

La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province

di Franco Pizzetti

Premessa: la l.n.56 del 2014 come legge di grande riforma istituzionale

E' già stato detto che la l. n. 56 del 2014 è una grande riforma di sistema del governo locale, con evidenti e immediati riflessi anche sul quadro costituzionale italiano¹.

Eguale è stato ampiamente sottolineato che elemento comune e caratteristica di fondo di tutta la legge è la articolazione del sistema di governo locale in due livelli direttamente rappresentativi degli elettori (comuni e regioni) e in tre diversi livelli sovracomunali, di cui due definiti come enti territoriali di area vasta (città metropolitana e provincia), e uno ente locale a base associativa dei comuni (unione dei comuni).

Tutti e tre questi livelli di governo sovracomunale sono poi caratterizzati da essere governati da organi eletti dai sindaci dei comuni facenti parte del territorio e dunque configurati come enti di secondo livello.

Richiamati questi tratti comuni, va detto però che le diverse parti del sistema di governo locale così definito hanno missioni e ruoli nettamente diversi tra loro.

Le città metropolitane rappresentano infatti e finalmente l'approdo dell'Italia a una dimensione oggi internazionalmente riconosciuta: che lo sviluppo di un Paese è trainato dalle sue grandi città e dal loro essere in rete con le altre grandi città del mondo.

Cfr. in particolare F. Pizzetti, Una grande riforma istituzionale: la l.n.56 del 2014 (legge Delrio) in *Astrid Rassegna* n. 202, 13 maggio 2014

Sappiamo tutti che dal 1990 il nostro ordinamento le prevede e dal 2001 sono individuate dalla Costituzione come elementi costitutivi della Repubblica e che tuttavia nell'arco di questi 22 anni non siamo riusciti a istituirle.

Oggi le città metropolitane sono realtà.

Non vi è dubbio che le dieci città metropolitane individuate dalla l. n. 56 non sono tutte di pari dimensioni, e che i loro confini, parametrati sulle precedenti province, possono suscitare perplessità e critiche.

Così come è evidente che il costituzionalmente dovuto rinvio alle regioni a statuto speciale del compito di completare nel loro ambito il disegno complessivo delle città metropolitane segna un elemento problematico non indifferente.

Resta vero però che comunque la istituzione delle città metropolitane costituisce una grande innovazione, purtroppo un poco appannato dall'eccessiva attenzione posta nel dibattito di questi mesi, alla riforma delle province.

Diverso, molto diverso, il discorso da fare per le province.

Qui la legge disegna un modello di ente di area vasta del tutto nuovo, diverso dalle province precedenti e dalle stesse città metropolitane.

Siamo infatti in presenza di un ente territoriale di area vasta che, pur esercitando alcune funzioni fondamentali già individuate dalla legge stessa, ha però come finalità essenziale quella di porsi come una sorta di "hub", sul quale i comuni del territorio possano "far poggiare" l'esercizio delle funzioni che ritengono possano essere meglio e in modo più efficiente svolte a un livello e a una dimensione territoriale più ampia.

Dunque mentre le città metropolitane sono nuovi "enti di governo e di coordinamento forte", le province sono essenzialmente "enti territoriali al servizio dei comuni", per l'esercizio ottimale delle loro funzioni.

Non solo: nel disegno del legislatore le province sono destinate ad essere anche una sorta di "ente territoriale a carattere strumentale generale" sia per lo Stato che per le regioni.

Il comma 90 specifica infatti che Stato e regioni dovranno, entro tempi e con modalità da stabilire nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, “trasferire alle province le eventuali funzioni in materia di organizzazione e gestione di servi di rilevanza economica che siano attualmente attribuiti a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale”.

Infine anche le unioni di comuni si presentano come enti dotati di una loro specificità.

Sono definite enti locali (e non enti territoriali), anche a sottolinearne in tal modo la struttura associativa, ma ad esse il legislatore assegna il compito di esercitare tutte le funzioni fondamentali proprie dei comuni che ne fanno parte, oltre a quelle che eventualmente i comuni intendano delegare ad esse.

Dunque nel disegno del legislatore le unioni dei comuni non sono enti di area vasta destinati a essere necessariamente una struttura permanente del sistema, quanto piuttosto una forma associativa di esercizio di funzioni fondamentali, potenzialmente destinata anche ad anticipare, a seconda dei casi, la fusione dei comuni che ne fanno parte, o la loro incorporazione nel comune di maggiore rilevanza.

