

Un bilancio della legge n. 56/2014: luci e ombre

*Anna Maria Poggi**

1. Quali prospettive per un bilancio della legge Delrio? Tre spunti di riflessione sul passato in vista delle future riforme

Non è compito semplice fare un bilancio della l. 7 aprile 2014, n. 56 poiché si tratta di una legge oggettivamente tra le più rilevanti nel panorama delle leggi sul sistema locale che ha prodotto significativi mutamenti – alcuni dei quali probabilmente irreversibili - ma la cui resa è stata negativamente incisa dal referendum costituzionale del 2016 che, tuttavia, costituiva il suo necessario compimento.

Perciò, proprio ora che si parla insistentemente di una sua revisione, l'iniziativa di questa Rivista diventa estremamente utile nella misura in cui si cerchi di analizzare con la massima obiettività possibile il suo impianto, la sua resa e il suo impatto sul sistema locale. Solo così, infatti, si pongono, peraltro, le premesse per un'altra ipotetica ma altrettanto importante operazione: quella della valutazione della eventuale legge che la sostituirà in tutto o in parte.

La domanda diventa, dunque, quali prospettive assumere per tentare un bilancio della legge n. 56/2014, considerando almeno tre fattori diversi. Innanzitutto, non c'è alcun dubbio che essa si possa considerare una legge di sistema, soprattutto se la si valuta al cospetto dei tanti pulviscolari ed emergenziali provvedimenti che hanno interessato il sistema locale dopo le grandi leggi degli anni Novanta¹. In questa prospettiva

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino.

¹ Si pensi alla l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) e poi alla - l. 23 dicembre 2009, n. 191 volta a ridurre il numero degli amministratori locali; al d.l. 31 maggio 2010, n. 78 finalizzato a prevedere obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto i 5000 abitanti; al d.l. 13 agosto 2011, n. 138 sulla soppressione delle Province al di sotto di determinati limiti dimensionali; alla l. 22 dicembre 2011, n. 214 sull'elezione di secondo grado degli organi provinciali; al d.l. 6 luglio 2012, n. 95, che, tra l'altro, metteva in moto un processo di ridimensionamento delle funzioni provinciali.

risulta utile valutare l'adeguatezza dell'impianto complessivo rispetto alle problematiche del nostro sistema locale.

In secondo luogo, al di là dell'esito della riforma costituzionale, le Province sono state comunque oggetto di trasformazioni rilevanti – sia con riguardo alle funzioni che al sistema elettorale – che impongono una considerazione circa l'adeguatezza delle trasformazioni al loro ruolo all'interno del sistema locale.

Infine, e conseguentemente, occorre considerare se l'impianto conferito alle Città metropolitane abbia ancora una sua logica e, salvi i rilievi di incostituzionalità evidenziati dalla Corte, se essa costituisca una risposta e in che forma alle esigenze di individuazione di soggetti di programmazione strategica per lo sviluppo economico e produttivo dei diversi contesti territoriali.

2. L'impianto originario della riforma e la sua adeguatezza rispetto ai problemi del nostro sistema di autonomie locali

Non c'è dubbio che le aspettative sull'impatto nel sistema locale della legge n. 56 fossero enormi. Le innovazioni, secondo i suoi fautori, sarebbero state di portata "storica": l'elezione indiretta dei due organi di area vasta (Città metropolitane e Province) e con essa la trasformazione della democrazia locale in una effettiva democrazia dei territori; la conseguente maggiore responsabilizzazione degli amministratori chiamati ad assumere più ruoli di governo; l'attuazione della Città metropolitana come ente di sviluppo strategico con funzioni di carattere generale; la scomparsa della Provincia come ente politico costitutivo della Repubblica *ex art.* 114 Cost.; la costituzione di "nuove" Province come enti con funzioni in parte definite dallo Stato e in parte a geometria variabile, a seconda delle scelte delle Regioni².

² Su cui v., almeno, F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Riv. AIC*, 3, 2015; *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rass.*, 206, 2014; *La riforma degli enti territoriali, Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Milano, Giuffrè, 2015 e L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014.

