

La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali

di Franco Pizzetti

1. La riforma delle città metropolitane, delle province e delle unioni e fusioni di comuni nel quadro della nuova legislatura e del programma di governo

L'avvio della XVII legislatura è stato caratterizzato da una serie di vicende che hanno richiamato di nuovo l'attenzione della dottrina e della discussione politica e istituzionale sul tema delle città metropolitane, delle province e, più in generale, di provvedimenti di riordino di alcune parti del sistema degli enti locali, con specifico riguardo alle funzioni fondamentali dei comuni e al loro modo di esercizio per i comuni sotto i 5000 abitanti.

Richiamando qui molto sinteticamente le tappe più significative di questa vicenda, occorre prendere le mosse dal discorso programmatico sulla fiducia svolto dal Presidente del Consiglio Letta il giorno 29 aprile 2013 alla Camera dei deputati.

In quel discorso il Presidente Letta impegnava il Governo e la maggioranza a procedere nel corso dell'attuazione del programma di governo a "riordinare i livelli amministrativi e abolire le province"¹.

¹ Cfr. Discorso del Presidente Letta nell'ambito del discorso di illustrazione del programma di Governo alla Camera dei deputati il giorno 29 aprile 2013.

Ricordiamo tutti che in realtà da molto tempo, e da più legislature, il tema del riordino del sistema di governo locale, compresa la istituzione delle città metropolitane, era stato oggetto di numerose proposte di legge e anche di alcuni interventi normativi.

Richiamo , solo per memoria e limitandomi alle tre ultime legislature, la presentazione a iniziativa del Ministro Lanzillotta durante la XV legislatura del d.d.l. AS 1464, noto come Carta delle autonomie, poi ripreso anche nella legislatura successiva; la l. n. 42 del 2009, nota come la legge delega sul federalismo fiscale e i conseguenti decreti delegati; i due noti decreti adottati durante il Governo Monti: il d.l. n. 201 del 2011, poi convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 e il successivo d. l. 6 luglio 2012 n. 95, poi convertito in legge 7 agosto 2012, n.135.

Accanto a questi riferimenti normativi, alcuni rimasti a livello disegno di legge, altri diventati legge e entrati in vigore anche se poi rapidamente superati dalla legislazione successiva o dichiarati costituzionalmente illegittimi a seguito della nota decisione della Corte Costituzionale n.220 del 2013, si colloca una miriade di altri interventi, contenuti per lo più in leggi annuali finanziarie prima, di stabilità poi. Interventi che, come altri che non hanno poi avuto concreta attuazione, hanno costantemente terremotato il quadro normativo, senza peraltro mai giungere a dare effettiva stabilità al sistema delle autonomie locali.

Va infatti ricordato che lo stesso d. l. n. 95, convertito in l. n. 135 del 2012, non aveva poi avuto seguito , almeno per quanto riguarda le province, per la decadenza, senza essere stato convertito, del d. l. n. 188 del 2012 e per l'intervenuto scioglimento della legislatura.

Dunque, quando il Presidente Letta si presenta alle Camere e inserisce nel programma di governo non solo l'obiettivo di riordinare i livelli amministrativi ma anche quello di “abolire le province”, assume un impegno forte, che segna

comunque una netta linea di discontinuità (ma allo stesso tempo anche di continuità) rispetto al precedente Governo Monti².

Il Governo Letta può assumere questo impegno perché, come è ben noto, indica fra gli obiettivi più qualificanti del suo programma una impegnativa opera di riforma costituzionale, per la quale annuncia sia la immediata presentazione di un d.d.l. costituzionale (che sarà il d.d.l. costituzionale AS n. 813), inteso a derogare allo stesso art. 138 Cost., che la nomina di una apposita Commissione di esperti (poi entrati nel linguaggio comune come “Saggi”), col compito di svolgere un lavoro preparatorio e di proposta a tal fine.

Dunque, mentre il Governo Monti operò in un contesto comunque vincolato dal quadro costituzionale, dovendo limitarsi a modificare funzioni e struttura, anche territoriale, delle province e dei loro organi, il Governo Letta poteva a ragione inserire nel suo programma tanto il riordino dei livelli territoriali di governo quanto la esplicita abolizione delle province.

Cosa che, come ho ricordato, è stata successivamente anche “validata” dal Parere dei 35 Saggi, reso il 17 settembre 2013 al Governo.

Questa non breve premessa è necessaria per collocare nel suo giusto quadro anche la discussione che si è aperta in queste ultime settimane sul d.d.l. AC 1542, più noto come disegno di legge Delrio, contenente “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

Risulta evidente infatti da questa ricostruzione che il d.d.l. Delrio si inserisce perfettamente in una linea programmatica e politica che costituisce la base stessa di questo Governo e della maggioranza che lo esprime. Dunque non un intervento improvvisato, decontestualizzato, adottato quasi al di fuori del

² Merita infatti ricordare che la famosa lettera della BCE a firma Trichet e Draghi del 5 agosto 2011 già concludeva le sue raccomandazioni con la seguente frase “C’è l’esigenza di un forte impegno ad abolire fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)”. Il Governo Monti non poté dare attuazione piena a questa indicazione per la necessità di una riforma costituzionale che non era nel suo orizzonte ,a non fu mai nascosto che le norme contenute nel d. l. n. 201 del 2011 aveva il chiaro intento di ridurre drasticamente le funzioni delle province in attesa di una loro futura soppressione con legge costituzionale.

programma di governo, ma al contrario un disegno del tutto coerente con l'impegno di procedere al riordino dei livelli territoriali delle autonomie locali.

