

Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)

di Franco Pizzetti

1. La legge Delrio come superamento del modello di governo locale italiano: l'introduzione di enti di secondo livello

La legge Delrio segna un mutamento profondo del modello di governo locale italiano a 150 anni dalla legge comunale e provinciale del 1865 che, nell'ambito delle leggi di unificazione, sostanzialmente estese a tutto il Regno di Italia il modello di governo locale del Regno di Sardegna, introdotto dalla legge 22 ottobre 1859 n.3702 di conversione del Decreto Rattazzi e predisposto dall'allora Ministro dell'Interno in vista della conquista del Lombardo-Veneto.

Quel modello si basava su province, circondari e comuni, ma prevedeva che solo le province e i comuni fossero dotati di Consigli provinciali e comunali elettivi. Le province erano essenzialmente circoscrizioni territoriali di decentramento amministrativo con a capo un governatore (poi diventato prefetto) nominato dal Re. Accanto ad esso era istituita una Deputazione provinciale con funzioni essenzialmente paragiurisdizionali, scelta da un Consiglio provinciale elettivo che, pur secondo le regole restrittive del suffragio di allora, rappresentava comunque la comunità territoriale. Il comune, a sua volta, era guidato da un sindaco di nomina regia ma scelto all'interno di un Consiglio comunale elettivo.

Tra comuni e province erano previsti circondari e mandamenti. I primi esercitavano funzioni di decentramento statale; i secondi costituivano soltanto l'ambito territoriale di uffici statali decentrati.

Ovviamente, questo modello fu poi profondamente modificato dalle leggi successive ma il dato di fatto è che esso prevedeva, fin dall'inizio, che province e comuni avessero Consigli comunali e provinciali eletti direttamente dai cittadini, sia pure a suffragio limitato come era caratteristica dell'epoca.

Il primo elemento profondamente innovativo della riforma Delrio riguarda dunque proprio la trasformazione delle precedenti province in due tipi di enti di secondo livello, articolati in città metropolitane e nuove province, guidati in entrambi i casi da organi di governo composti dai sindaci del territorio o eletti da questi e dai consiglieri comunali.

Il carattere di ente di secondo grado a struttura associativa e governato da organi eletti da sindaci e consiglieri comunali connota, inoltre, un terzo livello di governo a carattere sovra comunale, già previsto dal TUEL, ma ora, anche in base alle pronunce della Corte costituzionale che hanno ribadito la competenza statale in materia (cfr., da ultimo, Corte cost., sent. n. 44/2014), rafforzato e inserito, dalla legge Delrio in modo organico nel sistema del governo locale: l'unione dei comuni.

2. La legge Delrio e il superamento dell'uniformità

Il secondo aspetto che, a partire dal decreto Rattazzi del 1859 e dalla legge comunale e provinciale del 1865, ha caratterizzato il nostro sistema di governo locale è stato l'uniformità.

Fino alla l. n.56 del 2014, infatti, la nostra legislazione ha sempre considerato province e comuni sì come due diverse tipologie di enti territoriali, ma le une e gli altri dotati, ciascuno nel proprio ambito, delle medesime competenze, oltre che di analoghi organi. Entrambi questi tipi di enti sono stati inoltre caratterizzati da una struttura organizzativa e da funzioni rigorosamente definite dalla legge in modo eguale per tutte le province e per tutti i comuni.

Un modello improntato, dunque, alla più stretta uniformità e reso solo molto timidamente più flessibile dal limitato potere statutario riconosciuto a province e comuni dalla l. n. 142 del 1990, poi confluita nel TUEL del 2001. Né questa uniformità è stata davvero scalfita dalla successiva riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, che pure ha parecchio ampliato le competenze delle regioni.

Anche dopo la riforma costituzionale di cui alla l. n. 3/2001, il sistema di governo locale è infatti stato saldamente presidiato e uniformemente regolato sulla base della competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali e organizzazione degli enti territoriali, previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost. Una norma, questa, che ha anche dato copertura costituzionale al TUEL del 2001.

L'incidenza delle regioni in materia di enti territoriali ha riguardato, di conseguenza, sempre e soltanto l'organizzazione delle funzioni limitatamente alle materie assegnate alla loro competenza legislativa o a forme particolari di associazionismo legate a competenze squisitamente regionali, quali le comunità montane e limitatamente agli ambiti territoriali, le unioni, o ancora specifici vincoli di esercizio connessi a funzioni delegate.

