

3 APRILE 2019

La riforma del governo locale nella
legge Delrio: qualche riflessione cinque
anni dopo

di Marzia De Donno
Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara

La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo *

di Marzia De Donno

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara

Sommario: **1.** Premessa. Il recente cammino delle riforme locali in Italia: lo spartiacque del 2013, la legge Delrio n. 56/2014 e il tentativo di riforma costituzionale. **2.** Gli obiettivi della riforma Delrio. Il rafforzamento del livello comunale. **2.1.** La razionalizzazione della mappa comunale. **2.2.** Il ruolo strategico della cooperazione intercomunale. **3.** Il riordino del livello intermedio e il nuovo disegno dell'area vasta. **3.1.** La riforma delle Province in attesa della riforma costituzionale. **3.2.** L'istituzione delle Città metropolitane. **4.** Alcune riflessioni conclusive: un bilancio delle riforme locali cinque anni dopo.

1. Premessa. Il recente cammino delle riforme locali in Italia: lo spartiacque del 2013, la legge Delrio n. 56/2014 e il tentativo di riforma costituzionale

Ripercorrere, oggi, il cammino delle più recenti riforme sul governo locale in Italia richiede di riportare alla mente le tappe, gli arresti, gli ostacoli incontrati così come i passi in avanti compiuti dal legislatore italiano lungo il suo percorso. E occorre anche segnare, sia pur idealmente, il momento in cui la strada intrapresa ha assunto una precisa direzione di marcia, dopo alcuni erratici tentativi di perlustrazione del terreno delle riforme locali.

Come noto, tra gli anni 2007 e 2012, in un contesto attraversato da una forte crisi economica e istituzionale, i principali interventi sul governo locale nel nostro Paese furono animati da pressanti logiche di contenimento della spesa pubblica, che impressero alla produzione normativa di quel periodo tratti spesso confusi e caotici, produttivi di un generale e complessivo senso di disorientamento¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La l. n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) costituisce convenzionalmente la prima delle misure emergenziali anticrisi che, in Italia, incisero drasticamente anche sul sistema delle autonomie locali. Seguirono, poi, gli interventi più puntuali, attuati per lo più con decretazione d'urgenza, in materia di soppressione delle autorità di ambito territoriale (d.l. n. 2/2010, conv. in l. n. 42/2010); di esercizio associato obbligatorio delle funzioni per i piccoli comuni (d.l. n. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010, d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011 e d.l. n. 95/2012, conv. in l. n. 135/2012); di soppressione di alcuni istituti della partecipazione amministrativa (difensori civici e forme di decentramento comunale, con il d.l. n. 2/2010); in materia di Province, dove, con svariati interventi, si è tentata la soppressione delle Province minori – d.l. n. 138/2011 –, la trasformazione in enti ad elezione indiretta – d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011 – e il loro complessivo riordino sulla base di criteri demografici e geografici – d.l. n. 95/2012; infine, in materia di Città metropolitane (d.l. n. 95/2012).

Come venne denunciato da più parti anche in dottrina, nell'incoerenza dei singoli interventi, nell'assenza di prospettive di lungo termine nonché di validi modelli alternativi da proporre erano stati persi di vista alcuni dei principali punti di riferimento – a cominciare dal cardine del buon andamento delle pubbliche amministrazioni – e smarriti alcuni dei tratti più tipici dell'autonomia locale².

Anche gli stessi processi decisionali si erano irrimediabilmente allontanati dagli steccati posti dalla Costituzione, risultando, da un lato, reiteratamente deviato il normale circuito dell'elaborazione parlamentare a causa di un ricorso talora eccessivo allo strumento accelerativo del decreto-legge e, dall'altro, fortemente alterato anche il riparto delle potestà legislative tra Stato e Regioni in materia.

Non è un caso, del resto, che i principali tra quei provvedimenti normativi – il d.l. n. 201/2011 e il d.l. n. 95/2012, che procedevano, tra l'altro, ad un complessivo riordino delle Province e alla stessa istituzione delle Città metropolitane – furono dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 220/2013, proprio per la scelta di affidare al meccanismo della conversione parlamentare dei decreti-legge riforme che avrebbero dovuto avere una vocazione ordinamentale e di sistema.

Non entrando nel merito delle scelte compiute dal legislatore, la Corte riconobbe in quella pronuncia proprio la palese inadeguatezza dello strumento normativo impiegato a realizzare riforme che – secondo la Corte – non potevano possedere, per la sola situazione emergenziale in cui versava allora il Paese, il tratto della straordinarietà e dell'urgenza, richiedendosi, per contro, processi organici di discussione in seno al Parlamento³.

Si segnava così la fine di una breve ma convulsa fase di riforme dell'ordinamento locale italiano⁴ e, conformemente alle indicazioni del giudice costituzionale, si rendeva ormai necessaria una nuova legge «idonea a conferire a questa materia un assetto organico e stabile, con una disciplina chiara e, per quanto possibile, semplice, superando le incertezze che [avevano] caratterizzato le fasi trascorse»⁵.

² Per un complessivo giudizio di critica su queste manovre, cfr., oltre alla dottrina citata *infra*, L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale?*, in *Libro dell'anno del Diritto Treccani 2012*, Roma, 2012, p. 10 ss.; ID., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012, p. 845 ss. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, p. 9 ss.; R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 447 ss.; G. D'AURIA, *La Manovra di agosto. Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2012, p. 11 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Fed.*, n. 3/2011, pp. 457 ss.; ID., *Il sistema locale nella transizione costituzionale*, in *Libro dell'anno del Diritto Treccani 2014*, Roma, 2014, p. 240 ss.; G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?* in *Ist. Fed.*, n. 3/2012, p. 503 ss.; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale: verso quale modello?*, in *Ist. Fed.*, n. 3/2012, p. 695 ss.

³ Già con la sent. n. 151/2012, la Corte aveva ricordato allo Stato che la situazione emergenziale dettata dalla crisi non poteva essere impiegata come giustificazione né per alterare il riparto delle competenze stabilito in Costituzione né per sospendere le garanzie di autonomia riconosciute dalla Carta agli enti territoriali.

⁴ Così M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 1.

⁵ L. VANDELLI, Audizione presso la Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali, seduta del 23 ottobre 2013, riportata anche in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013.

Occorreva, per altro verso, anche imprimere un'accelerazione a quei processi di riforma del sistema locale, già da tempo necessari e da così troppo tempo attesi. Policentrismo, sovraccarico dei livelli di rappresentanza e inefficienza degli apparati amministrativi, sovrapposizione delle competenze e dispersione delle responsabilità, moltiplicazione dei centri di spesa con costi diretti ed indiretti sulla finanza pubblica ed i cittadini erano le tinte fosche di un ritratto degli enti territoriali italiani che andava ormai rivisto e, auspicabilmente, migliorato⁶.

D'altra parte, bisognava pure non transigere più rispetto alle numerose sollecitazioni provenienti dall'Unione europea. Sollecitazioni che rappresentavano una strategia di politica economica di uscita dalla crisi, anche in consonanza con i più recenti mutamenti della *governance* economica dell'UE e, al tempo stesso, un preciso piano di riforme strutturali per tutti i livelli territoriali di governo, preordinate alla costruzione di una *multilevel governance* reale e basata su un maggiore coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie⁷.

Già, del resto, in quegli stessi anni altri *partner* europei – come la Grecia, il Portogallo, la Spagna e la stessa Francia – avevano intrapreso complessi percorsi di riforma palesemente ispirati a precisi obiettivi di razionalizzazione, semplificazione e chiarificazione del sistema delle autonomie locali, ai quali il dibattito italiano di quegli anni guardava con interesse⁸.

E', pertanto, esattamente con queste premesse che entrava in vigore nell'ordinamento italiano la l. 7 aprile 2014, n. 56, recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, c.d. legge Delrio⁹. Pur presentando forti tratti di continuità rispetto al passato e pur risentendo ancora delle logiche

⁶ Esortazioni, queste, provenienti anche da parte della dottrina italiana. Si vedano, tra gli altri, i vari contributi presenti nel volume F. BASSANINI – L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008; V. CERULLI IRELLI – F. PIZZETTI – L. VANDELLI – A. VIGNERI, *La semplificazione dell'architettura istituzionale*, in *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze, 2013, p. 31 ss.; M. CAMELLI, *Semplificazione dei livelli di rappresentanza (note per una impostazione del problema per soluzioni radicali)*, in www.astrid-online.it; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2011, p. 599 ss.

⁷ Sull'influenza dell'Unione europea anche sulle recenti riforme locali italiane, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, p. 115 ss.

⁸ Diversi gli studi, gli approfondimenti e le analisi che la dottrina italiana di quegli anni andava compiendo sulle riforme di altri ordinamenti stranieri. Solo per citare alcuni tra i principali contributi del tempo, cfr.: *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, *Ist. Fed.*, n. 3/2012; G. C. DE MARTIN, *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2014; S. BOLGHERINI – P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province, enti territoriali in Italia e in Europa*, Padova, 2014; P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, 2014; M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, 2015; W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, 2017.

⁹ Per un commento alle disposizioni della l. n. 56/2014, si vedano L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; F. FABRIZZI

della *spending review*, la l. n. 56/2014 si presentava come il primo tentativo di revisione e di regolazione organica dell'intera disciplina degli enti locali, secondo una nuova ed ambiziosa visione d'insieme dell'intero sistema territoriale italiano.

