di area vasta.

Da questo punto di vista, un tema che già oggi è possibile prevedere è che il futuro processo regionale di ridefinizione degli enti di area vasta possa essere ostacolato dall'esistenza di province titolari di proprie funzioni fondamentali.

Per questo, potrebbe essere forse utile modificare fin d'ora la legge n. 56 nella parte in cui non stabilisce esplicitamente che le province possano associarsi tra loro per la gestione in comune dei servizi e comunque non prevede alcuna misura premiale a tal fine.

Per quanto riguarda poi la questione se anche in futuro gli enti di area vasta debbano continuare o no ad essere titolari di proprie funzioni fondamentali, sarà bene attendere come le regioni vorranno esercitare le loro competenze in ordine agli enti di area vasta dopo che la riforma costituzionale sarà entrata in vigore.

(30) Va detto con chiarezza anche che, affinché tutto questo possa accadere e tutto possa andare in porto come si spera, si dovrà contare anche sull'adozione di altri provvedimenti già annunciati, quali, in particolare, la riforma del mercato del lavoro, per sgravare le province dal personale degli attuali centri per l'impiego, la riforma del corpo forestale dello Stato, per poter far transitare in quel corpo una parte degli organici dei corpi di polizia provinciale. Contestualmente è necessario anche che il Ministero dei beni culturali stabilisca come operare affinché il patrimonio culturale delle province, particolarmente quello di carattere librario e archivistico, non vada disperso e, di conseguenza, come debba essere riallocato il personale, spesso specializzato, attualmente adibito alla sua conservazione.

A Costituzione vigente l'attribuzione, pur in misura ridotta, di funzioni a questi enti era necessaria, stante la posizione costituzionale propria delle province e il contenuto dell'art. 117, comma secondo, lettera *p*), ma a Costituzione riformata questo vincolo verrà meno.

A quel punto, molto dipenderà dalle scelte delle singole regioni, anche se non è facile credere che lo schema attuale potrà reggere immodificato al passaggio della riforma,

Peraltro, è certamente vero che, come riconosce anche la Corte costituzionale (31), le funzioni fondamentali assegnate alle province rispondono a esigenze unitarie per quanto riguarda la loro concreta attuazione.

Vedremo, dunque, in concreto se il modello attuale delle province titolari di funzioni fondamentali reggerà o meno anche al passaggio della riforma costituzionale.

Per tutto il resto, cosa riserva il futuro a noi e al viaggio che la legge n. 56 ha cominciato a compiere il 7 aprile 2014, “lo sapremo solo vivendo”.

(31) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 50/2015, paragrafo 5.