Neppure l'introduzione in Costituzione dell'art. 118 Cost., che impone di applicare al sistema di distribuzione dell'esercizio delle competenze fra i diversi livelli di governo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ha davvero inciso sull'uniformità del modello.

La norma costituzionale, infatti, si riferisce all'attribuzione delle funzioni e non alle modalità di governo e di organizzazione degli enti territoriali.

Non vi è dubbio, dunque, che fino all'entrata in vigore della legge Delrio, il governo locale italiano è stato dominato dal principio di uniformità.

La legge n.56 si muove, invece, nel senso opposto: assicura al sistema di governo locale il massimo di flessibilità.

Consente, infatti, alle città metropolitane e alle province (ma anche alle unioni di comuni e persino ai nuovi comuni creati dalle fusioni) di darsi, nel rispetto dei pochi limiti stabiliti dalla legge relativi essenzialmente alla composizione, alla formazione e alle competenze degli loro organi, la struttura organizzativa e il sistema dei raccordi con i comuni interni al territorio più adatto a ciascuno di essi.

Il solo dato di uniformità che resta, attiene alle funzioni fondamentali delle città metropolitane, da un lato, e delle province, dall'altro: molte e robuste nel caso delle prime, meno estese e sostanzialmente limitate a settori specifici, nel caso delle seconde.

Tuttavia, anche rispetto a queste funzioni, specialmente per quanto riguarda il raccordo con i comuni del territorio, il modello adottato consente una larga flessibilità relativamente all'organizzazione e al concreto esercizio.

A tal fine, la legge attribuisce a ogni tipologia di enti disciplinati, compresi le unioni e persino le fusioni, un amplissimo potere statutario, che consente scelte differenziate per adattare il modello organizzativo e le modalità di esercizio delle funzioni alle specifiche esigenze di ciascuna realtà (cfr. l. n. 56/2014, art. 1, commi 10, 11 e 43 per le città metropolitane; commi 55 e 57 per le province; commi 105, lettera b), 106, 111 e 112 per le unioni di comuni; comma 116 per la fusione di comuni).

3. La legge n. 56 e la differenziazione fra i diversi tipi di enti e fra i singoli enti

Un altro elemento di innovazione fondamentale del governo locale, così come riformato da questa legge, riguarda le stesse tipologie di enti di area vasta che succedono alle attuali province.

La l. n. 56 articola gli enti di area vasta in due tipi tra loro diversissimi e alternativi: le città metropolitane e le (nuove) province.

Nulla di più sbagliato, perciò, che cadere nell'errore di leggere questa legge come se *le città metropolitane fossero province con poteri rafforzati* o come se *le province fossero città metropolitane con poteri affievoliti*.

Si tratta, infatti, di due tipologie di enti tra loro del tutto differenti. Le città metropolitane sono dotate di funzioni forti di programmazione e gestione del territorio, finalizzate a un potere di coordinamento e di governo robusto dei sistemi metropolitani (cfr. art. 1, l. n. 56/2014, commi 44, 45, 46).

Le province sono, invece, enti con funzioni proprie limitate a specifici ed enumerati settori di attività, anche se non per questo meno strategicamente importanti nel ridisegno complessivo del sistema. Le nuove province, infatti, si configurano quali enti strettamente funzionali anche alle attività dei comuni del territorio e dunque come una sorta di “*hub*” o di snodo (cfr. art. 1, l. n. 56/2014, commi 85-88) al quale i comuni potranno assegnare o delegare l’esercizio di loro funzioni, o sul quale la regione, nell’ambito delle sue competenze legislative, potrà far “atterrare” le funzioni che ritiene debbano essere esercitate a livello di area vasta.

Al di fuori delle poche funzioni fondamentali esplicitamente assegnate dalla legge (che comunque potranno sempre essere a loro volta anche delegate ai comuni interni al territorio, o a forme associate), le attività svolte e il ruolo effettivamente ricoperto dalle province dipenderanno, dunque, essenzialmente dalle scelte che i comuni del territorio vorranno fare e, in parte, anche dal modo col quale le regioni eserciteranno le loro competenze.