Chiaramente influenzata dalla volontà di costruire un diverso sistema di *governance* territoriale integrata a superamento del tradizionale modello napoleonico di stratificazione dei poteri locali – c.d. *millefeuille territoriale* –, due sono stati gli obiettivi principali avuti di mira dalla legge: il rafforzamento del livello comunale, a mezzo principalmente di fusioni e Unioni di Comuni, e il complessivo riordino del livello intermedio, attraverso la trasformazione delle Province in enti ad elezione indiretta e l'istituzione delle Città metropolitane dall'analoga forma di governo¹⁰.

Affidando agli amministratori comunali tanto l'azione amministrativa di prossimità quanto l'elaborazione degli indirizzi e delle strategie di governo dell'area vasta, il legislatore intendeva chiaramente porre i Comuni al centro di tutte le relazioni politiche e istituzionali locali, secondo una logica di superamento delle sovrapposizioni e delle contrapposizioni tra livelli di governo, nella prospettiva, principalmente, di un rafforzamento della cooperazione interistituzionale e del coordinamento amministrativo.

Ma per rintracciare l'intendimento del legislatore italiano di quegli anni era sufficiente leggere anche la Relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma costituzionale A.S. 1429-2014 recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, ugualmente preordinato ad impostare nuove relazioni e nuovi equilibri tra i diversi poteri locali.

Il progetto di revisione costituzionale – rispetto al quale la l. n. 56/2014 si poneva dichiaratamente come mera “legge ponte”¹¹ – mirava infatti alla definitiva creazione «di un sistema di governo multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale» ed europeo.

Il nuovo sistema territoriale, anticipato dalla legge Delrio e da completarsi dunque attraverso la riforma costituzionale, avrebbe dovuto coincidere con una “Repubblica delle autonomie” fondata su due soli livelli di governo di diretta rappresentanza delle rispettive comunità (Regioni e Comuni). Scomparsa

– G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Milano, 2015.

¹⁰ In questi termini, L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 46/2013, p. 103; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2015, p. 160; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2014, p. 201.

¹¹ «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione»: cfr. art. 1, commi 5 e 51 della legge.

invece dalla Costituzione la Provincia, il livello intermedio, compendiato nel nuovo concetto di area vasta (art. 40, comma 4 del disegno di legge), avrebbe dovuto strutturarsi secondo «forme organizzative, molto flessibili e articolate», che lo avrebbero collocato «in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale»¹² vero e proprio.

Fallito, però, dopo il referendum del 4 dicembre 2016, il tentativo di riformare il Titolo V, parte II della Costituzione, di quel disegno non restano, oggi, che le sole disposizioni della legge Delrio. Una legge pensata come transitoria, divenuta giocoforza definitiva, su cui non sono mancati i dubbi di compatibilità con il confermato quadro costituzionale¹³, ma che costituisce inevitabilmente il punto da cui ripartire lungo il cammino delle riforme, richieste a gran voce dalle associazioni rappresentative degli enti locali e prospettate recentemente anche dal nuovo Governo¹⁴.

I primi cinque anni di applicazione della legge hanno del resto messo in evidenza aporie, criticità e lacune che abbisognano di correzioni e di un nuovo intervento.

A ciò, va detto, hanno contribuito in parte anche la l. n. 190/2014 e le successive leggi di stabilità, che, benché confermate nella loro legittimità dalla stessa Corte costituzionale, hanno fortemente compromesso il disegno riformatore, rendendo nei fatti impraticabile ogni adeguato e coerente riordino delle Province, e minato ogni capacità di effettivo funzionamento delle stesse Città metropolitane¹⁵.

Al fine pertanto di trarre un bilancio complessivo della riforma Delrio, nei paragrafi che seguono si procederà ad una disamina delle principali innovazioni apportate dalla legge e ad una verifica di tenuta

¹² Atti parlamentari – XVII legislatura, A.C. 1452, Relazione di accompagnamento al disegno di legge recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, p. 2.

¹³ Sull'ipotesi di una incostituzionalità sopravvenuta di diverse disposizioni della legge Delrio, cfr. F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale*, in G. DE MARTIN – F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 21 ss.; G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n. 19/2016. Più in generale, sul dibattito successivo al referendum costituzionale, si vedano anche i numerosi contributi pubblicati in *Le Regioni*, nn. 5-6/2016 e 1-2/2017 e in *Ist. Fed.*, n. 3/2016.

¹⁴ Con l'art. 1 comma 2-ter del d.l. n. 91/2018, come convertito dalla l. n. 108/2018, è stata prevista la costituzione di un Tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, per la redazione di Linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, di superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni. Il Tavolo, costituito effettivamente nel novembre del 2018, dovrà concludere i suoi lavori nel maggio 2019. Quanto, invece, all'impatto sull'ordinamento degli enti locali che potrebbero produrre le richieste in materia di regionalismo differenziato di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia e delle altre Regioni che stanno avviando i rispettivi *iter*, sia qui consentito rinviare a M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2018, p. 471 ss.

¹⁵ Cfr. su questi aspetti, anche per un'analisi delle prime pronunce della Corte costituzionale di avallo delle manovre finanziarie statali, P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 61 ss. e la dottrina *ivi* citata.

delle stesse rispetto ai principali obiettivi posti dal legislatore: il rafforzamento del livello comunale (§ 2) e il riordino del livello intermedio (§ 3). Se ne trarranno alcune considerazioni conclusive anche in vista delle prospettive di modifica della legge n. 56/2014, che talora sembrano presagire il compiersi di un'autentica "controriforma" (§ 4).

2. Gli obiettivi della riforma Delrio. Il rafforzamento del livello comunale

Come si è detto, nelle aspirazioni del legislatore del 2014, la presenza a livello locale di diversi strati territoriali tra loro separati e spesso non comunicanti, tipica del modello napoleonico, avrebbe dovuto cedere ad un sistema di tipo integrato attraverso, innanzitutto, il prioritario rafforzamento del livello comunale.

Anche in ossequio ad una consapevole attuazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza sanciti in Costituzione, la centralità assunta nella riforma Delrio dal Comune presupponeva, almeno nelle intenzioni, da un lato, il superamento della frammentazione comunale e la conseguente riduzione del numero degli stessi Comuni e, dall'altro, il potenziamento della cooperazione intercomunale a mezzo di convenzioni e soprattutto di Unioni di Comuni.

2.1. La razionalizzazione della mappa comunale

Specialmente durante gli anni più difficili della crisi economia, l'accentuata frammentazione comunale italiana aveva evidenziato in maniera significativa la forte inadeguatezza dei Comuni – circa il 70% dei quali ha meno di 5.000 abitanti¹⁶ – ad attendere a numerose delle funzioni e dei servizi a favore dei propri cittadini.

Nonostante dunque i tentativi passati di riordino della mappa comunale, tentativi che scoloriscono dinanzi ai processi di razionalizzazione compiuti da altri Paesi europei tra gli anni '70 del secolo scorso sino ai nostri giorni¹⁷, la legge Delrio torna a focalizzare la propria attenzione ancora una volta sulle fusioni di Comuni. In esse, il legislatore italiano continua infatti ad intravedere un valido strumento – alternativo o successivo alle Unioni di Comuni – per conseguire specifici incrementi nell'efficacia e nella

¹⁶ Secondo i dati Istat, al 30 giugno 2018, i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono oltre 5.500. In essi risiede più del 16% della popolazione italiana, pari a quasi 10 milioni di persone.

¹⁷ Basti pensare che in Gran Bretagna, tra il 1974 e il 1975, il numero dei Comuni passò da 1.549 a 522; nella Repubblica federale tedesca, nel 1970, i Comuni da 14.338 divennero 8.414; in Belgio, nel 1975, da 2.359 scesero a 596 e in Danimarca, tra il 1967 e il 1974, passarono da 1.388 a 275. Per casi più recenti, basti qui citare la Grecia, dove nel 2010, gli iniziali 1.038 Comuni sono stati ridotti a sole 325 unità. Per una più ampia panoramica delle fusioni in diversi Paesi dell'Unione europea, cfr. G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di comuni*, in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., p. 168 ss.

qualità delle funzioni e dei servizi locali, grazie principalmente alla riorganizzazione degli apparati e degli uffici comunali, all'ottimizzazione e all'accrescimento delle competenze e delle professionalità del personale, alla realizzazione di economie di scala e alla razionalizzazione della spesa pubblica.

A ben vedere, già le diverse norme di incentivazione finanziaria a favore delle fusioni del biennio 2010-2012¹⁸ avevano consentito un lieve incremento dei casi di aggregazione comunale. Mentre, infatti, tra il 1995 e il 2011 le fusioni registrate nel nostro Paese erano state soltanto 9, nel breve intervallo tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 il dato cresceva sino a toccare il numero di 26 nuovi enti, accorpanti 61 Comuni.

Ma è soprattutto a partire dal 2014 che l'Italia ha conosciuto quell'inversione di tendenza nell'incremento del numero dei Comuni (arrivati nel 2001 a 8.101), che li porterà a scendere per la prima volta nella storia della Repubblica al di sotto della soglia degli 8.000. Tra il 2014 e il 2018 sono stati infatti istituiti 93 nuovi Comuni, per un totale di 222 Comuni soppressi, concentrati prevalentemente nelle aree interne del Paese¹⁹.