Del resto è significativo che le unioni siano disciplinate in una parte della legge che si occupa anche delle fusioni e delle incorporazioni dei comuni.

Si può dire che le unioni siano una sorta di “enti double face”, a struttura associativa e funzioni vincolate per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei comuni, ma anche potenzialmente in grado di evolversi dalla forma associativa verso la creazione di un nuovo comune di dimensioni più ampie e onnicomprensivo dei comuni che ne fanno parte.

2. Aspetti comuni e aspetti differenziali dei nuovi enti di secondo livello: la complessità del modello e la rilevanza degli statuti

Dunque un primo dato certo è che la l. n. 56, pur presentando aspetti unitari molto forti, ridisegna il sistema di governo locale secondo tratti e modalità tra loro diversi.

L'elemento innovativo comune di maggior importanza è certamente il fatto che sono tutti enti di secondo grado, e tutti enti i cui organi sono composti da sindaci eletti da sindaci e da consiglieri comunali.

A questo si può aggiungere però un secondo aspetto comune, di non minor rilievo.

A tutti questi enti è concessa una autonomia statutaria molto ampia, del tutto diversa da quella precedentemente prevista dal TUEL per comuni, province e unioni.

Infatti, mentre dalla l. n. 142 del 1990 in poi la autonomia statutaria è stata riferita essenzialmente alla struttura organizzativa interna degli enti e, in parte più limitata, alle modalità di decentramento e di partecipazione popolare, nella l. n. 56 gli statuti di tutti gli enti di secondo livello, a struttura e carattere territoriale o locale, hanno competenze molto più ampie che consentono a queste fonti di definire con notevole libertà le modalità di organizzazione sul territorio dei loro uffici e i loro rapporti sia con la regione che con i comuni che ne fanno parte e con quelli esterni al loro territorio.

Insomma, nel modello della l. n. 56 lo statuto è una fonte importante, quasi si potrebbe dire è la “legge” di ciascun ente.

In un certo senso, al di fuori delle categorie formali che regolano i rapporti tra le fonti e che ovviamente restano ferme, si potrebbe dire che la l. n. 56 si pone rispetto agli statuti delle città metropolitane e delle province (e anche a quelli delle unioni) quasi come una sorta di “legge quadro”, e che gli statuti, per il loro contenuto e la loro stessa funzione, sono davvero un poco “la normativa fondamentale” di ciascun ente.

Tutto questo induce a una ulteriore osservazione.

Caratteristica essenziale di questa legge è che non solo i tre enti di secondo livello da essa disciplinati sono tra loro diversi per ruolo, missione e logica istituzionale, ma anche che se la legge troverà piena attuazione non ci sarà nessuna città metropolitana eguale all'altra e nessuna provincia identica all'altra. Lo stesso vale per le unioni.

Insomma il modello di fondo di questa legge, anche proprio con riferimento al potere statutario, è quello di assicurare a ciascuna città metropolitana, a ciascuna provincia e a ciascuna unione la massima flessibilità.

Questo significa che ha davvero un significato limitato immaginare che sia di particolare utilità avere un “modello di statuto tipo”, sia per le città metropolitane che per le province e per le unioni, salvo che a tale eventuale modello ci si limiti ad attribuire il ruolo di una sorta di documento “promemoria”, utile essenzialmente a individuare i diversi aspetti che lo statuto deve prendere in esame.

Certo è che in ogni caso sarebbe assai più utile che si predisponessero linee guida piuttosto che statuti tipo e, aggiungo, che le linee guida relativamente ai modelli di statuto riguardassero non solo le città metropolitane ma anche le province e le unioni.

Viene qui in rilievo un aspetto sul quale si tornerà ancora: la importanza che nell'analizzare questa legge e le sue modalità di attuazione non si presti attenzione solo al tema delle città metropolitane, per quanto importante esso sia, ma si dedichi non meno sforzo ad accompagnare il processo di trasformazione delle province e di implementazione delle unioni.

E' evidente infatti che, specialmente dal punto di vista dei comuni, le province e le unioni hanno una importanza molto rilevante, riguardando tutti quelli non compresi nelle città metropolitane, per quanto riguarda le province, e un numero potenzialmente molto ampio di comuni di minori dimensioni, per quanto attiene alle unioni.