Ovviamente si potrebbe obiettare che il d.d.l. AC 1542 non è un d.d.l. costituzionale e che non raggiunge per questo l'obiettivo promesso di abolizione delle province.

E' noto, tuttavia, che questo disegno di legge si inserisce in un percorso programmatico e politico che ha subito, per quanto riguarda il riordino degli enti territoriali e la tematica delle province, una accelerazione a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

Con questa sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato la incostituzionalità delle norme contenute nel d. l. n. 95 del 2012, come convertito dalla l. n. 135 dello stesso anno, perché adottate con decreto legge e dunque con uno strumento normativo che presuppone una situazione di necessità e urgenza incompatibile con la trasformazione dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale previsto dalla Costituzione. Con la stessa decisione peraltro la Corte ha chiarito che la legge costituzionale è "indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale".

A seguito della sent. n. 220 del 2013, dunque, venne meno tutta la normativa in materia di province e città metropolitane contenuta nei provvedimenti normativi adottati dal Governo Monti e successivamente convertiti in legge.

Per contro il Governo dovette prendere atto di un duplice importante aspetto della decisione della Corte.

Il primo che, purchè si intervenga con legge costituzionale, non vi è limite costituzionale a modifiche che prevedano anche la soppressione di uno o più

livelli di governo, e nel caso di specie, implicitamente appunto le Province. Di questo dovremmo prendere atto tutti, anche quelli che, come Stelio Mangiameli, hanno sostenuto e sembrano voler ancora sostenere l'esistenza di un limite costituzionale a garanzia dell'esistenza stessa di questo livello territoriale o, meglio, della articolazione della Costituzione in ben cinque livelli territoriali³.

Il secondo insegnamento contenuto nella decisione n. 220 del 2013 è che il legislatore ordinario può intervenire sulla disciplina degli enti territoriali purchè la modifica non abbia come effetto la loro soppressione.

In questi limiti è innegabile che la sent. n. 220 abbia avuto un effetto tanto dirompente quanto anche di forte accelerazione delle iniziative governative.

Non va infatti dimenticato che questa sentenza non si è limitata, né avrebbe potuto, a dichiarare la illegittimità delle sole norme relative alle province ma ha inciso al medesimo modo sulle città metropolitane. In questo modo ha determinato il venir meno di una normativa che non aveva effetti modificativi di quella in vigore ma, al contrario, dava finalmente attuazione a una previsione costituzionale in vigore dal 2001, che a sua volta richiamava e dava copertura costituzionale a un livello di governo, quello delle città metropolitane, introdotto fin dalla l. n. 142 del 1990.

Dunque l'effetto della decisione della Corte è stato doppio: un alto là, perché adottata con decreto legge, a una modifica ordinamentale complessiva

³ Cfr S. Mangiameli, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in questa Rassegna.

relativa a enti come le province, già operanti nel contesto costituzionale; e il venir meno, per la stessa ragione, di una normativa finalizzata invece a dare finalmente attuazione a un livello di governo costituzionalmente previsto ma finora non attuato.

Due effetti profondamenti diversi e in qualche modo opposti, che non possono essere trascurati o appiattiti in un unico fenomeno.

E' evidente infatti che il Governo, a seguito della decisione della Corte, si è trovato di fronte a due esigenze diverse, anche se per molti aspetti convergenti: la prima quella di riprendere un processo virtuoso di attuazione della Costituzione con riferimento alle città metropolitane; la seconda, quella di dover intervenire nuovamente rispetto alle province rimaste di fatto senza adeguata copertura legislativa, anche se rispetto a questi aveva già assunto l'impegno di modificare la Costituzione al fine di sopprimerli.

2. L'impatto della sentenza n. 220 della Corte costituzionale sulle iniziative del Governo in materia di province e rordino delgi enti territoriali. Il d.d.l. costituzionale AC 1543 e il ddl. ordinario Delrio AC 1542

Tornando ora alla sent. n. 220 del 2013 va ricordato anche che essa ha avuto un rilevante impatto non solo sul piano giuridico ma pure, e forse con non minore effetto, su quello politico.

Sul piano giuridico abbiamo già detto: è emersa subito l'esigenza di procedere comunque a un nuovo intervento legislativo ordinario, che dopo un intervento del giudice delle leggi così demolitorio, consentisse alle province, in attesa di una loro prevista soppressione, la possibilità di continuare ad operare, anche se in un quadro di forti mutamenti organizzativi e funzionali.

Contestualmente è emersa una non meno forte spinta, proveniente in particolare dal mondo dei comuni e delle grandi città, a che il Governo provvedesse rapidamente a dettare una normativa ordinaria, perfettamente compatibile con il dettato costituzionale, e idonea a istituire entro i tempi precedentemente previsti, le città metropolitane.

Esigenze queste, entrambe, che richiedevano e invocavano un urgente intervento legislativo ordinario, nell'ambito del quale potessero avere una risposta anche problemi complessi relativi ai piccoli comuni, oggetto anche essi di una normativa frammentaria e da completare rapidamente.