In quest’ottica, è importante che anche nelle province i sindaci e gli organi da questi eletti sappiano fare un saggio e consapevole uso del potere statutario dell’ente. Lo statuto, infatti, potrà prevedere, nell’ambito dell’organizzazione dell’esercizio delle funzioni, la possibilità di usare in senso bidirezionale il potere di delega dai comuni verso la provincia e dalla provincia verso i comuni, anche attraverso apposite convenzioni.

Limitatamente alle province montane di cui al comma 3 dell’articolo 1, inoltre lo statuto, di intesa con la regione, potrà stabilire anche zone omogenee per specifiche funzioni (cfr. art. 1, comma 57 l. n. 56/2014).

La stessa cosa ovviamente, e in scala ancora qualitativamente e quantitativamente maggiore, avviene per quanto riguarda il potere statutario delle città metropolitane.

Merita insistere – perciò – sulla raccomandazione che sia nelle città metropolitane che nelle province la fase dell’elaborazione degli statuti venga affrontata con lungimiranza e sapienza.

In questa legge, insomma, lo statuto amplia molto il suo campo di azione rispetto al potere statutario degli enti previsto dal TUEL. Esso costituisce una fonte in grado di assicurare anche a ciascun singolo soggetto un elevato grado di flessibilità e di discrezionalità tanto nell’organizzare l’esercizio delle funzioni fondamentali della provincia e della città metropolitana, quanto nell’incidere, sia pure solo indirettamente, sulle modalità di esercizio delle funzioni proprie dei comuni.

Va sottolineato inoltre che, coerentemente con la logica sistematica che caratterizza la legge n. 56, già in precedenza messa in evidenza rispetto alla formazione di secondo grado degli organi e alla titolarità del potere statutario (v. *supra* par. prec.), un analogo potere, in ordine alla cessione all’unione di alcune funzioni specifiche, diverse da quelle fondamentali, compresi i relativi esercizio e organizzazione, è riconosciuto anche ai comuni che fanno parte delle unioni. Così come lo statuto può prevedere che le unioni sia avvalgano, per l’esercizio delle funzioni ad esse assegnate, anche di uffici dei comuni che ne fanno parte (cfr. art. 1, commi 110, 111, 112, 113 l. n. 56/2014). Del resto, la stessa l. n. 56 prevede esplicitamente che, per quanto riguarda gli eventuali compiti del segretario dell’unione, il Presidente possa avvalersi di uno dei segretari comunali dei comuni che ne fanno parte.

Anche per quanto riguarda i comuni risultanti dalla fusioni è riconosciuto un potere statutario che consente di articolare in modo diversificato i rapporti tra il nuovo comune e le comunità dei comuni precedenti (cfr. art. 1, comma 116, l. n. 56/2014).

4. La legge Delrio e la costruzione di un sistema di governo locale doppiamente differenziato e flessibile

Tirando le fila della riflessione fin qui svolta, si può dunque sostenere che la l. n. 56 introduce, rispetto agli enti che disciplina, un modello doppiamente differenziato e flessibile.

Da un lato, infatti, prevede due diversi tipi di enti di area vasta fra loro profondamente diversi e alternativi, introducendo essa stessa una differenziazione strutturale tra città metropolitane e province, e, con riferimento alla comune caratteristica di enti a struttura sostanzialmente associativa, anche rispetto alle unioni.

Da un altro lato, assegna a tutti questi enti un potere statutario amplissimo che consente persino una forte differenziazione fra enti dello stesso tipo rispetto non solo all'organizzazione ma anche all'esercizio delle funzioni e ai rapporti con i comuni.

Inoltre, la l. n. 56 abilita tutti questi enti, in virtù di delega o di trasferimento, o come esercizio in forma associata di funzioni comunali, ad esercitare anche funzioni proprie dei comuni, così come riconosce la possibilità, da regolare in statuto, che i medesimi fenomeni si verificano in senso opposto.

Questo è previsto in modo specifico per le unioni (cfr. art. 1, commi 110-113 l. n. 56/2014); esplicitamente e, in via generale, anche attraverso lo statuto, per le città metropolitane (cfr. art. 1, comma 11 lettera b) l. n. 56/2014); allo stesso modo, sia pure in forma più implicita, anche per le province e il loro potere statutario (cfr. l'ampio e indefinito potere statutario delle province connesso alla modificabilità degli statuti preesistenti previsto dal comma 79 dell'art. 1, l. n. 56/2014).