Ma proprio tale variegato e denso impianto ha suscitato parecchie ed incisive critiche, sotto profili diversi, tra cui principalmente quello del contrasto con il principio dell'autonomia locale³.

Vi è stato anche chi, per la verità, ha assunto un atteggiamento meno assertivo in senso positivo e/o negativo, volto a rintracciare e valorizzare aspetti positivi e, nel contempo, evidenziare anche i lati critici della riforma⁴.

Certamente un ruolo decisivo in tutta vicenda è stato giocato dal metodo con cui si è proceduto. Nel senso che l'impianto della riforma nel suo complesso è stato in larga parte oscurato dalle modalità con cui il Governo Renzi ha deciso di procedere e cioè, invertendo la classica gerarchia tra revisione costituzionale e attuazione legislativa e, soprattutto procedendo per due anni (2014-2016) secondo questa logica, dando così per scontato ciò che scontato non era affatto: l'approvazione (parlamentare o comunque popolare) della revisione costituzionale. In questo quadro si sono collocate le leggi di stabilità 2015 e 2016 nonché il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (di cui si discorrerà ampiamente più avanti) che ragionavano già a Province scomparse dalla Costituzione⁵.

³ Le posizioni contrarie più nette sono state espresse da S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2017, e M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it.*, 18, 2012 secondo cui la legge n. 56/2014 è stata adottata senza adeguata riflessione e senza una strategia di governo locale; da G. C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Amm. in comm.*, 2014, p. 5 ss. e F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *questa Rivista*, 2, 2014, spec. p. 231 ss. che appuntano principalmente le critiche sul venir meno del principio di rappresentatività locale.

⁴ Tra cui v. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56 del 2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Reg.*, 1, 2016, p. 99 ss. che evidenzia l'aspetto della tendenziale diminuzione della frammentazione e sovrapposizione di competenze; F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, spec. p. 71 ss. che insiste sulla riconduzione ad unità delle competenze provinciali prima disperse in enti di vario genere e natura; A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2016, p. 5 ss. che valorizza soprattutto il nuovo ruolo assegnato alle Regioni; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *questa Rivista*, 1, 2021, p. 77 ss. che evidenzia l'importanza dell'istituzione delle Città metropolitane.

⁵ E non nella sola logica del taglio come sostenuto, tra gli altri, da A. GENTILINI, *Le funzioni non fondamentali degli enti locali: fu vero "riordino"?*, in *It. Pap. on Fed.*, Issirfa, 1, 2020, pp. 5-7. Sul parametro utilizzato dalla Corte costituzionale, F. FABRIZZI, *La Corte e le province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi.it*, 15, 2016.

A questa che era stata una vera e propria decisione politica si sono aggiunti altri fattori che hanno condotto molti commentatori a concentrarsi su altri elementi tra cui, in primo luogo, quello della riduzione dei costi che l'operazione avrebbe comportato.

Non va dimenticato, del resto, che l'avvio di quella che poi sarebbe divenuta legge nel 2014 inizia nella legislatura precedente (Governo Monti) anche grazie all'abbrivio proveniente dalle sedi europee: nel 2011 la Banca Centrale Europea suggeriva al Governo italiano di assumere il prima possibile decisioni volte a migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche italiane. Tra tali misure si caldeggiava «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi». Di quel periodo, e ai nostri fini, vanno ricordati i ben noti d.l. 14 giugno 2011, n. 101 e 6 luglio 2012, n. 95.

Con l'avvento del Governo Renzi l'intento di efficienza finanziaria ed economica (abolizione delle Province) si sposava con la promessa della grande riforma costituzionale di cui il sistema locale era parte integrante: semplificazione del sistema locale, trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, riduzione del ruolo legislativo delle Regioni.

Molto si è discusso sulla inversione metodologica con cui si stava procedendo che oggettivamente non poteva giustificarsi sull'idea, pur brillante, della legge “ponte” tra Costituzione vigente e Costituzione futura⁶. Con tutta probabilità i fautori della riforma confidavano, oltretutto sul grande consenso del partito di maggioranza del Governo, anche sul precedente costituito dalle riforme Bassanini del 1997-1998 e dalla successiva revisione costituzionale del 2001⁷.