Si tratta di una tendenza importante che, seppure non sia in grado di incidere in maniera significativa sulla frammentazione comunale del nostro Paese, dimostra una certa propensione dei Comuni italiani – storicamente restii alla fusione²⁰ – ad aggregarsi. Una propensione, peraltro, manifestata talvolta anche da Comuni di medie e grandi dimensioni, come nel recente caso del nuovo Comune di Corigliano-Rossano istituito nel marzo del 2018²¹.

Certamente, dunque, buona parte di questi risultati sono da attribuire anche alle nuove norme introdotte dalla legge Delrio e dalle leggi finanziarie ad essa collegate.

La legge 56 infatti, da un lato, ha implementato considerevolmente gli spazi di disciplina sinora compendati negli artt. 15 e 16 del TUEL, e, dall'altro, ha proseguito lungo la strada delle politiche di incentivazione finanziaria ed economica a favore dei nuovi Comuni sorti da fusione.

¹⁸ Si tratta di disposizioni presenti prevalentemente in diverse leggi di stabilità (in particolare, la n. 183/ 2011 e la n. 147/2013), cui si accompagnano le previsioni del d.l. n. 95/2012, che introducevano a vario titolo deroghe al patto di stabilità e la previsione di un contributo straordinario decennale a favore dei Comuni istituiti a seguito di fusione.

¹⁹ I nuovi Comuni istituiti nel 2014 sono stati 24, accorpanti un totale di 57 Comuni; nel 2015, le 7 fusioni realizzate (di cui una per incorporazione) hanno portato alla soppressione di 17 Comuni. Nel corso del 2016, si sono avute 29 fusioni (di cui due per incorporazione), con scomparsa di 75 Comuni. Infine, nel 2017 e nel 2018 sono state approvate, rispettivamente, 14 (di cui quattro per incorporazione) e 19 (di cui una per incorporazione) fusioni, per un totale di 31 e 42 Comuni soppressi. Per il 2019 è prevista l'istituzione di 6 nuovi Comuni mediante aggregazione di 14 Comuni d'origine. Attualmente il numero dei Comuni italiani è pari a 7.954.

²⁰ Su cui, si veda G. MASSARI, *Le fusioni di comuni*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. CRUZ SILVA (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local*, cit., p. 275 ss.

²¹ I due Comuni d'origine, Corigliano Calabro e Rossano, contavano rispettivamente 40.478 e 36.598 abitanti.



Nei commi 116-134 di cui si compone l'articolo unico della legge 56, è stata infatti disposta per la prima volta un'ampia disciplina del regime giuridico del nuovo Comune, atta a regolare i profili successori tra i Comuni d'origine e il nuovo ente comunale così come la stessa fase di avvio di quest'ultimo: dalla disciplina degli organi – Commissario prefettizio e Comitato consultivo dei Sindaci – chiamati a svolgere tutte le attività preparatorie e a guidare il nuovo Comune fino alle elezioni amministrative più vicine, passando per la regolazione dell'efficacia giuridica degli atti normativi, degli strumenti urbanistici e dei bilanci fino alla data di adozione degli atti corrispondenti da parte del Commissario, o, successivamente, da parte dei nuovi organi comunali, sino alle norme di coordinamento tra gli esiti del processo di fusione e la nuova disciplina sugli obblighi di gestione associata²².

Ma specifica menzione meritano, in particolare, le disposizioni volte a preservare e tutelare le comunità locali di origine, che dimostrano una certa sensibilità del legislatore a venire incontro alle resistenze e ai timori di perdita d'identità delle popolazioni interessate.

Si pensi alla possibilità per lo Statuto del nuovo Comune – da approvarsi anche prima della stessa fusione e da parte dei consigli comunali di tutti i Comuni coinvolti – di prevedere «forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto di fusione» anche diverse dai tradizionali Municipi (comma 116), così come, si pensi, all'obbligo di prevedere, sempre nello Statuto, misure e strumenti in grado di «assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi» a favore delle medesime comunità d'origine (comma 117).

Sono norme, queste, che riconoscono evidentemente ai Comuni la più ampia autonomia normativa ed organizzativa nel definire, specialmente per i primi anni di vita dell'ente, le modalità di erogazione dei servizi su tutto il nuovo territorio comunale così come le soluzioni ottimali per la salvaguardia delle specificità e delle peculiarità di tutti i territori, pur sempre nella prospettiva della costruzione di nuovi legami tra le diverse realtà d'origine. D'altronde, si tratta di soluzioni che, anche attraverso la valorizzazione di eventuali forme di partecipazione amministrativa ed istituzionale già sperimentate dai singoli Comuni (si pensi all'esperienza delle consulte, dei consigli di frazione o ad altre forme di rappresentanza territoriale), potrebbero consentire la stessa responsabilizzazione dei cittadini alla vita istituzionale della nuova comunità così come un riequilibrio politico tra tutte le componenti locali, con

²² Per un'analisi puntuale della nuova disciplina sulle fusioni, vd. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., spec. p. 232 ss.; C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della fusione di comuni*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, cit., p. 268 ss., ID., *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, p. 794 ss. Sulla specifica ipotesi di fusione per incorporazione introdotta dalla legge Delrio e sulle problematiche ricadute in punto di riparto delle competenze legislative statali e regionali in materia, cfr. C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2015, p. 447 ss.

particolare garanzia di quelle che, per ipotesi, fossero sottorappresentate in seno al nuovo consiglio comunale ovvero rimanessero addirittura escluse dalla competizione elettorale²³.

Ma all'incremento dei casi di fusione di quest'ultimo periodo hanno certamente contribuito anche le varie misure di incentivazione e di sostegno economico disposte tanto dallo Stato quanto dalle Regioni: dal costante incremento del contributo straordinario decennale per i Comuni nati da fusione²⁴, cui si sommano i contributi annuali ordinari disposti dalle Regioni, alle disposizioni derogatorie e di maggiore favore per i nuovi Comuni come la cessione di maggiori spazi finanziari in deroga al pareggio di bilancio e il riconoscimento di maggiori facoltà assunzionali anche per personale a tempo indeterminato²⁵, sino alle misure atte a semplificare gli stessi procedimenti di fusione²⁶. Segno, questo, di un preciso intendimento del legislatore – statale e regionale – di confermare la natura volontaria della fusione attraverso un forte e convinto programma di incentivazioni, vantaggi e benefici per i Comuni risultanti dalla stessa.

Resta, evidentemente, il dato di un numero ancora esiguo dei percorsi di aggregazione avviati e, soprattutto, portati a buon termine, che però non può che spingere a proseguire lungo la direzione già intrapresa, anche attraverso l'introduzione di alcuni accorgimenti desumibili dall'esperienza concreta – si pensi allo scoglio creato da referendum consultivi spesso poco partecipati o trasformati in momenti di

²³ Si pensi, in questo senso, al ruolo che potrebbe giocare la presenza di uno o più organi assembleari nei territori dei Comuni d'origine, composti da un numero ristretto di rappresentanti locali e investiti, con funzione consultiva, delle principali questioni istituzionali, amministrative e contabili della vita del nuovo ente, e possibilmente chiamati a prendere parte, senza diritto di voto, alle sedute degli organi del nuovo Comune.

²⁴ Istituito con il d.l. n. 95/2012 (art. 20, comma 1), da ultimo, la legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015, art. 1, comma 18, lett. a)) e la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 447 della l. n. 232/2016) hanno elevato il contributo straordinario da 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione (somma prevista tra il 2013 e fino al 2015) a 2 milioni di euro.

²⁵ Cfr., rispettivamente, art. 1, comma 492 della l. n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) e art. 1, comma 229, l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016). Va ricordata, inoltre, la possibilità prevista dalla legge Delrio (art. 1 comma 132, come modificato dalla l. n. 96/2017 di conversione del d.l. n. 50/2017) di mantenere in ciascun territorio d'origine tributi e tariffe differenziati per cinque esercizi finanziari dalla nascita del nuovo Comune, anche qualora non si sia proceduto all'istituzione dei Municipi.

²⁶ Su cui, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI – F. CERNIGLIA – A. QUADRIO CURZIO – L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, p. 114 ss. Per un'analisi dei risvolti talora problematici dei procedimenti di fusione, vd., più di recente, C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

verifica del consenso politico da parte delle forze locali²⁷ – così come dalle sperimentazioni messe in campo in tempi recenti da altri Paesi che hanno dato ottima prova di sé²⁸.

2.2. Il ruolo strategico della cooperazione intercomunale

Ma nel perseguire l'obiettivo del rafforzamento del livello comunale è specialmente alla cooperazione intercomunale che la legge Delrio ha affidato un ruolo strategico.

Per vero, in netta continuità con le riforme del quinquennio precedente, la legge ha confermato la natura obbligatoria della gestione associata delle funzioni fondamentali²⁹ per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane), sì come prevista dall'art. 14 comma 31-ter del d.l. n. 78/2010³⁰.

²⁷ Su questi profili, vd. L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 35 ss., ove si propone di adottare la medesima logica dei referendum abrogativi di cui all'art. 75 Cost., con un'inversione nella formulazione del quesito referendario – di rigetto dell'opzione favorevole alla fusione espressa dai consigli comunali – e l'introduzione di un quorum per incentivare la partecipazione dei cittadini favorevoli ed evitare che il progetto di fusione venga frustrato da esigue minoranze.