Sul piano politico si è sviluppata però anche una forte spinta, sia delle forze parlamentari che dell'opinione pubblica, a che il Governo accelerasse comunque anche la soppressione delle province.

Tutto questo spiega perché nel corso di due Consigli dei Ministri successivi, tra la metà e la fine di luglio del 2013, il Governo abbia approvato due diversi disegni di legge. Uno, come già ricordato, di carattere costituzionale, inteso a sopprimere la rilevanza costituzionale delle province e a istituire un nuovo ente di area vasta, oltre che a dettare norme costituzionali ulteriori in materia di città metropolitane. L'altro, di carattere ordinario, finalizzato a dettare "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni dei Comuni" in un quadro coerente tanto con la Costituzione in atto quanto con le linee politiche e programmatiche del Governo, quanto, infine, già in asse nei limiti del possibile con le future modifiche costituzionali contenute nel d.d.l. costituzionale AC 1543 o, quantomeno, non con quelle linee incompatibile.

Questo è il punto dal quale occorre partire per collocare correttamente la discussione che si è sviluppata in queste settimane intorno al d.d.l. AC 1542,. Discussione che ha visto il manifestarsi di forti contrasti tra alcuni livelli territoriali e il testo del Governo⁴, mentre la dottrina costituzionalistica, chiamata da varie parti a pronunciarsi su temi tanto di legittimità costituzionale quanto di contenuto, ha dato vita a un dibattito acceso, che forse è destinato a continuare ancora in futuro⁵.

⁴ Si veda in particolare il parere dato da UPI in Conferenza Unificata il 26 settembre 2013 e quello, di analogo tenore, consegnato alla I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'audizione del 31 ottobre. Si veda anche però il parere ampiamente favorevole espresso da ANCI nella medesima Conferenza Unificata e nella audizione in I Commissione Affari costituzionali della Camera del 31 ottobre e quelli, più problematici, espressi dalla Conferenza delle Regioni prima in sede di Conferenza Unificata e poi in sede di Audizione

⁵ Pe il dibattito dottrinale, che ha preso le mosse in particolare dall'*Appello alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, pubblicato in

In questa sede non si vogliono esaminare specificamente i singoli motivi di incostituzionalità da alcuni rilevati al d.d.l. AC 1542, né entrare nel merito di molte delle considerazioni critiche fatte specialmente nei pareri di UPI e nell' Appello dell' 11 ottobre a prima firma De Martin.

A questi rilievi, e in particolare a quelli relativi ai profili di costituzionalità legati alla previsione di organi di secondo grado tanto per le città metropolitane quanto per le province, hanno già dato risposta molti colleghi che espressamente e singolarmente si sono pronunciati sul punto. Lo stesso vale per quanto riguarda la tesi secondo la quale la previsione di organi di secondo grado sarebbe in contrasto con quanto stabilito dalla Carta europea delle autonomie locali. Tesi questa alla quale hanno ampiamente e persuasivamente risposto molti colleghi autorevoli, fra i quali in particolare Enrico Grosso, Carlo Fusaro, Augusto Barbera, Stefano Ceccanti e Vincenzo Lippolis.

Del resto ho avuto modo di esprimere le mie opinioni in un parere reso al Ministro Delrio, che il Ministro ha allegato alla documentazione presentata alla

data 11 Ottobre 2013 primo firmatario G. De Martin seguito da altre 43 firme di costituzionalisti e pubblicisti, ma che aveva già visto una prima fase di accesa discussione al XXVIII Convegno annuale dell' AIC, Padova, 17-19 ottobre 2013, in particolare nel gruppo di lavoro dedicato alla discussione della relazione di S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, e guidato da chi scrive, si rinvia ai contributi pubblicati da Astrid e in questa Rassegna. Tanto in Astrid quanto in questo numero della Rassegna sono infatti riportati tutti gli interventi noti, alcuni dei quali depositati dagli autori nelle audizioni alla I Commissione Affari costituzionali Cfr. in particolare G. De Martin, L. Vandelli, M. Bertolissi, F. Ancora e P. Barrera. Altri contributi invece sono stati dati nel corso di una *call for paper* promossa parallelamente dai collaboratori giuridici del Ministro degli Affari regionali e da Astrid, e allegati alla documentazione presentata dal Ministro Delrio alla I Commissione affari costituzionali della Camera il 29 ottobre 2013e successivamente pubblicata sul sito del Governo Dipartimento Affari regionali www.Affariregionali.it, *Dossier sul DDL "Citta' metropolitana, Province, unioni e fusion i di Comuni"*. Fra questi vanno segnalati i pareri di F. Bassanini, A. Barbera con S. Ceccanti e V. Lippolis, P. Caretti, M. Cammelli, G. De Minico, G. Di Plinio, C. Fusaro, E. Grosso, M. Luciani, A. Morrone, C. Pinelli, A. Poggi, S. Prisco, D. Sorace, M. Villone, L. Violini

I Commissione e che ora è disponibile sul sito del Dipartimento Affari regionali⁶.

Voglio solo ricordare che la mia posizione in ordine alla legittimità e compatibilità costituzionale, anche a Costituzione vigente, di organi di secondo grado nelle province è stata da me espressa e motivata già nella Relazione al Convegno “Riforma delle province in Italia e il sistema delle autonomie locali”, Monteriggioni, 28 giugno 2012⁷.