Anche in allora, come noto, era intervenuta la Corte costituzionale in difesa della legittimità costituzionale della riforma ordinaria a Costituzione

⁶ Così F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, cit.

⁷ Revisione che avrebbe poi conferito “copertura costituzionale” alla precedente riforma avviata con legislazione ordinaria e a Costituzione invariata. Sul punto v. le diverse Relazioni e Interventi in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001; M. CAMMELLI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Reg.*, 3-4, 2000, pp. 617 ss.; G. FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Reg.*, 3-4, 2000, p. 601 ss.; L. VANDELLI, *Regioni: riforme attuate e riforme necessarie*, in *questa Rivista*, 3-4, 2000, p. 527 ss.

ordinaria⁸; e pure in allora, come noto, si andò a referendum e certo il clima politico non era meno acceso di quanto lo sarebbe poi stato durante la tornata referendaria del 2016.

La breve ricostruzione vale solo a sottolineare come, per un verso, i sostenitori delle riforme del 2014-2016 confidavano, non incomprensibilmente, nel precedente di qualche anno prima ma, come, per altro verso, avevano sottovalutato come la politica possa essere quanto di più irrazionale si può immaginare, poiché i suoi schemi procedono secondo binari non prevedibili e secondo moduli non ripetibili. Il referendum costituzionale del 2016, infatti, è divenuto un referendum sul Governo Renzi più che sull'oggetto delle riforme e, dunque, anche una qualche parvenza di razionalità nel procedere è venuta meno per ragioni prettamente politiche.

Al di là di ciò, è difficile negare una razionalità all'impianto complessivo della riforma Delrio, soprattutto in combinato disposto con la riforma costituzionale⁹. L'abolizione nel testo costituzionale delle Province come ente politico, infatti si collegava ai due grandi assi della legge Delrio: l'istituzione della Città metropolitana con funzioni legate allo sviluppo strategico del territorio e l'assegnazione alle Regioni del ruolo di enti di progettazione e programmazione del sistema locale a seconda delle esigenze delle comunità locali (sussidiarietà) e in funzione della diversa conformazione dell'assetto geografico¹⁰.

⁸ Nella sent. 16 dicembre 1998, n. 408, la Corte aveva ammesso che «il criterio prescelto dal legislatore delegante per la individuazione delle funzioni da conferire è indubbiamente innovativo e tale da comportare l'espansione del decentramento al di là di quanto strettamente richiesto per l'attuazione delle norme costituzionali in tema di autonomie regionali e locali»; mentre nella n. 206/2001 aveva dichiarato che nell'attuazione della delega della l. 15 marzo 1997, n. 59 il Governo aveva utilizzato, estendendone l'interpretazione, tutti gli strumenti previsti dalla Costituzione vigente (non era ancora entrata in vigore la riforma costituzionale del 2001).

⁹ Così anche G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in *La riforma delle province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, in *I Quad. della Riv. Amm. in camm.*, Novembre 2023, p. 30 che pure critica la legge n. 56, non condividendone i presupposti di fondo.

¹⁰ Altro aspetto essenziale della legge (anche se non una vera novità visti i numerosi interventi degli anni precedenti) cui nell'economia del presente lavoro può solo farsi cenno è quello dell'intercomunalità analiticamente analizzato, tra gli altri, da M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it.*, 7, 2019, spec. pp. 7-15.

Ed è altrettanto difficile negare che quell'impianto ha tentato una risposta ai problemi del nostro sistema locale, quali la numerosità degli enti di governo, la mancata definizione del ruolo delle Regioni rispetto al governo degli enti territoriali, la sovrapposizione di competenze tra gli enti stessi, l'assenza di istituzioni vocate allo sviluppo strategico in talune aree cruciali per l'intero Paese.

Concludendo su questo primo punto sarebbe utile per il futuro, qualunque modifica si voglia apportare alla legge n. 56/2014, procedere con la stessa logica in cui essa si è mossa, esplicitando cosa ha funzionato e cosa no ed esplicitando a quali problemi intende rispondere una eventuale riforma e con quale logica di sistema complessivo.