È giusto dire dunque che *se la riforma avrà piena attuazione non vi sarà una città metropolitana eguale all'altra e anche le province potranno e dovranno avere sistemi organizzativi di raccordo con i comuni, anche con riferimento alle deleghe di funzioni, differenziati a seconda delle esigenze dei loro territorio.*

La stessa cosa, infine, può valere, sia pure in modo meno rilevante dal punto di vista del sistema generale, per le unioni e i comuni risultanti da fusioni.

5. Gli ulteriori elementi di differenziazione della l. n. 56 del 2014

Vi sono poi ulteriori elementi di differenziazione, interni alle diverse categorie di enti disciplinati.

Così, nell'ambito delle città metropolitane è prevista una disciplina speciale per la città di Roma-Capitale (cfr. art. 1, commi da 101 a 103 l. n. 56/2014).

Per le province, è prevista una disciplina derogatoria e diversa per quelle con territorio interamente montano (cfr. art. 1 commi 3, 52, secondo periodo, e 86 l. n. 56/2014).

Inoltre, rispetto alle unioni di comuni, la legge prevede soglie demografiche minime diverse a seconda che esse fossero precedentemente organizzate, oppure no, in comunità montane, introducendo, dunque, ulteriori elementi di differenziazione *ex lege* (cfr. art. 1, comma 107, lettera b) l. n. 56/2014).

Anche rispetto ai comuni la legge ha forme significative di differenziazione.

La prima, a carattere generale, riguarda le fusioni di comuni, che godono di un regime in parte derogatorio rispetto ai comuni di pari dimensioni (cfr. art. 1, commi 116-129 l. n. 56/2014); la seconda concerne i comuni fino a 3000 abitanti e quelli da 3000 a 10.000 abitanti per i quali si prevedono norme specifiche relative alle giunte e un aumento differenziato del numero di consiglieri rispetto alla legislazione vigente (cfr. art. 1, commi 135 e 137) e, per quelli fino a 3000 abitanti, anche la possibilità di un terzo mandato per il sindaco (art. 1, comma 137); la terza, di carattere più specifico, si riferisce invece al comune di Campione di Italia, la cui disciplina è anche oggetto di apposita delega al Governo (cfr. art. 1, commi 141 e 142).

6. Ulteriori innovazioni della legge Delrio rispetto agli organi decentrati dello Stato e al potere regionale di istituire organismi e enti con ambiti territoriali differenziati

Un ulteriore elemento di innovazione riguarda il rapporto di questi tipi di enti con lo Stato, da un lato, con le regioni, dall'altro.

Si è detto che il modello di governo locale sostanzialmente uniforme che ha dominato l'ordinamento italiano fino all'adozione di questa legge era stato già parzialmente reso più differenziato dal potere delle regioni di disciplinare le funzioni proprie di comuni e province nelle materie di loro competenza legislativa, nonché di prevedere modalità specifiche d'esercizio, anche in forma associata, delle funzioni eventualmente assegnate o delegate a questi enti dalle leggi regionali di settore.

Il ruolo delle regioni, infatti, per quanto non tale da dar vita, come molti avrebbero voluto, a venti sistemi di governo locale diverso, ha in questi anni concorso a creare differenze affatto marginali nell'effettivo ruolo esercitato da comuni e dalle province in ciascuna di esse.

La stessa cosa è accaduta rispetto a forme di esercizio associato delle funzioni assegnate ai comuni da singole leggi regionali, che spesso hanno imposto specifiche modalità organizzative di area vasta, individuate settore per settore.

Si è venuto creando così, nel corso degli anni, un sistema di governo locale molto complicato: quasi una sorta di “*ircocervo*”.

Da un lato, l'uniformità quasi ossessiva della normativa statale in materia di province e comuni, ingessata nel TUEL e oggetto soltanto di interventi *spot*, tanto numerosi quanto continuamente modificati, contenuti nelle diverse leggi finanziarie di questi anni. Un'uniformità alla quale ha fatto da contrappunto l'organizzazione territoriale decentrata dello Stato, uniformemente e prevalentemente incentrata sulle prefetture.