Quelle tesi, esposte allora con riferimento ai ricorsi presentati alla Corte costituzionale in riferimento al d.l. n. 201 del 2012 e successiva legge di conversione, sono da me oggi ancora più convintamente confermate e esprimono tuttora la mia opinione in ordine alla legittimità costituzionale degli organi provinciali di secondo grado. Posizione confortata da opinioni analoghe sostenute da molti colleghi, a partire da Franco Bassanini⁸, che unisce alla autorevolezza del professore anche la esperienza di chi finora ha fatto il più ampio e più riuscito sforzo di riforma nella ripartizione di ruoli e competenze del sistema delle autonomie locali italiane, successivamente di fatto costituzionalizzato dalla riforma del Titolo V nel 2001.

⁶ www.affariregionali.it F.Pizzetti, *Parere al Ministro Delrio in “Dossier sul DDL Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni”*

⁷ Cfr. F. Pizzetti, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, ora in *Astrid Rassegna* del 5.9.2012 n. 164 (n.15 del 2012)

⁸ Cfr. F. Bassanini, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in questa Rassegna.

Dunque non tornerò sui temi costituzionali già affrontati, né cercherò di confutare nel merito le considerazioni, tutte degne del massimo rispetto, di chi non condivide, in parte più o meno ampia, il testo Delrio.

Mi preme piuttosto dare una lettura sistemica, e una motivazione di visione istituzionale e ordinamentale, su due dei punti più discussi di questo progetto:

il primo, quello relativo appunto alla previsione di organi di secondo grado in luogo di organi eletti direttamente dai cittadini, fermo restando la possibilità, lasciata agli statuti delle città metropolitane, di optare in futuro anche per il sistema di primo grado;

il secondo, quello relativo alla critica da molti rivolta a questo testo di un eccesso di centralismo e di uniformità, che ne starebbe alla base.

Considero infatti questi due punti come quelli non solo più discussi ma anche più ingiustificatamente criticati, sia dal punto di vista giuridico che quello del merito.

3. Le ragioni della scelta di organi di governo di secondo grado per città metropolitane e nuove province (ma anche la loro riconferma per le unioni di comuni)

Comincio dalle critiche alla scelta degli organi elettivi di secondo grado sia per le città metropolitane che per le province. Come ho detto, prescindendo dagli argomenti giuridici che giustificano a mio giudizio la legittimità costituzionale

di questa scelta, e mi soffermo invece sulle critiche legate agli aspetti di merito. Secondo alcuni così facendo si riduce l'articolazione della democrazia locale e si privano i cittadini di un livello di partecipazione e di rappresentanza, indebolendo in tal modo la democraticità stessa dell'ordinamento italiano.

Fermo restando che, come già ebbi a dire nella citata relazione di Monteriggioni, e come molti colleghi ribadiscono nei loro contributi, non è fondata in sé la tesi che gli organi di secondo grado non siano comunque dotati di una rappresentanza delle comunità legata alla rappresentatività di chi da queste comunità è eletto e le amministra, e scontato che, come molti altri colleghi sostengono, la possibilità di differenziazione dei modelli di rappresentanza è oggi rafforzata dal peso e dal valore che l'art. 118 Cost. dà al principio di differenza come esplicitazione ed evoluzione anche del principio di autonomia contenuto nell'art. 5 della Costituzione⁹, osservo che il nostro Paese è troppo piccolo quanto a territorio e popolazione, per poter sopportare e

⁹ A mio giudizio un punto di debolezza della posizione espressa nell'Appello a prima firma De Martin e nelle posizioni di molti colleghi legati indissolubilmente alla difesa degli organi eletti direttamente dai cittadini, è proprio quello di continuare a leggere l'art. 5 della Costituzione secondo le interpretazioni e le ricostruzioni da tutti noi, e anche da me, fatte prima della riforma di Titolo V della Costituzione.

Dopo la riforma del Titolo V del 2001, invece, il principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost. deve essere letto anche alla luce dei principi non meno fondamentali contenuti nell'art. 118, fra i quali primo fra tutti il principio di differenza, che è ripreso anche all'art. 116 Cost. con riferimento alle competenze delle Regioni. Dunque dopo la riforma del Titolo V non sono più sostenibili tesi che asseverativamente affermino la necessaria uniformità di tutti i livelli di governo elencati all'art. 114, anche e soprattutto sotto il profilo della formazione degli organi e della tipologia delle funzioni.

Al contrario, è per me evidente che nel nuovo quadro costituzionale assume un ruolo centrale anche il principio di differenziazione. Ed è proprio questo principio che consente con certezza diverse articolazioni e diverse forme di rappresentanza, purché nel rispetto del principio di ragionevolezza. Quello che conta, dunque, è che l'adozione del modello della rappresentatività di secondo grado risponda a diverse e specifiche caratteristiche da assicurare nella formazione di organi tutti, sia pure in modo diverso, rappresentativi.

giustificare ben cinque (o comunque almeno quattro) diversi livelli di classi politiche espresse direttamente dai cittadini.