3. La “trasformazione” delle Province: il vero nodo da sciogliere dopo il fallimento della revisione costituzionale del 2016

Il ruolo delle Province era, e resta, il vero nodo problematico dell'intero impianto: perché la loro collocazione nell'ordinamento costituzionale come enti costitutivi della Repubblica poneva (già nella fase di elaborazione della legge Delrio) e pone (a maggior ragione dopo il fallimento della revisione costituzionale) l'inevitabile problema delle loro funzioni, prima ancora che della loro governance e delle modalità dell'elezione dei propri organi¹¹.

Sul punto, come noto la Delrio ha operato in parte in una logica transitoria (svuotandole di funzioni e risorse in attesa della loro abolizione come ente politico) in parte in una logica di sistema (assegnando alle Regioni la definizione delle loro funzioni non fondamentali).

¹¹ Sulla questione della necessaria elettività diretta delle Province per il solo fatto della loro inserzione nell'elenco di cui all'art. 114 Cost., la dottrina, come noto, è divisa. Personalmente mi convince l'opinione che non vi sia un nesso diretto per le convincenti argomentazioni di F. FABRIZZI, *Il nuovo disegno del sistema locale*, in *Federalismi.it*, 12, 2016; E. GROSSO, *Possano gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rass.*, 19, 2013. Certamente dipende però in larga parte dalla natura delle funzioni attribuite: F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *questa Rivista*, 2, 2014, p. 215 ss. Sul punto v. pure l'analitico lavoro di G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *Federalismi.it*, 20, 2012.

Già dall'anno successivo all'approvazione della legge, per quanto riguarda il primo aspetto, era partita la nota raffica di provvedimenti¹² che rientravano in una logica certamente discutibile – da chi non apprezzava il disegno complessivo – ma ben precisa e allineata, sia alla legge n. 56 sia a quello che si ipotizzava sarebbe stato il futuro quadro costituzionale: un sistema locale basato sostanzialmente su due assi: quello delle Città metropolitane, vero fulcro dello sviluppo economico-produttivo, e quello delle Province e/o Unioni di Comuni quali enti di secondo grado vocati prevalentemente a razionalizzare le funzioni comunali.

Il problema di quei provvedimenti non era dunque la mancanza di razionalità, bensì il fatto che si collocavano a monte della legislazione regionale in una logica di urgenza e di provvisorietà che ha, per un verso, destabilizzato le Regioni – che non avevano chiaro il quadro futuro in cui si sarebbe collocata la propria normazione – e, per altro, le ha forzate verso le direzioni meno impegnative e meditate.

A frenare tale corsa affannosa e affannata non è stato sufficiente l'Accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014, stipulato in sede di Conferenza unificata e chiaramente vocato ad integrare le previsioni della legge n. 56 in una logica "pattizia" tra Stato ed Enti locali che pareva particolarmente proficua per dare gambe all'attuazione della riforma.

Esso prevedeva espressamente la possibilità di procedere non solo alla distribuzione delle funzioni provinciali tra enti di area vasta ma, anche, alla loro possibile «soppressione» o «rimodulazione» (punto 8, lettera a). Inoltre ribadiva che «in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti (...)», in modo tale che fossero «riassegnate solo le funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali di cui al comma 85 e 88 e della piena attuazione del comma 90 dell'art. 1 della Legge, sono ad esse

¹² La legge di stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190), i cui commi n. 418 e ss. dell'unico articolo avevano ridotto drasticamente, con varie modalità, risorse finanziarie e umane delle Province; il d.l. n. 78/2015, art. 7, comma 9-*quinquies* (come modificato dalla legge di conversione, 6 agosto 2015, n. 125), ai sensi del quale le Regioni che entro il 31 ottobre 2015 non avessero approvato le leggi sulle funzioni provinciali non fondamentali sarebbero state obbligate al versamento annuale nei confronti di ciascuna Provincia situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite; infine, la legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015), che all'art. 1, commi 765-767 prevedeva, in sintesi, il trasferimento forzoso alle Regioni inadempienti delle funzioni provinciali non fondamentali.

referibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione» (punto 8., lettera c).