3. Ulteriori complessità del modello nella fase della sua prima attuazione

La complessità (e in parte anche la flessibilità) del modello di riorganizzazione degli enti di governo di secondo livello, e segnatamente delle città metropolitane e delle province, è particolarmente evidente nella fase di prima attuazione.

Pur essendo del tutto vero che per quasi 150 anni il modello di governo locale italiano relativo a comuni e province è rimasto sostanzialmente ispirato all'uniformità sabauda sia per quanto riguarda la struttura organizzativa e rappresentativa degli organi di governo sia per quanto riguarda le funzioni assegnate ai due livelli (con limitate eccezioni relativamente a forma organizzativa e sistema elettorale dei comuni fino a 15.000 abitanti), è vero anche che con la istituzione delle regioni nel 1970 e molto di più a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il modello complessivo ha radicalmente visto mutare la sua uniformità, soprattutto con riguardo alle funzioni.

Infatti il nuovo Titolo V assegna sia allo Stato, nelle materie di sua competenza, che alle regioni, in quelle ad esse riservate, il compito di definire modalità e soggetti destinatari delle funzioni amministrative relative alla reciproca legislazione, fermo restando che spetta allo Stato, ex art. 117 secondo comma lettera p) Cost. definire le funzioni fondamentali dei comuni, delle città metropolitane e delle province.

Lasciando ora da parte la annosa questione se nelle materie fondamentali lo Stato conservi anche il potere di definire le modalità di esercizio delle funzioni indipendentemente dalle sue competenze legislative, o se, come sempre più anche la giurisprudenza costituzionale stabilisce, la disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali segua la competenza legislativa di volta in volta interessata, è del tutto evidente che la legislazione regionale ha comunque una forte incidenza in ordine alle funzioni concretamente assegnate a province, comuni e città metropolitane.

Del resto, anche con riferimento alle funzioni fondamentali questo è esplicitamente ribadito da quanto previsto dal comma 87 che precisa: “le funzioni

fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'art. 117 commi secondo, terzo e quarto della Costituzione”.

Va inoltre tenuto conto di quanto previsto dall'art. 118 Cost., che del resto la stessa l. n. 56 richiama (cfr. in particolare commi 89 e 90), secondo il quale, in virtù del principio di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza, le funzioni amministrative, di principio spettanti ai comuni, possono e devono essere dalle leggi statali e regionali assegnate al livello territoriale di governo più adeguato a svolgerle.

In ogni caso è certo che, specialmente a partire dalla entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione (in precedenza come si ricorderà le regioni potevano solo delegare funzioni proprie o avvalersi degli enti locali per l'esercizio delle medesime) il sistema delle funzioni amministrative di comuni e province è letteralmente “esploso”, dando vita a una realtà estremamente diversificata da regione a regione, anche e specialmente per quanto riguarda le funzioni assegnate alle province.

Fenomeno, questo, che ovviamente non si è finora verificato per le città metropolitane a causa della loro mancata istituzione ma che ha massicciamente riguardato anche le province che nelle diverse regioni sono destinate a trasformarsi, a seguito della l. n. 56 del 2014, in città metropolitane.

Occorre insomma partire dalla consapevolezza che operiamo in un sistema di enti territoriali in concreto tutt'altro che omogeneo quanto a funzioni effettivamente esercitate. Il che incide in modo molto rilevante sulla complessità del processo, regolato dai commi da 85 a 97, finalizzato a ridefinire la attribuzione a comuni o regioni o Stato (o anche alle stesse province) delle funzioni attualmente esercitate dalla province e non rientranti tra quelle fondamentali di cui al comma 85.

Vi saranno infatti casi in cui in una regione alcune funzioni saranno state delegate o attribuite dalla legge regionale alle province, mentre in altra regione saranno rimaste di competenza regionale ovvero assegnate a comuni o ancora esercitate attraverso enti di matrice regionale.

Una ulteriore complicazione relativa alla attuazione della l. n. 56, almeno nella sua prima fase, è data dal fatto che un certo numero di competenze oggi assegnate alle province da leggi statali adottate prima della riforma del Titolo V e non successivamente modificate da leggi regionali, devono ora essere riallocate non più con atto statale ma con legge regionale, tenendo conto della diversa ripartizione attuale fra legislatori.