Da un altro lato, specialmente dal 2001 in poi, l'esplosione della varietà di legislazioni regionali che ha prodotto, fra l'altro, una quantità quasi innumerevole di enti o forme associative a carattere obbligatorio, diverse da regione e a regione e quasi sempre a carattere monosettoriale.

La legge Delrio, proprio perché introduce un sistema di governi territoriali a carattere differenziato, flessibile e particolarmente adatto a rispondere in modo fisiologico alle esigenze dei diversi territori e delle diverse funzioni esercitate, interviene in modo incisivo anche su questi aspetti.

Per un verso, la l. n. 56 prevede che resta fermo il potere delle regioni di assegnare o delegare nelle materie di loro competenza nuove funzioni a città metropolitane e province e di disciplinarne, anche rispetto alle funzioni fondamentali di questi enti, l'esercizio.

Per un altro verso, la stessa legge dispone però che le regioni debbano procedere a un riordino delle forme organizzative ad ambito territoriale istituite in questi anni relativamente a servizi a rilevanza economica, operando in modo tale da trasferire, man mano, funzioni e compiti alle province quali enti territoriali di area vasta, così come definite dalla l. n. 56 (cfr. art. 1, comma 90).

Nella legge, questo principio è applicato esplicitamente ai servizi a rilevanza economica. Esso costituisce, però, anche un principio di orientamento della legislazione regionale nelle materie relative a funzioni proprie delle province e, implicitamente, anche delle città metropolitane.

La l. n. 56 opera nello stesso modo anche rispetto alle materie di competenza legislativa dello Stato. Prevede, infatti, che anche il legislatore statale debba applicare i medesimi principi di accorpamento dei servizi di rilevanza economica, e in prospettiva anche di altre funzioni, in capo alle province e, implicitamente, anche alle città metropolitane (cfr. art. 1, comma 90).

Altro aspetto di particolare importanza della l. n. 56 riguarda lo "sganciamento" tra ambiti territoriali degli organi di decentramento dell'amministrazione dello Stato e ambiti territoriali di città metropolitane e

province. La l. n. 56 invita, infatti, le amministrazioni dello Stato a ridefinire i loro ambiti territoriali avendo come guida non quello degli enti di area vasta, ma quello più funzionale alle loro specifiche esigenze (cfr. art. 1, comma 147).

Parimenti, e con lo stesso scopo di rompere ogni nesso tra ambito territoriale degli enti di area vasta e ambiti territoriali di altre forme di organizzazione pubblica o privata, si specifica, all'art. 1, comma 148, che le norme della l. n. 56 non modificano l'assetto territoriale degli ordini, dei collegi professionali e dei relativi organismi nazionali, così come quelli delle camere di commercio.

7. L'innovazione della legge Delrio rispetto allo Stato e alle regioni: il quadro sistemico

Anche sul rapporto con lo Stato e le regioni dunque la legge si mostra fortemente innovativa.

Per un verso essa ha come obiettivo, indicato come vincolante anche per le regioni, di far *"atterrare"* col tempo le funzioni regionali assegnate agli enti locali in materia di servizi a rilevanza economica, e da questi obbligatoriamente esercitate in ambiti di area vasta, sui nuovi enti di secondo grado da essa disciplinati.

Per un altro verso, rompendo anche su questo piano lo schema unificante vigente in Italia fin dalla legislazione Rattazzi e solo parzialmente modificato negli ultimi anni, consente e, allo stesso tempo, impone alle amministrazioni statali di settore di organizzarsi secondo le modalità territoriali più adeguate ed efficienti tenendo unicamente conto le funzioni da esse svolte in forma decentrata.

In questo senso, l'annuncio fatto dal Presidente del Consiglio Renzi, nella conferenza stampa del 30 aprile 2014, che il Governo intende ridurre a solo quaranta le prefetture, si inserisce perfettamente nella logica della l. n. 56, che in qualche modo ne costituisce anche la *"piattaforma" di sistema*.

Tutti e due questi aspetti sono molto importanti.

Il primo, senza limitare le competenze delle regioni nelle materie legislative ad esse assegnate, ha l'obiettivo di concentrare sui soli livelli di area vasta previsti dalla l. n. 56 tutte le funzioni relative a servizi che a livello locale devono essere, per le loro caratteristiche, esercitate in una dimensione sovracomunale.