Inoltre, significativamente l'Accordo precisava, al punto 9, lettera a), che lo Stato doveva provvedere soltanto al riordino delle funzioni provinciali rientranti nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, spettando invece alle Regioni provvedere in ordine a tutte le altre funzioni provinciali (ricadenti entro ambiti di competenza regionale, concorrente o residuale).

Nonostante gli opportuni e utili chiarimenti contenuti nell'Accordo le Regioni si sono comunque trovate a dover correre, per non incorrere nella mannaia dei provvedimenti draconiani sopra citati. Per cui le scelte che ne sono derivate non hanno avuto il sufficiente tempo di gestazione e di maturazione che sarebbe stato necessario per mettere in piedi una legislazione (quella sulle funzioni non fondamentali delle Province) che avrebbe dovuto fare sistema con tutto ciò che per un verso derivava dalla legislazione statale (in primo luogo l'istituzione delle Città metropolitane e l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province) e, per altro verso, con tutto ciò che già era presente in termini di esercizio delle funzioni sul proprio territorio.

Le diverse analisi che della legislazione regionale sono state elaborate dalla dottrina in quel periodo¹³ concordano sostanzialmente nel sotto-

¹³ Tra cui v. quelle particolarmente accurate di C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56 del 2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Reg.*, 1, 2016, pp. 107-108 secondo cui il ri-accentramento ha costituito una scelta in qualche modo obbligata, essendo il livello regionale l'unico in grado, sia pur con difficoltà, di assorbire rapidamente il personale provinciale e di assicurarne la copertura finanziaria». Perciò prosegue l'A. la logica del ri-accentramento deve considerarsi inversa a quella del precedente decentramento e fondata sul costo piuttosto che sulla natura delle funzioni (come dimostrano in larga misura le materie interessate: agricoltura, caccia, pesca, formazione professionale, e, sia pure in misura differenziata, le materie dell'ambiente e della difesa del suolo); di V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Riv. AIC*, 4, 2018, pp. 565-566 che ha rilevato come l'orientamento centralistico, variamente graduato risultava presente nelle originarie leggi di Basilicata, Calabria e Marche e, anche se in misura più attenuata, nelle leggi di Abruzzo, Lazio, Toscana e Umbria. Mentre una scelta "attendista" è stata quella della Campania, ed invece Veneto, Lombardia e Molise hanno sostanzialmente optato per il mantenimento della situazione; di C. BENETAZZO, *La Provincia a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, spec. p. 21 ss.; e da B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *"Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *Federalismi.it*, 8, 2018, pp. 11-12, secondo cui le scelte opera-

lineare come sono alla fine prevalse le due direzioni sopra evidenziate: quello del ri-accentramento regionale¹⁴ e quello del mantenimento (provvisorio) dello *status quo*¹⁵.

Come è stato correttamente osservato, dunque, a due anni dall'approvazione della legge e prima che divenissero certi gli esiti della riforma costituzionale, «le scelte di riordino sono state condizionate dai vincoli normativi esistenti (rispetto del ruolo delle Province cristallizzato dalle funzioni fondamentali, limiti di ordine finanziario), per cui è difficile dire se siano scelte di prospettiva, o di mera transizione»¹⁶.

Certamente alcune scelte, imposte dalla legislazione statale, hanno generato implicazioni difficilmente reversibili, quali, tra tutte, il trasferimento di un numero imponente di personale dalle Province alle Regioni dovuto alla legge di stabilità del 2015¹⁷. Il che, va evidenziato, costituisce ad oggi un fortissimo condizionamento rispetto alla revisione della l. n. 56/2014 con riguardo alle funzioni delle Province: spostare nuovamente il personale da un ente all'altro potrebbe dimostrarsi politicamente assai difficoltoso (contratti collettivi più vantaggiosi) se non in talune situazioni impossibile (pensionamenti etc...).