²⁸ Come la Francia, su cui sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local 2014*, p. 105 ss., e, in particolare, pp. 119-121.

²⁹ Ai sensi dell'art. 19 del d.l. n. 95/2012 sono funzioni fondamentali dei Comuni da esercitarsi necessariamente in forma associata: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

³⁰ Si veda, da ultimo, l'attesa sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 4 marzo 2019 (redattore: Antonini), che, limitando le censure di incostituzionalità ad alcuni limitati profili della disciplina sugli obblighi di gestione associata, ne ha sostanzialmente confermato la legittimità e ribadito la stessa aderenza alla Costituzione delle formule strutturate di cooperazione intercomunale. Più in concreto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28 con riferimento agli artt. 3, 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura, nella parte in cui la norma, generalizzando l'obbligo di gestione associata, non prevede la possibilità per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di dimostrare l'impossibilità oggettiva di attendere agli obblighi in parola a causa di circostanze dovute alla loro collocazione geografica o alle concrete condizioni demografiche e socio-ambientali in cui versano. La disposizione scontrerebbe, quindi, un'eccessiva rigidità, in quando – secondo la Corte – «pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obbiettivi cui eppure la norma è rivolta» (cfr. p.to. 7.5 del Considerato in diritto).



Lo strumento attraverso cui attendere a tale obbligo è ancora l'Unione di Comuni, con esclusione di ogni altro modello strutturato (ConSORZI, Comunità montane, etc.)³¹. Rispetto ad essa, l'unica alternativa possibile resta la convenzione, che, tuttavia, anche dopo il 2014, ha mantenuto un carattere del tutto recessivo. Il ricorso allo strumento consensuale ha continuato ad essere ammesso, infatti, solo per un periodo di tre anni, allo scadere dei quali i Comuni aderenti devono dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata, pena l'obbligo di istituire un'Unione³². La ragione della scelta compiuta è evidente: rendere la formula flessibile della convenzione, la cui previsione in alternativa alla soluzione strutturata dell'Unione era dovuta esclusivamente alle pressioni corporative³³, quanto più compatibile con le finalità di ristrutturazione territoriale perseguite dalla legge stessa. L'Unione – a differenza della convenzione – rappresenta chiaramente il modello organico, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative. Solo in questo modo i Comuni, soprattutto se di modeste dimensioni, potrebbero assumere quella reale valenza di enti di amministrazione generale e di prossimità che compete loro.

D'altra parte, l'Unione, in quanto luogo istituzionale di sintesi degli interessi degli enti di base, dovrebbe costituire, nelle intenzioni del legislatore, anche la soluzione strategica ed ottimale per realizzare al meglio la compenetrazione e l'integrazione tra livelli territoriali avute di mira con la legge 56. Secondo un meccanismo ascensionale e di progressiva aggregazione, solo le Unioni, per il tramite dei propri Presidenti, potrebbero infatti farsi promotrici delle istanze degli enti di base nei diversi e più ampi organi assembleari, a cominciare da quelli provinciali e metropolitani, che non sempre consentono un'adeguata rappresentanza territoriale di tutti i Comuni³⁴.

Anche in conseguenza di ciò, la legge Delrio ha introdotto alcuni elementi di novità nella disciplina delle Unioni, in netta discontinuità rispetto alla legislazione previgente.

³¹ Già la l. n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) aveva disposto la soppressione dei Consorzi di funzioni e la cessazione di tutti i contributi statali a favore delle Comunità montane, con ciò inaugurando la successiva fase di razionalizzazione e soppressione anche di tali enti da parte delle Regioni (vd. art. 2, commi 186 lett. e) e 187).

³² Vd. art. 14, comma 31-*bis* del d.l. n. 78/2010 e d.m. dell'11 settembre 2013, tuttora in vigore. Per l'opposto, la legge 56 autorizza un ampio ricorso ad accordi, intese e convenzioni, quando esse sono chiamate ad investire i rapporti tra gli enti locali ad un livello superiore, tanto in seno alle aree metropolitane (vd. art. 1, comma 11), quanto in relazione all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province oggetto di riordino da parte della medesima legge (art. 1, comma 89).

³³ A. POGGI, *Unione e fusione di comuni*, in F. FABRIZZI – G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 120.

³⁴ Cfr. su questi aspetti L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2014, p. 251 ss., e, prima dell'entrata in vigore della legge Delrio, P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, 2011, p. 344.

Da un lato, ha riconosciuto la garanzia di rappresentatività di tutti i Comuni aderenti in seno al consiglio dell'Unione, ripristinando così una struttura associativa altamente partecipata³⁵ e, dall'altro, ne ha rafforzato l'autonomia statutaria, affidando allo Statuto, da approvare in prima battuta in seno a tutti i consigli comunali, il compito di regolare le modalità di funzionamento degli organi e di disciplinarne i rispettivi rapporti.

In tal modo, sono state corrette alcune delle principali storture della disciplina previgente, che, in nome della *spending review*, aveva sacrificato il principio di democraticità e l'autonomia all'interno della struttura intercomunale. Ciò che risultava, in ultimo, controproducente e contraddittorio anche rispetto alle stesse finalità che si volevano affidate alla struttura associativa: l'impossibilità per alcuni Comuni di partecipare alle decisioni assunte a livello intercomunale e, parimenti, di darsi autonome regole di funzionamento certamente non avrebbero permesso il decollo delle Unioni né consentito ai Comuni di superare le proprie remore a spogliarsi dell'esercizio diretto delle proprie competenze.

Sono stati, questi, primi importanti correttivi, che hanno sicuramente contribuito ad un incremento della cooperazione intercomunale nel corso degli ultimi anni, benché si tratti ancora di cifre molto piccole, soprattutto se confrontate con quelle di altri Stati.

Se, infatti, nel 2007, prima dell'adozione delle prime misure emergenziali anticrisi, le Unioni erano solo 290, nel 2012 già toccavano la soglia delle 371 unità; otto mesi dopo l'entrata in vigore della legge Delrio erano 381. All'inizio del 2016 se ne contavano 444, e ad oggi risultano essere in 537, per un totale di 3.094 Comuni coinvolti³⁶.

Parimenti significativo, del resto, sembra essere il ruolo che, in taluni casi, è stato riconosciuto alle Unioni anche in seno al processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province così come in occasione della costruzione della nuova *governance* metropolitana.

Sotto il primo profilo, basti qui ricordare che la gran parte delle Regioni italiane, cui la legge 56 affidava tale riordino (art. 1 comma 89), ha deciso di trasferire alcune – sia pur limitate – funzioni anche alle

³⁵ Il d.l. n. 95/2012 aveva previsto una rappresentanza di tutti i Comuni solo «ove possibile», ed entro comunque un numero massimo di seggi non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione complessiva pari a quella dell'Unione.

³⁶ Nel numero complessivo delle Unioni sono da considerare anche le c.d. Unioni montane o Unioni di comuni montani, sorte per effetto della trasformazione delle originarie Comunità montane, ove non soppresse dalle Regioni.

Unioni di Comuni³⁷, riconoscendo in esse «il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio»³⁸.

Per quanto riguarda, invece, il ruolo delle Unioni all'interno delle neo-istituite Città metropolitane, se, per un verso, emerge in tutti gli Statuti un generale *favor* per forme di coordinamento e collaborazione di tipo pattizio tra Città metropolitana, Comuni e loro Unioni per l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, per l'altro, è solo in qualche occasione che la struttura metropolitana ha scelto di affidarsi in maniera salda ed effettiva alle Unioni nel disegno della propria *governance* istituzionale. E' questo il caso, per esempio, della Città metropolitana di Bologna, il cui Statuto, tra l'altro, ha previsto la costituzione di un apposito Ufficio di presidenza della Conferenza metropolitana composto esattamente dai Presidenti delle sette Unioni storicamente presenti nell'area³⁹.

Primi dati positivi, dunque, ma che si scontrano con un successo comunque ancora parziale della complessiva riforma dell'associazionismo intercomunale. Ciò che si deve certamente alla persistenza di alcuni limiti nella legislazione statale, specialmente di quella in materia di obblighi di gestione associata⁴⁰, ma anche alla diversa sensibilità manifestata nel corso di questi anni dalle stesse Regioni, che non sempre hanno saputo ben interpretare il proprio ruolo di promozione della cooperazione intercomunale⁴¹.

A ciò si aggiungano anche alcune oggettive difficoltà applicative riscontrate a livello locale: dall'assenza di efficaci raccordi amministrativi ed istituzionali tra il livello comunale e quello intercomunale alle ritrosie degli stessi organi ed apparati comunali, che spesso sfociano nella revoca di funzioni conferite o addirittura in casi di recesso dalla stessa struttura associativa, cui, talvolta, si accompagnano le forti discontinuità territoriali dovute alla presenza di Comuni medi o grandi che decidono di non associarsi.

³⁷ Si tratta delle Regioni Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria, che hanno trasferito alle Unioni o ai Comuni (ma con obbligo di gestirle in forma associata) alcune funzioni in materia di turismo, cultura, sport, diritto allo studio, politiche sociali, terzo settore, difesa del suolo, forestazione e risorse idriche.