Infine, va tenuto conto che nel sistema della l. n. 56 alla riallocazione in capo ad altri enti (siamo essi comuni o regioni) delle funzioni attualmente esercitate dalla province deve far seguito la riallocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Si tratta di una operazione estremamente complessa, che andrà fatta con molta attenzione anche al fine di non creare disparità di trattamento fra personale oggi dipendente da province diverse ma sottoposto a un medesimo regime contrattuale e dunque regolato da un sistema di rapporti di lavoro pubblico sostanzialmente omogeneo (aspetto questo regolato specificamente dal comma 92).

4. La necessità di leale collaborazione e costante raccordo tra Stato e regioni, con la partecipazione di Anci e Upi e, per la parte di loro interesse delle organizzazioni sindacali

Il quadro descritto dà conto della complessità del processo in atto, e della difficoltà di condurlo in porto nei tempi previsti senza una ampia capacità di collaborazione e di raccordo tra Stato e regioni, e una convinta collaborazione di Anci e Upi. Allo stesso tempo occorrerà anche una ampia e fattiva collaborazione delle organizzazioni sindacali, specialmente per la parte disciplinata dal comma 92.

Nell'incontro promosso il 14 maggio 2014 dal Ministro degli affari regionali Lanzetta e coordinato nell'occasione dal Sottosegretario Bressa, degli Stati generali dei soggetti coinvolti nel processo di prima attuazione come disposto dai commi da 85 a 97, si è registrato un generale impegno a operare nel rispetto della leale collaborazione tra Stato e regioni e col coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Si è inoltre convenuto che Stato e regioni, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, procedano nei tempi più rapidi possibili a una ricognizione delle funzioni che le province attualmente svolgono sulla base di leggi statali o regionali, per procedere poi, col coinvolgimento di Anci e Upi, a una prima verifica delle convergenze o delle discrepanze riscontrate.

Vi è tuttavia un rischio che è bene segnalare e che deve in ogni modo essere evitato.

Il processo di attuazione, che allo stato non può che svolgersi nella vigenza del testo attuale del Titolo V, potrebbe incontrare particolari difficoltà se le regioni dovessero muovere invece dalla convinzione che tutto il processo debba essere orientato tenendo conto della discussione in corso sulla riforma costituzionale e della abolizione in essa prevista delle province quali elementi costitutivi della Repubblica.

Un atteggiamento di questo genere da parte delle regioni, per certi aspetti anche comprensibile, sarebbe particolarmente preoccupante perché renderebbe difficile rispettare i tempi previsti dai commi 91 e 92 trovando il giusto punto di equilibrio fra testo costituzionale vigente (che deve essere rispettato) e testo di riforma in discussione (che può mutare nel corso dell'esame parlamentare).

Merita inoltre sottolineare che se si dovesse mettere al centro la riforma costituzionale in discussione anche il riparto delle competenze tra Stato e regioni, che costituisce l'architrave del procedimento di cui ai commi da 85 a 97,

diventerebbe “friabile” e sottoposto a possibili mutamenti anche di notevole rilievo.

Dunque è davvero essenziale una preventiva messa a punto metodologica tra tutti i soggetti interessati, dallo Stato alle regioni a Anci e Upi, circa il modo di operare in questa fase di prima attuazione, che, dati i tempi previsti dalla l. n. 56, deve comunque essere completata prima che la riforma costituzionale possa entrare pienamente in vigore.

A questo proposito si insiste ancora una volta sulla necessità la attuazione della riforma sia costantemente monitorata non solo dal punto di vista delle città metropolitane ma anche, e con particolare attenzione, per la parte relativa alle province.

Del resto le città metropolitane sono immediatamente e direttamente interessate, anche in questa fase, alle decisioni che saranno assunte in ordine alle province, e specificamente alle province alle quali esse succedono in virtù di quanto disposto dal comma 5, 6 e 12 della l. n. 56.

5. Il “posto” delle città metropolitane nel processo di attuazione della riforma Delrio: tra specificità e complessità

A prima vista, leggendo i commi da 85 a 97 dedicati alla prima attuazione della l. n. 56, si potrebbe cadere nell’errore di ritenere che le città metropolitane non siano direttamente interessate a questa fase, inserita nella parte relativa al riordino delle funzioni delle province.