Non solo: osservo anche che le province, storicamente in passato enti *pivot* per quanto riguardava i servizi di area vasta, e comunque per quelli legati alla salute, all'istruzione, ai trasporti nonchè alle prime forme di welfare non di prossimità, hanno nel corso degli ultimi decenni perso ampiamente ruolo e funzioni. Esse infatti sono state costantemente e progressivamente schiacciate tra le regioni, sempre più diventate enti dominanti nel settore della sanità e del trasporto di area vasta, e i comuni, che sempre più costituiscono il livello di governo base del welfare, soprattutto con riferimento ai servizi alla persona.

Del resto, non a caso l'art. 118 Cost. vede nei comuni il livello adeguato all'esercizio di ogni funzione che non possa essere meglio esercitata ad altri livelli territoriali.

Dunque la ragione di fondo per la quale si è scelto il modello di enti di area vasta con organi di secondo grado, direttamente rappresentativi dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni ad essi appartenenti, è di carattere sistemico.

Si ritiene cioè che, ferma restando la sua legittimità costituzionale, questa scelta sia la più opportuna e adatta all'evoluzione del sistema di governo locale nelle condizioni attuali del Paese.

Per quanto riguarda poi lo specifico riferimento alla organizzazione complessiva degli enti territoriali e alla rappresentanza delle popolazioni, si ritiene anche che rispetto a comuni e regioni la scelta preferibile, e per le regioni già compiuta dalla Costituzione, sia quella di dare riconoscimento e spazio alla rappresentanza diretta dei cittadini e delle comunità. Per quanto riguarda invece gli enti di area vasta (città metropolitane e province, ma anche per quelli che costituiscono aggregazioni di comuni, come le unioni) si ritiene che il modello preferibile sia quello di una rappresentatività dei cittadini e delle comunità mediata da chi questi cittadini e questa comunità rappresenta.

Lo scopo perseguito dunque non è tanto quello di ridurre la classe politica come tale, ma piuttosto quello di incardinare su due sole classi politiche direttamente elette, quella comunale e quella regionale, la rappresentanza a livello territoriale dei cittadini, affidando poi agli amministratori comunali il compito di assicurare, attraverso gli enti di area vasta guidati da organi da loro eletti e formati, la massima sinergia possibile fra la gestione dei problemi e delle funzioni locali e la dimensione di area vasta. Questa infatti è intesa come momento di coordinamento, supporto e indirizzo degli enti territoriali e delle loro comunità, oltre che strumento e sede di ottimizzazione delle risorse e di sostegno operativo ai comuni nell' esercizio delle funzioni che possono essere esercitate in modo più efficiente ed efficace a scala sovracomunale.

Naturalmente questa prospettiva, comune a città metropolitane, province e anche unioni di comuni, si articola poi con le necessarie differenze a seconda che si tratti di città metropolitane, destinate in prospettiva, e per alcune funzioni già oggi, a svolgere effettive e incisive attività di programmazione, di indirizzo, di governo e anche di gestione di servizi o, al capo opposto della scala, da unioni di comuni, destinate essenzialmente a garantire, in alternativa alle convenzioni e con maggiore stabilità di queste, una dimensione territoriale minima per assicurare in modo adeguato l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni piccoli.

Per le città metropolitane si tratta di attività molto diverse e più ampie rispetto alle province che sono invece viste essenzialmente come enti di coordinamento e di gestione comune e coordinata anche per quanto riguarda le funzioni fondamentali ad esse assegnate.

Quanto poi alle unioni di comuni, è evidente che esse si inseriscono in un processo già in atto, e ormai lungo nel tempo, di maggiore efficienza nello svolgimento delle funzioni comunali, che si cerca di stimolare e accelerare, pur nel rispetto delle scelte dei diversi comuni.

Insomma la costruzione degli enti di area vasta e delle unioni di comuni con organi di secondo livello non risponde affatto a un puro obiettivo di contenimento dei costi della politica. Mira piuttosto alla riduzione di un eccesso di rappresentanza diretta, per ridurre la compresenza su uno stesso territorio di

troppe classi politiche diverse, necessariamente tutte alla ricerca di un proprio spazio anche a costo di moltiplicare i livelli di decisione relativi a attività sostanzialmente analoghe, e comunque rispondenti alle medesime esigenze dei cittadini.

In questo contesto va detto anche che la polemica sui costi della politica e sulla riduzione delle spese attuali conseguenti alla entrata in vigore della riforma è stata fin qui sviluppata in modo ampiamente riduttivo¹⁰.

La vera limitazione dei costi, infatti, è legata non tanto al minor onere per gli amministratori, dalla riforma previsti tutti a titolo gratuito, ma dalla riduzione delle fasi di concertazione tra i diversi livelli di governo e di eliminazione delle sovrapposizioni fra amministrazioni diverse, spesso portatrici di indirizzi politici differenti, e incidenti tutte su un medesimo, sostanzialmente limitato, ambito territoriale.

Si aggiunga che un altro risultato atteso dalla riforma attiene proprio alla attività degli organici delle attuali province e alla loro attività.