Il secondo infrange, anche sul piano dell'organizzazione decentrata dello Stato, l'uniformità sabauda finora rimasta sostanzialmente dominante.

Per completare il quadro delle innovazioni introdotte dalla legge Delrio giova soffermarsi sul quadro dei rapporti futuri tra questi nuovi enti territoriali e lo Stato, da un lato, le regioni, dall'altro.

8. La legge Delrio come sistema dinamico

Non vi è dubbio che il nuovo sistema di governo locale si basa su un impianto normativo nuovo, improntato, come si è detto, a un rovesciamento dei principi cardine che hanno presieduto finora al governo locale.

Esso però non è, né potrebbe essere, un sistema statico né per quanto riguarda le funzioni proprie di questi enti, né per quanto riguarda le modalità organizzative e le forme di esercizio delle funzioni assegnate.

Sarebbe un errore rilevante pensare che, una volta completato il processo di prima attuazione, istituiti gli organi, approvati gli statuti, completato il trasferimento a questi nuovi enti delle funzioni ancora di loro competenza e l'assegnazione ai comuni e, eventualmente, alle regioni di quelle residue, il sistema sia destinato a trovare una sua stabilità e fissità.

Ferme restando la complessità e le difficoltà che indiscutibilmente caratterizzeranno la prima attuazione della legge n. 59/2014 sulla base del complesso e complicato processo previsto dai commi da 85 97 dell'articolo 1, in larga misura indirettamente applicabile anche alle città metropolitane, è ovvio che tutto il sistema si svilupperà nel tempo, impegnando un numero non breve di anni prima di essere pienamente consolidato anche nelle sue prassi attuative oltre che nelle disposizioni legislative e normative.

Siamo in effetti davanti a una riforma i cui effetti saranno destinati a svilupparsi a lungo nel futuro, e della quale solo il tempo potrà dimostrare non solo la validità ma anche tutte le potenzialità.

Di questo è stato perfettamente consapevole il legislatore, che, infatti, non si è limitato a prevedere soltanto il procedimento di prima attuazione, regolato dai commi da 85 a 97 dell'articolo 1, specificamente relativo al riordino delle funzioni attuali delle province e che si applica ovviamente, anche se *in negativo*, alle città metropolitane per la parte in cui tutte le attuali funzioni delle province passano comunque a queste. Proprio per questo la l. n. 56 contiene anche norme espressione della visione di una attuazione prolungata nel tempo, destinata a coprire un periodo relativamente lungo nella storia futura del governo locale italiano e, per questo, in grado di adattarsi anche alle nuove esigenze che nel futuro potranno emergere.

Questa consapevolezza è alla base della attribuzione al Ministro per gli affari regionali del compito di predisporre appositi programmi di monitoraggio e verifica dell'attuazione della riforma e del rispetto dei tempi previsti (cfr. art. 1, comma 149 l. n. 56/2014).

Si tratta di una disposizione formalmente riferita al processo di attuazione specificamente previsto dalla legge, ma che potrà anche avere ulteriori sviluppi nelle fasi successive, specialmente se su questo vi sarà il richiesto accordo della Conferenza unificata.

9. Gli aspetti della riforma di carattere più contingente, e la capacità di “resistenza” della riforma Delrio anche nel quadro della soppressione costituzionale delle province

In questo quadro complesso si collocano, infine, alcuni aspetti specifici di questa riforma che, pur essendo oggi ancora al centro dell'attenzione e avendo concorso

in modo determinante a promuovere la approvazione di questa legge, sono destinati a perdere man mano di rilievo.

Il primo aspetto riguarda il tema della soppressione delle province così come attualmente previste dalla Costituzione.

Il secondo riguarda l'aspetto relativo alla gratuità degli incarichi di governo.

Il tema della abolizione delle province ha, infatti, sempre avuto due diversi profili.

Uno di carattere formale, relativo alla richiesta di eliminare la copertura costituzionale di questi enti; uno di carattere sostanziale, relativo alla richiesta di cancellare, sopprimendo le province, una parte della classe politica locale (quella legata all'elezione degli organi provinciali).

Un terzo aspetto, infine, ha riguardato in questi anni l'esigenza di contenere i costi della politica: esigenza alla quale si è fatto riferimento come a un profilo ulteriore, che giustificava ancor di più la spinta alla soppressione delle province.