Questa impostazione, comunque non corretta, avrebbe forse potuto avere una qualche giustificazione nell’ambito del testo del ddl n. 1052, presentato a suo tempo dal governo, secondo il quale le città metropolitane succedevano alle province in tutte le funzioni da queste svolte. Una impostazione della quale è rimasta evidente traccia nei commi 47 e 48, che tuttora prevedono il trasferimento alle città metropolitane di tutto “il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti

i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all’atto del subentro alla provincia”.

Senonché nel testo approvato in via definitiva, dopo i complessi passaggi dell’esame parlamentare, si prevede ora che le città metropolitane oltre ad avere ai sensi dell’art. 117 comma secondo lettera p) Cost., proprie funzioni fondamentali puntualmente elencate al comma 44 dalla lettera a) alla lettera f), abbiano anche “le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell’ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 (comma 44 primo capoverso)”.

Dunque con riguardo alle città metropolitane la l. n. 56 prevede tre tipologie di funzioni:

a) l’attribuzione di funzioni fondamentali proprie di questi enti ex art. 117 comma secondo lettera p) Cost.;

b) l’attribuzione delle funzioni fondamentali proprie delle province come indicate nel comma 85;

c) ulteriori funzioni attualmente attribuite o assegnate alle province alle quali esse succedono, che devono essere individuate con il procedimento di cui ai commi da 85 a 97.

La l. n. 56 specifica poi altri due punti chiave:

a) il primo, che “restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all’art. 117 della Costituzione nonché l’applicazione di quanto previsto dall’art. 118 Cost.” (comma 45);

b) il secondo che, come già ricordato “spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali” (comma 47).

Come si vede dunque vi sono nessi molto forti tra le funzioni delle città metropolitane come definite dalla legge e come dovranno essere individuate dal

processo di attuazione di cui al comma 44 primo capoverso, e le funzioni delle province.

E' evidente dunque che non è possibile immaginare che il processo di attuazione della l. n. 56 di cui ai commi da 85 a 97 interessi solo le province perché, al contrario, esso riguarda anche e direttamente le città metropolitane (comma 44).

Ne deriva che nel delineare le modalità di prima attuazione della l.n.56 specificamente per quanto riguarda la redistribuzione delle competenze attualmente esercitate dalle province, occorrerà dedicare particolare e specifica attenzione a come attuare questo stesso procedimento rispetto alle città metropolitane.

Tema che dovrà essere affrontato tenendo conto sia delle specifiche modalità di individuazione delle funzioni delle città metropolitane così come elencate poco sopra, sia del fatto che comunque la città metropolitana subentra totalmente alla provincia relativa in tutti i rapporti e ne eredita tutte le risorse umane, finanziarie e strumentali.

Soprattutto questo ultimo aspetto merita attenzione, perché quanto disposto dal comma 47 circa il trasferimento alla città delle risorse attuali delle province impone una scelta metodologica difficile fra due possibili ipotesi:

la prima e più lineare: quella di ritenere che comunque la l. n. 56 faccia implicitamente una scelta preferenziale a favore del subentro integrale della città metropolitana in tutte le funzioni precedentemente esercitate dalla rispettiva provincia;

la seconda, più conforme alla lettera delle disposizioni, che Stato e regioni possano attribuire ai comuni o alla regione o allo stesso Stato funzioni precedentemente esercitate dalla provincia alla quale la città subentra, ma senza poter disporre il trasferimento di alcuna risorsa umana, finanziaria e strumentale. Non sembra esservi dubbio infatti che quanto disposto su questo punto dal comma 47 rispetto alle città metropolitane prevale su quanto disposto invece dal comma 92 per le altre province.

6. Ancora sulla fase di prima attuazione della l. n. 56 e le città metropolitane

Il quadro delineato consente di capire meglio quanto sia complesso e articolato il processo di prima attuazione della l. n. 56, e quanto sia forte la connessione tra città metropolitane e province, tanto sotto il profilo degli aspetti comuni al procedimento relativo ai due tipi di enti quanto rispetto alle differenze.

Con riguardo alle città metropolitane nella fase di prima attuazione vi sono ancora due questioni che meritano di essere affrontate.

La prima riguarda come affrontare anche nella fase di prima attuazione della l. n. 56 il tema della individuazione in concreto del contenuto delle funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane diverse e ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali delle province che pure spettano anch'esse alla città metropolitana in base al primo capoverso del comma 44.