I dipendenti di questi enti, infatti, non solo non perderanno le loro funzioni se non modificandole in minima parte, ma potranno anche massimizzare l'efficacia e l'efficienza della loro attività, sia che seguano le

¹⁰ Da questo punto di vista anche la relazione presentata in Audizione alla prima Commissione della Camera da parte del Presidente della Sezione autonomie della Corte dei conti dr. Falcucci appare troppo incentrata tutta sul calcolo e la previsione della riduzione o della mancata riduzione dei costi e delle spese delle province a seguito dell'entrata in vigore della riforma, senza prestare adeguata attenzione ai calcoli di prospettiva circa la riduzione non solo dei costi diretti ma anche di quelli indiretti posti a carico della collettività in termini di aggravamento senza ragione dei procedimenti amministrativi o dell'assunzione di iniziative inutilmente concorrenziali, e spesso conflittuali, con quelle dei comuni e delle regioni

funzioni provinciali assegnate ai comuni operando presso di questi, sia, come accadrà certamente, che debbano esercitare la loro attività nell'ambito di funzioni comunali delegate alle province (e a maggior ragione alle città metropolitane), o esercitate dai comuni contando sul supporto delle strutture provinciali¹¹.

E' questo uno dei motivi per i quali nelle città metropolitane, ma può ben essere utilmente stabilito anche per le province, si prevede sia la possibilità che la città si avvalga dei comuni per l'esercizio delle sue funzioni sia che i comuni possano delegare l'esercizio delle loro funzioni alla città, o avvalersi dei suoi uffici.

Insomma proprio la struttura di secondo grado di questi enti, responsabilizzando di fatto direttamente gli amministratori comunali anche rispetto alle funzioni di area vasta, ha come obiettivo quella di massimizzare l'efficienza, semplificare le procedure, ridurre i costi diretti o indiretti, emergenti o celati, legati alla articolazione attuale di comuni e province.

In questo quadro le regioni sono destinate a svolgere in prospettiva un ruolo più ampio e più dinamico di quello attuale.

Esse, infatti, non saranno più chiamate a contendere agli altri due livelli territoriali in basso, e allo Stato in alto, il loro spazio, ma potranno invece

¹¹ Sono in corso, su questo punto, contatti continui tra il Ministro e le sue strutture di supporto e le organizzazioni sindacali, con l'intento di giungere presto alla stipula di un Protocollo d'intesa esteso anche ad ANCI, UPI e Regioni. Cfr. in questo senso in www.affariregionali.it la scheda tecnica *Stato del confronto con le Rappresentanze delle regioni e delle autonomie locali e con le organizzazioni sindacali*, contenuta nel *Dossier il DDL Delrio*, cit.

concorrere positivamente e virtuosamente a supportare con le loro scelte territoriali rispetto alla definizione degli ambiti, da far coincidere per quanto possibile col territorio delle province o delle città metropolitane, e con la legislazione nelle loro materie, tanto gli enti di area vasta quanto i comuni.

In questo senso la previsione di forme di intesa e di raccordo tra enti di area vasta e tra unioni dei comuni, da un lato, e regioni dall'altro, in ordine agli ambiti territoriali e alla eventuale articolazione territoriale delle funzioni, deve essere vista come positiva e produttiva di nuove opportunità e prospettive.

Si tratta, ovviamente, di un processo tutto da costruire, del quale questa riforma costituisce solo l'avvio e la cornice istituzionale. Ma non vi è dubbio che la prospettiva nella quale essa si inserisce è nuova e potenzialmente produttiva di una forte innovazione.

La riforma infatti pone le premesse per processi di semplificazioni e per comportamenti e processi efficienti ed efficaci, affidati, questo sì, alla capacità innovativa e alla intelligenza degli amministratori locali e regionali di fare degli enti di area vasta il momento di coordinamento, guida e supporto per gli enti territoriali e di snodo tra la regione e il governo del territorio per le regioni.

4. Il ruolo delle città metropolitane e la loro possibile evoluzione futura

In questo quadro poi è evidente che il ruolo delle città metropolitane può e deve essere massimamente valorizzato.

Le città metropolitane rappresentano la parte più innovativa e di maggior rilievo di questa riforma. Alle città metropolitane e al loro successo è affidata una parte importante delle possibilità di ripresa e di sviluppo del Paese.

Per questo si prevede la loro istituzione fin dall'inizio del 2014 e per questo si dotano queste città di funzioni e compiti di particolare rilievo, che si aggiungono a tutte quelle già esercitate oggi dalle province.

Per questo, infine, si rimette allo Statuto la scelta di decidere se, dopo che sia trascorso un minimo periodo di tempo, ritenga preferibile rinunciare alla organizzazione di secondo livello e passare all'elezione diretta degli organi dell'ente.

Non vi è dubbio infatti che, diversamente dalla provincia, in prospettiva la città metropolitana è destinata ad essere il vero livello forte di governo e di guida dell'area, e che a tal fine, a processo di consolidamento avviato, anche organi di primo livello ed eletti direttamente da tutti i cittadini potrebbero avere la loro giustificazione sistemica.

Tuttavia si tratta di una scelta che il legislatore volutamente rimette a una fase successiva. Si preferisce infatti in una fase iniziale adottare la struttura di secondo livello, nella convinzione che la diretta partecipazione dei sindaci e dei consiglieri comunali alla formazione degli organi, insieme alla previsione di un organo che analogamente a quanto avviene per la provincia, veda comunque la presenza di tutti i sindaci dell'area, sia la strada più ragionevole per consentire

l'avvio di un processo che non deve far sentire pregiudizialmente emarginata alcuna parte del territorio.