³⁸ Cfr. art. 8 della l.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13.

³⁹ D'altra parte, la Città metropolitana di Bologna è stata anche l'unica a non voler istituire le c.d. Zone omogenee, che, per la particolare configurazione pensata per esse dalla legge Delrio – ambiti destinati all'esercizio di specifiche funzioni amministrative e sede di appositi organismi di coordinamento con gli organi centrali di governo metropolitano –, rischiano di sovrapporsi quanto a vocazione e rappresentanza proprio con le Unioni presenti sul territorio.

⁴⁰ Cfr., da ultimo, l'art. 1 comma 2-*bis* del d.l. n. 91/2018, come convertito dalla l. n. 108/2018, che ha prorogato per la nona volta – sino al 30 giugno 2019 – il termine per l'adempimento degli obblighi di gestione associata di cui all'art. 14, comma 31-*ter* del d.l. n. 78/2010.

⁴¹ Attualmente, le Regioni caratterizzate da una minore presenza di Unioni (con meno di 15 unità) sono: Valle d'Aosta, Molise, Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, Umbria e Trentino-Alto Adige. Per un'analisi delle recenti politiche regionali di riordino delle forme associative, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale*, cit., p. 95 ss.

Anche in questo caso, quindi, andrebbero introdotte apposite modifiche atte a rafforzare le Unioni, potenziandone la visibilità e la legittimazione presso i cittadini, conseguentemente, riconoscendo loro autonoma capacità impositiva; ma anche ridefinendo il riparto delle funzioni tra i due livelli e puntando sul rafforzamento delle capacità strategiche e di sviluppo economico della struttura intercomunale, specialmente attraverso il (necessario) coinvolgimento delle Città medie⁴².

3. Il riordino del livello intermedio e il nuovo disegno dell'area vasta

Nella sua vocazione di “legge ponte”, in attesa che si compisse la riforma costituzionale, la legge Delrio avviava anche un primo complessivo riordino del livello intermedio, attraverso la profonda riforma delle Province e la tanto attesa istituzione delle Città metropolitane.

L'intuizione alla base del nuovo disegno puntava a portare a nuova attuazione quel patto costituzionale tra tutti gli enti territoriali sancito negli artt. 5 e 114 della Costituzione, attraverso il prioritario rinnovamento della classe politica chiamata a dirigere il governo locale – quella comunale – che, in un blocco unico e compatto, viene investita tanto del livello di prossimità così come dell'area vasta (provinciale e metropolitana), secondo una logica ambiziosa di preminente rappresentanza dei territori.

3.1. La riforma delle Province in attesa della riforma costituzionale

Dopo la serie di iniziative legislative degli anni 2011-2013, anche di rango costituzionale, che, sul preteso convincimento del loro carattere non necessario e artificiale, avevano alternativamente prospettato l'accorpamento delle Province, la loro regionalizzazione, la trasformazione in enti ad elezione indiretta, e, infine, la loro stessa soppressione⁴³, nel 2014, la legge Delrio interviene con una nuova disciplina organica in materia, puntando, in cinquanta commi, ad una radicale trasformazione della natura di questi enti.

Pur ancora riecheggiante il contenuto della nota lettera a firma Draghi-Trichet indirizzata all'Italia nel 2011, con la quale si esortava espressamente l'allora Governo in carica a sopprimere le Province, la legge 56 si presenta sullo scenario normativo con finalità di ristrutturazione del livello intermedio certamente di più ampio respiro. Ciononostante, la dichiarata funzione transitoria della legge, in attesa che la riforma

⁴² Per un approfondimento, si veda, se si vuole, M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2017, p. 523 ss.

⁴³ Si tratta del d.d.l. cost. C.d.M. 8.9.2011 e delle disposizioni contenute nei decreti-legge nn. 201/2011, 95/2012 e 188/2012 (quest'ultimo non convertito in legge), e nelle leggi nn. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013) e 147/2013 (legge di stabilità per il 2014). Per un esame delle stesse si vedano, tra i numerosi contributi, L. VANDELLI, *La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, cit., e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. Fed.*, n. 3/2011, p. 467 ss.

costituzionale sancisse la fine delle Province quali enti costitutivi della Repubblica, animava la stessa di un'eterogenesi dei fini che, proprio per questa parte dell'impianto normativo, ne hanno decretato le principali ragioni di insuccesso se non proprio di fallimento.

Specialmente infatti dopo le disposizioni della legge di stabilità per il 2015⁴⁴, che avevano chiamato delle Province già in avanzato stato di crisi⁴⁵ a concorrere al contenimento della spesa pubblica attraverso cospicui tagli alla propria spesa corrente, inclusa quella per il personale, appariva confermata l'impressione di quanti ritenevano che il legislatore statale avesse preferito, ancora una volta, la via della legislazione ordinaria per conseguire o anticipare quanto si sarebbe dovuto più avvedutamente lasciare alla riforma costituzionale⁴⁶.

Sicché la legge Delrio appare scontare un difetto di calcolo del Governo Renzi, che tuttavia non dovrebbe offuscare – almeno non del tutto – la bontà del modello introdotto.

Attraverso, segnatamente, il riordino funzionale e istituzionale dell'ente provinciale, la legge puntava infatti ad un complessivo ridisegno del governo di area vasta. L'intento di un complessivo riordino territoriale, seppur colto, come si dirà a breve, in maniera originale ma ancora embrionale da alcune Regioni a statuto ordinario nella successiva fase di applicazione della legge, veniva invece temporaneamente messo da parte dal legislatore statale e circoscritto alle sole aree in cui dovevano sorgere le Città metropolitane.

Così, innanzitutto, la trasformazione del ruolo e della natura della Provincia passa attraverso un significativo ridimensionamento delle funzioni amministrative dell'ente, in netta controtendenza rispetto all'accrescimento funzionale che aveva caratterizzato il quindicennio precedente. Proprio il mantenimento di limitate funzioni fondamentali con carattere prevalente, ma non esclusivo, di indirizzo e coordinamento verticale dell'attività dei Comuni, cui potevano aggiungersi quelle di supporto esercitate d'intesa con questi ultimi⁴⁷, ha contribuito a definire il nuovo ruolo della Provincia, plasticamente

⁴⁴ Cfr. l. n. 190/2014, art. 1 commi 418-421.

⁴⁵ Come certificato dalla stessa sezione Autonomie della Corte dei conti nella Relazione al Parlamento n. 17/2015, *Il riordino delle province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*.

⁴⁶ Cfr., su questi aspetti, F. GIGLIONI, *La riforma degli enti di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *federalismi.it*, n. 1/2014; A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014. Va qui detto che gli effetti pregiudizievoli della l. n. 190/2014 furono successivamente attenuati dal d.l. n. 78/2015 e dal d.l. n. 50/2017. Resta in ogni caso grave la situazione economica delle Province, molte delle quali non sono tuttora in grado di finanziarie adeguatamente le stesse funzioni fondamentali loro confermate. In tal senso, un richiamo al Governo e al Parlamento italiani sono arrivati, nel 2017, anche dal Consiglio d'Europa. A seguito di una visita di monitoraggio sullo stato di attuazione della Carta europea delle autonomie locali in Italia, il Congresso dei poteri regionali e locali ha approvato una raccomandazione nella quale è stata espressa una forte preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie delle Province.

⁴⁷ L'elenco delle funzioni fondamentali è contenuto nel comma 85: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, per gli aspetti di competenza; b) tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; c) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale; d) autorizzazione e controllo in materia di trasporto

appellata dopo la legge Delrio “casa dei Comuni”: un ente di governo dell’area vasta, ad elezione indiretta e rappresentatività attenuata, ma strettamente legato agli enti di base⁴⁸.

Per tutte le funzioni rimanenti – c.d. non fondamentali – la legge 56 avviava, invece, un complesso processo di riordino e di riallocazione su altri livelli territoriali, con preferenza per i Comuni, loro Unioni o altre forme di cooperazione tra più enti locali, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (comma 89)⁴⁹.

In tal caso, l’esigenza era quella di evitare la definitiva “amministrativizzazione” delle Regioni. Un obiettivo che non può certamente dirsi raggiunto con le successive legislazioni regionali di riordino, tant’è che in tempi più recenti è stata proposta la loro stessa revisione⁵⁰. Complice, infatti, la forte debolezza delle Province ma anche delle stesse Unioni di Comuni, le Regioni in molti casi non hanno potuto che assumere presso di sé molte delle funzioni ex provinciali, anche attraverso un cospicuo ricorso ad agenzie e ad un apparato amministrativo regionale periferico⁵¹. Solo in alcuni casi, si è optato per il mantenimento delle funzioni presso le stesse Province⁵² e solo in casi davvero eccezionali si sono sviluppati modelli di cooperazione interistituzionale o, addirittura, interprovinciale per il loro esercizio, preludio

privato, in coerenza con la programmazione regionale; e) costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; f) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; g) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; h) gestione dell’edilizia scolastica; i) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale; l) promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. A queste si aggiungono, poi, ai sensi del successivo comma 88, funzioni di supporto a favore dei Comuni, esercitate dalle Province d’intesa con gli stessi, ed individuate in quelle di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

⁴⁸ C. TUBERTINI, *Le province*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, cit., p. 423. Proprio però la diversa natura delle funzioni rimaste alla Province e soprattutto la riconosciuta presenza di competenze che presupporrebbero organi artefici di un indirizzo politico-amministrativo proprio, esclusivo, indipendente e di tipo sovracomunale hanno indotto una parte della dottrina italiana a ritenere non adeguato il carattere di ente di secondo livello della Provincia, imponendosi o una razionale revisione delle stesse funzioni o un ripristino dell’elezione diretta degli organi provinciali. In questo senso, cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2014, p. 215 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 6/2013.