Apparentemente si potrebbe ritenere che la questione non abbia una sua autonomia, e che se si tratta si individuare già nella fase di prima attuazione le funzioni fondamentali indicate dalla legge per le città metropolitane e per le province, questo debba avvenire allo stesso modo e con analoga metodologia.

A ben vedere però non è così.

Le funzioni fondamentali delle province circoscrivono innanzitutto tra le funzioni e le competenze che già oggi le province esercitano quelle che, ai sensi dei commi 85 e 86, assumono ora questa caratteristica.

Può essere che in futuro nel perimetro di queste funzioni così come definite possano trovare allocazione anche competenze e compiti previsti da leggi statali e regionali oggi non presenti o non individuati nell'ordinamento. E' evidente però che la prima operazione da fare, particolarmente in sede di prima attuazione, è individuare quali delle funzioni oggi esercitate dalle province rientrino nel perimetro di quelle indicate nei commi 85 e 86, e che è bene che questo avvenga secondo modalità e contenuti condivisi sia dallo Stato che dalle regioni.

La stessa operazione, salvo ipotesi particolarissime, non è invece possibile per le funzioni fondamentali delle città metropolitane. Qui si tratta di funzioni “nuove”, individuate rispetto a un ente “nuovo” e in linea di massima oggi non esercitate dalle province.

Dunque un elenco di funzioni che dovrà essere riempito di contenuti, anche attraverso legislazioni statali e regionali coerenti con quanto disposto al comma 44.

La domanda che ci si può porre è se questa operazione debba essere integralmente rimessa alla legislazione statale e regionale futura o se non sia opportuno invece provare a individuare, anche rispetto a questo elenco, il perimetro del contenuto di ciascuna funzione, secondo modalità condivise che indichino una strada che Stato e regioni si impegnano a rispettare.

Si tratta di un interrogativo che può tollerare risposte e opinioni diverse, ma certo sarebbe opportuno che già nella fase di prima attuazione vi fosse un accordo almeno sul contenuto di queste materie e del loro perimetro. Sarebbe infatti assai utile dare maggiore organicità e coerenza a tutto il procedimento relativo all’attuazione della legge rispetto alle città metropolitane.

La seconda questione riguarda invece il contenuto dello statuto della città metropolitana e le modalità con le quali esso deve essere pensato nella fase di elaborazione e approvazione.

La tempistica prevista dalla l. n. 56 consente di dire che i tempi previsti stabiliscono che l’accordo Stato-regioni di cui al comma 91 nonché l’intesa di cui al comma 92 debbano essere fatti, sia per le città metropolitane che per le province, prima che scadano i termini per l’approvazione degli statuti

Questo aspetto merita di essere sottolineato con particolare rilievo per le città metropolitane perchè proprio per la diversa natura di queste (enti di governo e coordinamento forte) rispetto alle province (enti “hub” per i comuni e le regioni) comporta che anche il ruolo degli statuti nei due tipi di enti sia potenzialmente diverso.

E' infatti certamente più necessario per le città metropolitane che non per le province avere chiaro il profilo e il contenuto delle funzioni da svolgere al momento in cui si compiono le scelte statuarie, specialmente rispetto al rapporto tra città e comuni.

Dunque sarebbe opportuno che i Consigli metropolitani potessero procedere alle loro scelte statutarie relative a valle della soluzione dei problemi relativi alla individuazione delle funzioni delle città. Cosa che sarebbe certo opportuna anche per le province, ma per questi enti appare meno fondamentale.

Esce confermata da queste riflessioni la delicatezza della fase statutaria, tanto più tenendo conto che anche per le città metropolitane come per le province è altamente improbabile che le funzioni da ciascuna esercitate coincidano perfettamente.

Va sempre tenuto presente, infatti, che le città metropolitane succedono alle province e dunque anche per esse si pone la possibilità che le funzioni esercitate dalle province alle quali succedono siano diverse da regione a regione.

7. Conclusione

Questa riflessione non ha una conclusione. Essa resta necessariamente aperta agli sviluppi futuri del processo di attuazione della l. n. 56 e dei nodi problematici che esso è chiamato a sciogliere.

Lo scopo di questa analisi è solo quello di mettere in luce la complessità oggettiva dell'attuazione di una legge così innovativa.

Una sfida di grande portata in questa fase di riforme.