Per poter utilmente essere guidato da organi direttamente eletti occorre che un ente sia sentito effettivamente come proprio e come immediatamente identificativo della propria cittadinanza da tutti gli appartenenti a una comunità che, solo a queste condizioni, può dirsi tale e non solo un insieme di territori e di enti.

Enti nuovi e dell'importanza strategica che assumono le città metropolitane in questa riforma richiedono tempo per potersi radicare nella coscienza profonda dei cittadini, e se si affrettassero le scadenze si correrebbe solo il rischio di comprometterne il successo, provocando una anticipata, ma comprensibile, reazione di rigetto.

Dunque anche sotto questo profilo la scelta fatta dal Governo relativamente a questi nuovi enti appare ragionevole e coerente con gli obiettivi perseguiti. Per questo tale scelta è una puntuale espressione di una attuazione ragionevole del principio di differenziazione rispetto ai comuni e alle regioni e può superare ogni sindacato di costituzionalità che non si limiti a una lettura "storica" e data dell'art. 5 Cost. ma interpreti questa norma e l'art. 114 Cost. alla luce dei principi di differenziazione e adeguatezza contenuti oggi nella non meno fondamentale norma dell'art. 118 Cost..

5. Flessibilità e differenziazione degli enti di area vasta quali elementi caratterizzanti di questa riforma

Resta da affrontare il secondo aspetto critico, quello che afferma che la riforma sarebbe orientata da una visione centralistica e uniformante, che lascia poco spazio alle regioni e, soprattutto, pretende di imporre un unico modello di provincia e un unico modello di città metropolitana in un Paese nella realtà diversissimo e articolato in mille microcosmi diversi¹².

A mio giudizio la critica è profondamente ingiusta e può essere in qualche modo giustificata solo se ci si basa su una lettura tutta incentrata sulla rappresentanza di secondo grado e sulla conseguente difficoltà di dare adeguata rilevanza alle diverse classi di comuni in una realtà che vede i piccoli comuni e i comuni medi distribuiti sul territorio secondo numeri e articolazioni diversissime.

In realtà, fra tutte le legislazioni e le riforme che dall'Unità di Italia ad oggi sono intervenute sul sistema degli enti territoriali italiani, questa è certamente quella che più innova al tradizionale centralismo uniformante.

¹² Anche se poi è curioso che quando il legislatore stesso introduce direttamente nella legge una vera e profonda differenziazione, come avviene nel testo del governo per quanto riguarda la Città metropolitana di Roma, allora insorgono le critiche e le richieste di parità di trattamento rispetto alle altre città metropolitane.

La vicenda di Roma, e il dibattito che intorno ad essa, differenziata già in Costituzione dall'ultimo comma dell'art. 114 Cost. in quanto città capitale, si svolge da anni quando si parla di città metropolitana è peraltro interessantissimo e rende ragione della difficoltà di voler padroneggiare direttamente a livello legislativo centrale anche le modalità e il grado di differenziazione tra enti territoriali dello stesso tipo.

Su questo cfr. P. Barrera, *Considerazioni sul ddl AC1542 in riferimento all'ordinamento della città metropolitana di Roma Capitale*, relazione presentata alla audizione della I Commissione Camera il 6 novembre 2013, ma si vedano anche le dichiarazioni del Sindaco di Roma Marino in Conferenza unificata del 26 settembre 2013.

Dico questo non solo perché il testo, specie se saranno introdotte le modifiche che stanno emergendo dal dibattito in Commissione, dà una valorizzazione perfino eccessiva (e da molti in modo contraddittorio criticata¹³) alla possibilità dei comuni di entrare o uscire dalle città metropolitane e dalle stesse province, ma anche perché la riforma dà agli Statuti degli enti di area vasta competenze e ambiti decisionali assolutamente nuovi e mai concessi prima al potere statutario degli enti territoriali.

Basti pensare che si rimette alla Statuto una ampia discrezionalità circa le modalità di formazione degli organi; una quasi illimitata discrezionalità circa le competenze delle Assemblee o delle Conferenze dei sindaci; una ampia discrezionalità circa i rapporti tra organo monocratico e consiglio, e tra consiglieri e organo monocratico.

Non solo: la legge stessa spinge gli Statuti, specialmente quelli delle città metropolitane, a definire in modo flessibile e il più adatto possibile rispetto alle diverse realtà, le relazioni tra comuni e città metropolitane, o tra comuni e province.

¹³ Ha sollevato infatti molte critiche la possibilità prevista dal testo per i comuni che costituiscano almeno un terzo di quelli dell'area e contengano almeno un terzo della popolazione, di uscire dalla città metropolitana. Si è parlato a tale proposito, specie con riferimento alla provincia di Torino ma non solo di questa, di moltiplicazione degli enti, o di provincia ciambella, come risultante del processo. Sembra dunque che in questo caso la flessibilità contenuta nella norma sia di per sé un disvalore in ragione degli esiti che può determinare. In realtà la norma è solo una possibilità data ai comuni affinché il processo di formazione della città metropolitana non sia sentito da loro come totalmente impositivo, mentre le critiche testimoniano di una visione ancora legata alla città metropolitana vista come un territorio assai più che come una rete di nodi, della quale si può far parte o rispetto alla quale si può voler restare esterni.