⁴⁹ Per un’analisi della legislazione regionale di riordino, cfr. C. TUBERTINI, *L’attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 99 ss.

⁵⁰ Cfr. il Documento dell’UPI, *Ricostruire l’assetto amministrativo dei territori. Documento di proposte istituzionali delle Province* (11 gennaio 2018).

⁵¹ In particolare, la Basilicata, la Calabria, il Lazio e le Marche, Regioni che dapprima hanno riassunto presso di sé tutte le funzioni provinciali, per poi trasferire o delegare una parte di esse nuovamente alle Province.

⁵² Veneto e Molise, che, tuttavia, in una fase successiva hanno accentrano presso di sé numerose funzioni (in particolare in materia di: caccia, pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo e lavori pubblici).

amministrativo, evidentemente, di quel futuro riordino territoriale che avrebbe dovuto essere avviato dopo la riforma costituzionale⁵³.

Per quel che concerne, invece, il riordino istituzionale delle Province, questo, com'è ampiamente noto, è stato perseguito attraverso un duplice e contestato ordine di interventi: l'eliminazione dell'organo collegiale esecutivo (la giunta) e soprattutto l'introduzione dell'elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale, con elettorato passivo limitato a sindaci e consiglieri comunali⁵⁴.

E' soprattutto sulla disciplina e sul funzionamento di questi ultimi due organi che si sono appuntate le maggiori critiche e i maggiori difetti della legge, che sconta un difficile bilanciamento tra esigenze di rappresentatività dei territori e vocazione politica, ancorché attenuata, dell'ente.

Anzitutto, il consiglio provinciale, composto oltre che dal presidente, da sedici consiglieri nelle Province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, dodici in quelle con popolazione compresa tra 700.000 e 300.000 abitanti, e dieci in quelle con popolazione fino a 300.000 abitanti, non è certamente un organo in grado di rappresentare tutto il territorio provinciale, risultando sensibilmente ridimensionato anche rispetto alle già consistenti riduzioni disposte con il d.l. n. 138/2011⁵⁵. Non sono numeri così esigui – specie se rapportati al numero dei Comuni che compongono le Province italiane⁵⁶ – che possono garantire

⁵³ Mentre in Emilia-Romagna veniva prevista l'istituzione di aree vaste interprovinciali e la creazione di centri di competenza interistituzionale per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo economico, produttivo, turistico e culturale del territorio (artt. 6 e 11, l.r. 30 luglio 2015, n. 13), il Piemonte aveva suddiviso il proprio territorio in tre ambiti territoriali ottimali interprovinciali per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata di funzioni da parte delle Province, ferma la possibilità di ulteriori accorpamenti tra più ambiti previa stipula di un'intesa tra Regione e Province interessate (artt. 2 e 3, l.r. 29 ottobre 2015, n. 23). In Lombardia, invece, venivano istituite in tutta la Regione zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane (art. 7, l.r. 8 luglio 2015, n. 19), e, infine, in Abruzzo l'esercizio di specifiche funzioni amministrative ex provinciali avrebbe dovuto svolgersi in forma associata da parte delle Province e dei Comuni al fine di assicurare l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche (art. 1, l.r. 20 ottobre 2015, n. 32).

⁵⁴ Per una efficace ricostruzione del dibattito dottrinale sull'elezione indiretta delle Province, cfr. D. DE LUNGO, *Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 75 ss. Ad ogni modo, le ragioni di quanti ne sostenevano l'illegittimità costituzionale per violazione del principio autonomistico (art. 5 e 114 Cost.) nonché per violazione della Carta europea delle autonomie locali (norma interposta, ex art. 117, comma 1 Cost.), furono successivamente smentite dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 50/2015. Su cui, *ex multis*: L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, p. 393 ss.

⁵⁵ Prima della legge Delrio i componenti del consiglio provinciale oscillavano da un numero massimo di trentasei componenti (a fronte degli iniziali quarantacinque), nelle Province con più di 700.000 abitanti, ad un minimo di diciannove (a fronte degli iniziali ventiquattro), in quelle con popolazione inferiore a 300.000. Alla scarsa rappresentatività del consiglio provinciale sopperisce, ad ogni modo, la previsione di un nuovo organo – l'assemblea dei sindaci – composta da tutti i primi cittadini della Provincia.

⁵⁶ Alcune Province – collocate prevalentemente nel Nord Italia – toccano le vette dei 250-150 Comuni; almeno una ventina di Province hanno circa un centinaio di Comuni; le restanti oscillano tra i 98 della Provincia di Verona e i 7 della Provincia di Prato.



una adeguata rappresentanza degli interessi locali in seno all'organo assembleare e, dunque, quella stessa integrazione corresponsabile di tutti i Comuni alla vita e al governo dell'area vasta.

Ma in questo il legislatore del 2014 risente ancora dei tagli ai costi della politica che caratterizzavano il dibattito di quegli anni: va del resto ricordato che le stesse cariche provinciali, di cui devono farsi carico gli amministratori comunali, sono a titolo gratuito. Ciò che evidentemente non consente a questi ultimi di svolgere in maniera adeguata, seria e consapevole l'ambizioso ruolo cui sono stati chiamati dalla stessa legge.

Peraltro verso, con la nuova disciplina, il consiglio provinciale ha dimostrato anche un problematico disallineamento rispetto allo stesso mandato degli organi comunali, rispondendo la sua elezione a cadenze elettorali del tutto difformi. La legge ha previsto, infatti, che il consiglio resti in carica per soli due anni a fronte dei cinque del consiglio comunale (comma 68); essa, inoltre, si premura di specificare che la cessazione della carica comunale comporta la decadenza dalla carica di consigliere provinciale (comma 69). Ciò che non solo ha richiesto continui rinnovi delle singole componenti consiliari ma determina anche un generale e complessivo disequilibrio temporale tra lo stesso organo assembleare e il presidente della Provincia, il cui mandato si protrae invece per quattro anni (comma 59).

D'altra parte, criticità sono emerse anche in relazione alle stesse elezioni del presidente della Provincia. Il comma 60 prevede, infatti, quale requisito di eleggibilità alla carica di presidente la condizione che il mandato di sindaco non scada prima di diciotto mesi dallo svolgimento delle elezioni. Il risultato è una forte contrazione nel numero dei candidati eleggibili, con patente sacrificio della rappresentatività anche di quest'organo: nelle 47 Province in cui si sono svolte le elezioni nello scorso ottobre 2018, in media, solo il 38% dei sindaci era candidabile⁵⁷.

Dinanzi dunque a delle Province, la cui garanzia costituzionale è stata confermata all'esito del referendum dello scorso 2016, ma istituzionalmente instabili e scarsamente rappresentative, fortemente depotenziate nelle risorse e nella stessa dotazione organica, le soluzioni sinora prospettate dalla dottrina, dalle associazioni rappresentative degli enti locali e, in tempi più recenti, dallo stesso Governo, sono le più varie⁵⁸.

⁵⁷ Come segnalato dall'UPI nell'Audizione alle Commissioni riunite I e V della Camera dei Deputati sul disegno di legge A.C. 1117 di conversione in legge del d.l. n. 91/2018: alle elezioni della Provincia di Biella potevano concorrere 13 sindaci su 78; a Reggio-Emilia potevano candidarsi 10 sindaci sui 42 totali; a Siena 6 sindaci sui 35 totali; a Pesaro-Urbino 7 su 54; a Perugia 15 su 59; a Sondrio 18 su 77; a Rieti 22 su 73; a Vicenza 32 su 120. In sede di conversione del decreto legge, pertanto, il requisito dei diciotto mesi è stato riportato in via eccezionale e per le sole consultazioni dell'ottobre 2018 a dodici (cfr. art. 1, comma 2 del d.l. n. 91/2018, come modificato dalla l. n. 108/2018).

⁵⁸ Cfr. i Documenti dell'UPI: *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori. Documento di proposte istituzionali delle Province* del gennaio 2018 e del giugno 2018, e più di recente il Documento della Conferenza delle Regioni *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione* del gennaio 2019; il Documento, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del*

Si spazia, così, dal ritorno al modello previsto dalla l. n. 81/1993 con elezione diretta del consiglio provinciale attraverso il sistema dei collegi uninominali, all'introduzione dell'elezione diretta dei consiglieri provinciali ma con elettorato passivo limitato ai sindaci e consiglieri comunali e in base a collegi territoriali in grado di rappresentare tutti i territori (nelle proposte, il presidente verrebbe eletto direttamente dai cittadini o dal consiglio provinciale o dall'assemblea dei sindaci, mentre, in altri casi, se ne propone la coincidenza di diritto con il sindaco del Comune capoluogo), fino ad ipotesi di ulteriore semplificazione istituzionale con la stessa soppressione del consiglio provinciale e conseguente valorizzazione dell'assemblea dei sindaci o, al contrario, di recupero dell'organo collegiale esecutivo, la giunta, che andrebbe ad aggiungersi agli altri tre organi già previsti a cominciare dalla stessa assemblea dei sindaci. In tutti i casi, si propone di ragguagliare la durata degli organi di governo delle Province a quelli comunali.