Dei tre obiettivi qui richiamati, la legge n. 56 raggiunge in pieno il secondo e il terzo.

Essa infatti, trasformando gli organi di governo degli enti di area vasta in organi di secondo livello, cancella una parte di classe politica locale: quella conseguente appunto all'elezione diretta degli organi provinciali. Così facendo, inoltre, la l. n. 56 semplifica anche il processo di decisione politica perché non prevede più il formarsi di organi di primo grado portatori di un proprio indirizzo politico potenzialmente diverso da quello dei comuni. Al contrario, la legge affida agli stessi sindaci, e in parte ai consiglieri comunali del territorio, il compito di eleggere gli organi di governo, attribuendo, di conseguenza e di fatto, ai sindaci e agli organi da loro eletti il potere e il compito di adottare tutte le decisioni relative alla attività delle città metropolitane e delle province.

Anche il terzo obiettivo è perfettamente raggiunto con la previsione della gratuità degli organi di governo di questi enti. Previsione, questa, che assicura un'immediata e sicura riduzione dei costi della politica locale, e la cui importanza

è confermata dal fatto che anche nella parte in cui si consente ai comuni fino a 10.000 abitanti di aumentare il numero dei consiglieri si prevede comunque che questo debba avvenire con invarianza della spesa per gli organi comunali di derivazione politica (cfr. art. 1, commi 135 e 136 l. n. 56/2014).

Non vi è dubbio che tanto l'obiettivo della riduzione della classe politica locale, quanto quello del contenimento della spesa sono stati perfettamente raggiunti.

Si può obiettare che non è stato conseguito, invece, il primo obiettivo: quello di sopprimere le province, o almeno di togliere ad esse la copertura costituzionale.

Su questo è bene essere chiari: la l. n. 56 non poteva modificare la Costituzione, e dunque non poteva sopprimere la previsione delle province in essa contenuta. Questo potrà invece essere fatto dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo che infatti, nella parte relativa al Titolo V, prevede la puntuale abolizione delle province in Costituzione.

Quanto poi alla soppressione di qualunque tipo di ente di area vasta, è bene essere altrettanto chiari.

È pacifico che la scelta compiuta dalla l. n. 56 non è stata affatto nel senso di sopprimere la dimensione di area vasta.

Essa, da un lato, ha dato finalmente attuazione alla previsione costituzionale delle città metropolitane, peraltro da nessuno contestata. Dall'altro lato, non solo ha mantenuto il termine provincia, incancellabile in assenza di una revisione costituzionale, ma ha anche provveduto a definire una nuova, articolata ma robusta, disciplina di questi nuovi enti.

È evidente la convinzione del legislatore che l'Italia abbia bisogno non solo delle città metropolitane, esigenza da tutti riconosciuta, ma anche di una rete strutturata di enti di area vasta, capaci non solo di esercitare le funzioni ad essi assegnate ma altresì di operare come snodo tra comuni e altri livelli di governo.

Nella logica di questa legge è evidente, infatti, la convinzione, particolarmente sottolineata per le province, che gli enti di area vasta costituiscano anche una sorta

di “*hub*” sul quale far planare le funzioni che, anche tenendo conto degli specifici territori, richiedano di essere esercitate a un livello sovracomunale, ivi comprese quelle relative all’esercizio di servizi a rilevanza economica.

In questo senso, la l. n. 56 non è certamente una legge transitoria, destinata a essere rimessa in discussione a valle di una riforma costituzionale che cancelli le province dalla Costituzione.

Essa si è già mossa, infatti, nella prospettiva di una profonda trasformazione delle precedenti province in più flessibili e moderni enti di area vasta. Di conseguenza, la disciplina qui prevista è assolutamente idonea a resistere anche alle previste modifiche costituzionali.

Il d.d.l. di revisione costituzionale del Titolo V, infatti, nella parte in cui sopprime il termine provincia, toglie ogni copertura costituzionale alle province, ma certo non mette in forse la intelaiatura del nuovo governo locale così come delineata nella legge Delrio.

Tutto quello che occorrerà fare, e si farà, a seguito dell’approvazione delle riforma costituzionale sarà dunque la abolizione del nome provincia anche nella l. n.56 e la sua sostituzione con altra, e forse più articolata, definizione.