Infine, circa il ruolo delle regioni va detto che esso è comunque centrale, sia nella definizione di decidere come e a chi devono essere allocate nelle materie di competenza legislativa regionale le funzioni della provincia non più esercitate da questi enti, sia nel concorrere in forme ancora in via di precisazione, alla definizione degli ambiti in cui potrà articolarsi, a soli fini funzionali, la città metropolitana e forse anche la provincia.

Alla collaborazione positiva tra Stato e regione, poi, non meno che alla collaborazione positiva fra gli enti di area vasta, i comuni e le regioni, è affidata una parte importante della attuazione della riforma. Questo vale in particolare sia con riferimento alle unioni di comuni che rispetto alla riorganizzazione necessaria delle società e delle modalità di erogazione di servizi attualmente organizzate a livello provinciale ma non più coerenti con le funzioni fondamentali della nuova provincia.

Dunque si può dire che all'esito della prima fase di attuazione di questa riforma si vedrà con chiarezza che nessuna città metropolitana sarà eguale a un'altra e, credo, nessuna nuova provincia sarà identica a un'altra.

Troppo forte, infatti, è il ruolo dei diversi attori in gioco: dal potere statutario ai comuni, chiamati attraverso i loro amministratori a gestire anche gli enti di area vasta; alle regioni coinvolte su una pluralità di piani, e in particolare sulla assegnazione delle competenze nelle loro materie; allo Stato che comunque dovrà in concreto assegnare le competenze provinciali nelle materie

di sua competenza decidendo se farlo in modo uniforme o in modo differenziato a seconda dei territori.

E' impensabile che questi enti possano essere attuati e "vivere" ovunque e in ogni realtà territoriale secondo un modello uniforme.

Anche sotto questo profilo, dunque, mi pare di poter dire che non solo molte delle critiche avanzate in questi giorni paiono fondate su una visione della riforma propria di chi la guarda con la testa rivolta all'indietro, ma anche che se dovesse prevalere l'orientamento oppositivo e distruttivo che si manifesta in molte sedi, perderemmo una grande occasione di rompere per la prima volta in modo forte il centralismo che da quasi due secoli segna la storia del potere locale in Italia.

6. In conclusione: una riforma ancora *in progress*, che riorganizza il sistema degli enti territoriali senza sopprimere le province ma istituendo enti di area vasta adeguati alle necessità del Paese

Concludendo credo giusto dire che molte delle osservazioni e delle riflessioni qui svolte si basano non solo sul testo approvato in Consiglio dei Ministri e contenuto in AC 1542, ma anche sull'andamento del dibattito dentro e fuori la I Commissione della Camera dei deputati, e sugli orientamenti che anche in ambito ministeriale sono emersi a seguito degli incontri numerosi con

le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali, con le regioni, con le organizzazioni sindacali, con esperti e studiosi che, con i loro contributi scritti e anche con le loro prese di posizione critiche, hanno in queste settimane molto contribuito alla riflessione collettiva¹⁴.

Ovviamente in questa sede non è stato sempre possibile motivare adeguatamente le affermazioni svolte, così come certamente molte di esse potrebbero apparire non convincenti e motivate se fondate sulla sola lettura del testo base AC 1542. Si conta però sul fatto che, per la sede in cui queste riflessioni sono pubblicate e per la corralità di attenzione che il dibattito in corso ha suscitato, chi legge sia in grado di cogliere non solo gli intenti di fondo della riforma ma anche gli aggiustamenti in atto e gli obiettivi che essa vuole raggiungere, anche con idonei e opportuni emendamenti al testo attualmente in esame.

Quello che preme, e che si spera questo scritto concorra a favorire, è che il dibattito non sia troppo limitato alla difesa di posizioni tradizionali, alla tutela dell'esistente, alla paura del nuovo e al timore che qualunque cosa e qualunque innovazione o si è sicuri che sia perfetta o è meglio sia rinviata.

Come è noto, a fare si può sbagliare, ma si sbaglia certamente di più a rinunciare a fare, specie quando un Paese ha un bisogno assoluto di riforme

¹⁴ Di particolare utilità in questo senso le riunioni svoltesi ad Astrid sia negli anni passati che e nel corso di questi mesi, compresa quella del 6 novembre 2013, dedicata alla discussione delle proposte di riforma del Titolo V ma che ha riguardato inevitabilmente anche il testo in esame e alla quale è intervenuto lo stesso Ministro Delrio

semplificanti, innovative, flessibilizzanti e capaci di adattarsi alle differenze, anche territoriali oltre che socioeconomiche, che caratterizzano le diverse parti dell'Italia.

Infine sia permesso osservare che una particolare attenzione dovrebbe essere posta a non scambiare la introduzione di organi di secondo grado in luogo degli attuali organi elettivi con la soppressione delle province.

In realtà, come tutti sappiamo bene, questa riforma disegna nuove province modificando quelle esistenti, in modo da mettere per quanto possibile in asse le questi enti con quelli di area vasta che le riforme costituzionali contenute nel d.d.dl. costituzionale AC 1542 e nel Documento dei saggi delineano.

Continuare a far credere alla opinione pubblica, e anche a parte importante della classe politica locale, che il passaggio da organi direttamente eletti dai cittadini a organi di secondo grado equivalga alla soppressione delle province non solo non è corrispondente alla realtà ma non dà neppure una buona immagine di chi politicamente lo sostiene.