Non mancano, poi, le spinte per l'avvio di un concreto riordino territoriale, da realizzare anche attraverso una modifica puntuale dell'art. 133 Cost. o, a Costituzione invariata, dell'art. 21 TUEL, così come quelle volte a rafforzarne il ruolo di "casa dei Comuni", anche attraverso l'attribuzione della funzione di pianificazione strategica, sulla falsariga di quanto già previsto dalla legge Delrio per le Città metropolitane, la concentrazione a livello provinciale delle funzioni attribuite agli ATO e il riconoscimento di un ruolo specifico alle assemblee dei sindaci nei processi di riordino territoriale del livello comunale (fusioni e Unioni di Comuni).

Dinanzi alla varietà degli interventi proposti, resta ferma in ogni caso la convinzione che sia da rifuggire ogni tentazione di ritorno al passato: con i dovuti accorgimenti, l'obiettivo dell'integrazione territoriale, introdotto dalla legge Delrio, deve continuare ad essere perseguito, e deve continuare a basarsi sull'idea di una Provincia "leggera", titolare di sole funzioni di coordinamento verticale, alle quali faccia da contraltare un'adeguata corrispondenza di risorse finanziarie. Non solo la vicenda referendaria, ma anche la complessiva tenuta del sistema sub-regionale di questi ultimi anni dimostrano che forme di semplificazione amministrativa e di riordino territoriale non possono passare né attraverso una surrogazione delle Province da parte delle Unioni di Comuni né tantomeno attraverso velleitarie ipotesi di soppressione del livello intermedio *tout court*.

ruolo delle Province, a cura di E. CARLONI; i Contributi di UPI e ANCI per la revisione della disciplina in materia di province del febbraio 2019 e il Documento di Legautonomie, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. VANDELLI. Si veda, inoltre, G.C. DE MARTIN – F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017.

3.2. L'istituzione delle Città metropolitane

Ma la grande protagonista della riforma Delrio è senza dubbio la Città metropolitana, introdotta effettivamente nell'ordinamento italiano dopo anni di lunghissime attese⁵⁹.

A rappresentanza di quelle finalità di modernizzazione dell'amministrazione territoriale e di valorizzazione delle specificità degli insediamenti urbani più popolosi e maggiormente produttivi, in grado di porsi in competizione con altre città su scala non solo europea ma, ormai, anche internazionale, l'istituzione del nuovo ente metropolitano rompe definitivamente la tradizionale uniformità amministrativa italiana e si innesta più propriamente in un processo di accentuata differenziazione del sistema di governo locale.

Le nuove Città metropolitane⁶⁰, scardinando irreversibilmente gli equilibri creatisi, e nel tempo consolidatisi, tra i vari livelli di governo del territorio – da quello regionale a quello comunale –, costituirebbero quindi il vero segnale di cambiamento nel riordino della mappa locale perseguito dal legislatore del 2014.

Se queste erano le premesse, in realtà, a cinque anni dalla riforma le Città metropolitane stentano a decollare e faticano ad imporsi nella nuova *governance* territoriale tanto rispetto alle Province e alle Regioni quanto nei confronti dei Comuni interni e di quelli limitrofi. E ciò sia in conseguenza di alcune valutazioni che, ancora nel 2014, erano alla base della loro stessa istituzione sia in ragione di alcune scelte legislative, anche successive alla legge Delrio, che ne hanno compromesso il funzionamento.

E' noto come la nascita della Città metropolitana si sia legata inscindibilmente, nel nostro Paese, alle sorti della Provincia⁶¹. In maniera assai drastica la legge 56 aveva disposto, come noto, il subentro delle dieci Città metropolitane in tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti provinciali, con conseguente e graduale scomparsa di questi ultimi. Proprio questa successione temporale tra le une e gli altri, nei fatti, non ha ancora consentito alle Città metropolitane di affermare la propria reale identità ed il proprio (e differente) ruolo istituzionale, sì che la sovrapposizione e la confusione tra i due enti risulta ancora forte, specialmente per i cittadini.

⁵⁹ Sui tentativi incompiuti di istituzione delle Città metropolitane in Italia fino all'entrata in vigore della Legge Delrio si vedano G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA, (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 52 ss., e F. DI LASCIO, *Le città metropolitane*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES, (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, cit., p.369 ss.

⁶⁰ Si tratta delle Città di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma Capitale, Napoli, Bari e Reggio Calabria, cui si aggiungono quelle istituite nelle Regioni a statuto speciale, quali Palermo, Catania, Messina, Cagliari e Trieste.

⁶¹ Cfr., su questi aspetti, G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, n. 1/2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*.

D'altronde, è parimenti noto come il comma 6 della legge abbia fatto coincidere, con norma tassativa e valida per tutte le aree metropolitane, il loro territorio con quello delle Province omonime. La scelta compiuta, da leggersi anche come un risoluto tentativo di porre fine agli antichi dilemmi sui perimetri metropolitani⁶², cozza però, in alcuni casi, con le spinte di estensione delle stesse Città metropolitane verso il raggiungimento dei propri confini naturali⁶³. Di ciò, invero, era consapevole lo stesso legislatore, che ha riconosciuto ai Comuni esterni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, la possibilità di aderire alla Città metropolitana attraverso il procedimento di modifica della propria circoscrizione provinciale ai sensi dell'art. 133 Cost.⁶⁴, affidando in tal modo il processo di adeguamento territoriale alle concrete esigenze emergenti in ciascuna area⁶⁵.

Così, seppure la stagione statutaria conclusasi nel 2015 aveva messo in evidenza la volontà di diverse Città metropolitane di intessere una fitta trama di relazioni con i Comuni esterni⁶⁶, funzionali ad un'estensione territoriale oltre i propri confini, attualmente le circoscrizioni metropolitane coincidono ancora perfettamente con gli ex perimetri provinciali.

Non è da escludere, tuttavia, che su questo immobilismo abbiano pesato anche specifiche dinamiche locali. Significativo, per esempio, è il caso della Città metropolitana milanese: proprio il potenziale "gigantismo" di Milano fa sì che alle consuete forze centripete⁶⁷ si affianchino altrettante fughe dal centro,

⁶² Causa, fra le tante, del ritardo ultraventennale nell'istituzione del nuovo ente. Cfr. sul punto, L. VANDELLI, *Comma 6. Delimitazione del territorio della città metropolitana*, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 57-58.

⁶³ Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla Città metropolitana di Venezia, nel cui territorio non potrebbero non essere ricomprese anche le Province di Padova e Treviso o alla Città metropolitana di Bologna, in cui potrebbero confluire anche i territori delle Province di Modena e Ferrara, o, ancora, a quella di Firenze e di Napoli, in cui, rispettivamente, potrebbero fare il loro ingresso anche le Province di Prato e Pistoia e di Caserta e Salerno. In questi termini, F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI – F. CERNIGLIA – A. QUADRIO CURZIO – L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., p. 66.

⁶⁴ Ai sensi del quale: «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali [...] sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione».

⁶⁵ Lettura, questa, avallata del resto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 50/2015. Cfr. Considerato in diritto n. 3.4.2. Sul punto, si vedano le osservazioni di A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, n. 8/2015.

⁶⁶ In molti Statuti, viene prevista la possibilità di concludere accordi e convenzioni con i Comuni esterni, da approvarsi a maggioranza qualificata in Consiglio (p. es. Milano) o previo parere obbligatorio della Conferenza metropolitana (p. es. Roma, Bari e Firenze). Si tratta, ad ogni buon conto, di un contenuto eventuale degli Statuti metropolitani previsto dall'art. 1 comma 11, lett. d) della l. n. 56/2014, che rimette all'autonomia statutaria la possibilità di disciplinare «le modalità in base alle quali i Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana». Per un'analisi degli Statuti metropolitani, cfr. il *Numero Speciale 2014 «Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto»* di *Ist. Fed.*

⁶⁷ Già al momento dell'istituzione della Città metropolitana di Milano e prima ancora della stessa conclusione del procedimento statutario erano state formalizzate proposte di adesione da parte di alcuni Comuni appartenenti a diverse Province limitrofe, che tuttavia non hanno mai avuto seguito. Per alcuni approfondimenti sulle dinamiche

accompagnate da più o meno comprensibili moti identitari e campanilistici da parte dei Comuni limitrofi. Il potere di condizionamento del Comune capoluogo e il rischio di subalternità dei Comuni della cintura non fanno altro che accentuare la complessità delle dinamiche relazionali tra i vari soggetti istituzionali e il rifiuto di ingresso nel nuovo ente metropolitano.

Complessità, queste, dalle quali non sfugge neppure la Regione. A fronte, infatti, di una generale apertura dell'ente metropolitano milanese nei confronti dei Comuni esterni, la Regione Lombardia già nel 2015 aveva diramato apposite Linee guida atte a fissare requisiti piuttosto elevati ai fini del rilascio del parere favorevole alla richiesta di adesione-variazione di circoscrizione, tendendo a chiudere le porte della Città metropolitana più che ad aprirle⁶⁸.

Ma ad una sovrapposizione e ad una confusione di ruoli tra Province e Città metropolitane ha contribuito, del resto, anche il successivo comma 44 della legge 56, che ha assegnato alle Città metropolitane anche l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province, nonché quelle ulteriori conferite loro in conseguenza del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle stesse Province ad opera delle Regioni.

Così, oltre all'esercizio di funzioni in materia di pianificazione territoriale e strategica, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, mobilità, viabilità e gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano, le Città metropolitane sono state chiamate ad esercitare anche funzioni tipicamente e storicamente provinciali, come la gestione delle strade provinciali e dell'edilizia scolastica, tra le competenze che più pesano sui già esigui bilanci metropolitani a tutto detrimento della reale vocazione di programmazione e coordinamento di questi enti⁶⁹.

Per quanto riguarda invece il secondo gruppo di funzioni, come in parte è già emerso nel paragrafo precedente, l'esito prevalente di quel riordino ha condotto ad una accentuata regionalizzazione delle ex funzioni provinciali. Per quel che riguarda il ruolo delle Città metropolitane, in realtà, le scelte regionali di riallocazione delle funzioni amministrative hanno posto (e pongono tuttora) maggiori problemi di sovrapposizione tra Regioni e Città metropolitane, più che tra queste e le Province.

Com'è stato osservato, infatti, da un lato, alcune leggi regionali di riordino hanno frenato un'espansione funzionale a vantaggio dei nuovi enti metropolitani, talvolta anche in controtendenza rispetto a talune disposizioni statutarie introdotte dalle Città metropolitane proprio col fine di indurre il legislatore

territoriali dell'area metropolitana milanese, si veda, se si vuole, M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Ist. Fed., Numero speciale 2014*, cit., p. 119 ss.

⁶⁸ Sulla rivalità istituzionale tra Regioni e Città metropolitane, si vedano le osservazioni di F. MERLONI, *op. ult. cit.*, p. 58.

⁶⁹ Si noti, peraltro, che nella recente legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 899 l. n. 145 del 30 dicembre 2018), le Città metropolitane sono rimaste escluse dal fondo di 250 milioni di euro per la manutenzione delle strade e degli edifici scolastici, destinato alle sole Province.

regionale a trasferire loro le funzioni indicate. E, dall'altro, hanno creato anche alcune incongruenze tra le stesse funzioni fondamentali metropolitane, previste e garantite con legge dallo Stato, e le funzioni ex provinciali ora esercitate dalle Regioni (per esempio in materia, rispettivamente, di sviluppo economico e di formazione, attività produttive, commercio e turismo), con il rischio di nuove sovrapposizioni e nuove incertezze quanto alla esatta delimitazione delle rispettive competenze⁷⁰.

Non mancano, per vero, nella legislazione regionale, anche a compensazione stessa del riaccentramento delle funzioni in capo alle Regioni, momenti di raccordo tra questi due enti, talvolta istituzionalizzati in specifiche conferenze, talaltra affidati a moduli flessibili di natura consensuale. Appare in ogni caso evidente quanto il quadro competenziale scaturente dalla legge Delrio non possa dirsi ancora compiutamente assestato. Certamente la difficoltà economica in cui versano tanto le Province quanto le stesse Città metropolitane, in un contesto di risorse scarse cui neppure la recente legge di bilancio 2019 ha posto reale rimedio, non potrà che contribuire alla conservazione delle funzioni da parte delle Regioni⁷¹. Cionondimeno, a cinque anni dalla riforma, sarebbe davvero opportuno che tanto il legislatore statale quanto quello regionale riprendessero in considerazione il riparto delle competenze tra i vari livelli, assicurando alle Città metropolitane le condizioni necessarie per poter esprimere appieno la propria reale vocazione a tutto beneficio dei Comuni che le compongono così come dell'economia complessiva del Paese.

Del resto, tra le proposte di modifica alla disciplina degli enti metropolitani che vanno profilandosi di recente, devono senz'altro essere annoverate anche quelle relative alle regole sulla stessa composizione degli organi di governo, regole sulle quali si appuntano le maggiori difficoltà nella tenuta complessiva del sistema, emergendo con nitidezza le conflittualità tra il Comune capoluogo, i Comuni della cintura e loro Unioni e la stessa istituzione metropolitana: dall'adozione della legge elettorale per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, che, specialmente nelle realtà maggiori (come Milano, Napoli e Roma), contribuirebbe a garantire maggiore legittimazione al nuovo ente (anche rispetto al Comune capoluogo), al superamento, ove si mantenesse anche l'opzione dell'elezione indiretta, della coincidenza di diritto tra sindaco metropolitano e sindaco del Comune capoluogo, sino al recupero di una maggiore rappresentanza territoriale anche tramite la stessa soppressione del consiglio metropolitano e il rafforzamento della conferenza, passando per l'introduzione di un organo esecutivo collegiale e l'abbandono dell'esperienza dei consiglieri delegati.

⁷⁰ Cfr. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, p. 410 ss.

⁷¹ Si veda, in questo senso, anche quanto era già stato disposto dall'art. 1, comma 766, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), ai sensi del quale: «in assenza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, sono attribuite alla Regione le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane».

4. Alcune riflessioni conclusive: un bilancio delle riforme locali italiane cinque anni dopo

La complessità amministrativa che caratterizza i nostri tempi, la presenza di una pluralità di livelli territoriali, lo stesso moltiplicarsi degli interessi pubblici e privati che necessitano di una composizione e di una riconduzione ad una visione quanto più possibile univoca, ordinata ed unitaria hanno richiesto, in tempi recenti e non solo in Italia, un ripensamento dei normali canoni con cui si sviluppano le decisioni pubbliche.

In processi decisionali sempre più complessi ed in cui non sempre i problemi possono essere affrontati e risolti adeguatamente ad un solo livello di governo, si richiedono adeguate connessioni e interrelazioni tra più istituzioni, che meglio possono realizzarsi tramite le più varie formule della cooperazione e del coordinamento.

La consapevolezza che, in un sistema multilivello, molte delle questioni che quotidianamente sono chiamati ad affrontare un Comune, una Provincia o la stessa Regione non dipendano più solo, o soltanto, dalle decisioni prese dalla medesima istituzione ma dall'interazione con quelle assunte da altri livelli di governo⁷², spingono alla definizione e all'implementazione di nuove relazioni interistituzionali nell'esercizio delle funzioni pubbliche, ma anche alla messa in discussione dei confini tradizionali della cittadinanza amministrativa e delle stesse circoscrizioni territoriali⁷³. Quasi come se, nella necessaria costruzione di un nuovo modello organizzativo che superi il *millefeuille territorial* d'origine napoleonica e nella conseguente ricerca di un coerente disegno di *governance* integrata di tipo preminentemente funzionale, l'elemento fisico del territorio non costituisca più un elemento fondante e costitutivo delle collettività locali.

Mutamenti e tendenze nuove dunque, che, non solo nel nostro Paese, sembrano porre ormai al centro di una profonda riflessione le categorie tradizionali su cui si fonda la classica organizzazione dei poteri locali, e al tempo stesso ne chiedono un'evoluzione.

Sia pure, dunque, con alcuni evidenti limiti riportati nelle pagine precedenti, la legge Delrio provava a rispondere a questi mutamenti tramite l'irrobustimento del livello comunale, a mezzo principalmente di

⁷² P. CARROZZA, *La provincia della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, p. 3.

⁷³ Cfr., di recente, per quanto riguarda l'Italia, la ricerca a cura di B. CARAVITA – G.M. SALERNO – F. FABRIZZI – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018 e, degli stessi autori, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, n. 8/2018. Per ulteriori spunti di riflessione, si vedano anche le due recensioni all'opera di F. BONINI, *Un multilevel non strutturato. A proposito delle Mappe d'Italia*, in *federalismi.it*, n. 12/2018 e E. GIANFRANCESCO, *La riorganizzazione territoriale: un puzzle anche per il costituzionalista*, in *federalismi.it*, n. 2/2019.



fusioni e Unioni di Comuni, e il riordino dell'area vasta, con la profonda riforma delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane.

Se, pertanto, un merito può ascriversi al legislatore del 2014 è quello di aver saputo introdurre una visione innovativa del sistema locale, avanzata ed aggiornata alle più recenti dinamiche nazionali ed europee.

Evidentemente, la legge 56, a cinque anni di applicazione, abbisogna di alcuni rimaneggiamenti, residuando diverse criticità e alcune lacune. Come in parte emerso dalla trattazione, i due obiettivi prefissi nel 2014 – il rafforzamento del livello comunale e il riordino del livello intermedio – sono stati raggiunti solo parzialmente. Ma questo non può che essere un bilancio provvisorio: la legge Delrio si basa su una logica riformatrice incrementale e di lungo periodo.

Anche per questo motivo, perciò, gli interventi di riforma già annunciati in questi ultimi mesi non dovrebbero metterne in discussione l'intero impianto, ma, al contrario, proseguendo nel solco delle novità introdotte, dovrebbero limitarsi ad introdurre correttivi mirati e puntuali che, nel rispetto della Costituzione vigente, non tradiscano il disegno riformatore. Per quanto, infatti, il fallimento della riforma costituzionale abbia fatto venir meno uno dei due pilastri su cui si basava quel disegno, né pesanti stravolgimenti né radicali passi indietro si addicono ad un sistema locale economicamente provato ma comunque in trasformazione.