Detto ciò pare evidente che la seconda scelta operata dalla legge Delrio, e cioè la scelta di sistema, è stata perciò sopravanzata dalla necessità ed urgenza con cui si è operato nel biennio 2014-2016 e sotto la spada di Damocle dei tagli che le stesse Regioni avrebbero subito se non avessero dato seguito alla legge. Il che costituisce un'occasione persa anche con riguardo alla possibilità per le Regioni di acquisire un ruolo

te a livello regionale in quel periodo sono state eccentriche, non solo a causa dei condizionamenti statali ma, anche, in quanto poco rispettose del principio costituzionale di sussidiarietà.

¹⁴ Successivamente Basilicata, Calabria, Lazio e Marche hanno nuovamente ritrasferito o delegato parte delle funzioni alle Province.

¹⁵ Vi è anche chi (F. DINI, S. ZILLI (a cura di), *Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014*, AGEI, Geotema, XXVI, 2022, p. 5 ss. addebita tale indirizzo politico all'opzione di alcune Regioni per il regionalismo differenziato (v. Lombardia e Veneto).

¹⁶ C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, Working papers, *Riv. online di Urban@it*, 2, 2016; F. FABRIZZI, *L'attuazione della Legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Reg.*, a. XLV, n. 5, ottobre 2017, pp. 61-88.

¹⁷ G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017, p. 202 ss.

importante nel sistema locale – a fronte dell'evidente crisi del loro potere normativo – e cioè quello di contribuire insieme allo Stato ad adeguare le istituzioni territoriali alle diverse realtà territoriali¹⁸.

Poi è arrivato il referendum costituzionale che ha decretato il vero stop al processo: sia per motivi politici (le dimissioni del Governo Renzi), sia per motivi giuridici.

Ad oggi, come noto, è stato depositato presso la Commissione affari costituzionali del Senato un Testo Unificato per la riforma delle Province e delle Città metropolitane, quale esito del lavoro condotto da un Comitato ristretto istituito in seno alla Commissione stessa, in relazione agli otto disegni di legge di iniziativa parlamentare depositati in precedenza da esponenti dei principali gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione. Il Testo interviene sia sul versante degli organi di governo delle Province (che tornerebbero ad elezione diretta), sia sulle funzioni, attribuendo le stesse funzioni fondamentali oggi previste per le Città metropolitane e delegando il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma, uno o più decreti legislativi sulle funzioni ulteriori e diverse da quelle fondamentali e sul sistema finanziario degli enti, in modo da garantire la costituzione e il regolare funzionamento degli stessi, consentendo loro lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

A questa che parrebbe una scelta politica di immediato futuro dell'attuale Governo fa, tuttavia, da contraltare la legge di bilancio 2024 che all'art. 88 dispone per il quinquennio 2024-2028 un taglio risorse annue di 50 milioni per le Province (e Città metropolitane); cioè lo stesso taglio già previsto dalla l. 30 dicembre 2020, n. 178. Nulla in confronto a ciò che aveva richiesto l'UPI, e cioè l'assegnazione di «438 milioni di parte corrente, per aiutare gli enti a raggiungere l'equilibrio di bilancio

¹⁸ Occasione che indubbiamente la legge n. 56 offre a causa della elasticità delle formule utilizzate, sia con riguardo alla definizione delle funzioni non fondamentali, sia al fatto di considerare comunque la Provincia un ente di area vasta. Sulla possibilità di razionalizzare il ruolo delle Province ad opera delle Regioni, esaltando il coordinamento e attuando compiutamente in sede locale il principio di sussidiarietà si era espresso in tempi non sospetti B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, Editoriale, in *Federalismi.it*, 18, 2006.

nell'immediato anche in considerazione del nuovo disegno istituzionale delle Province che Governo e Parlamento sono impegnati a definire¹⁹. Se al momento dunque non è dato sapere quali saranno gli effettivi sviluppi relativi al futuro delle Province, l'unico auspicio è che non si faccia il peggio: ripristinare la sola elezione diretta senza porre mano alla questione delle funzioni. Mentre sarebbe utile riprendere l'auspicio che Luciano Vandelli, con la consueta capacità di guardare sempre avanti, faceva all'indomani del referendum costituzionale del 2016, e cioè quello di proseguire il percorso intrapreso con la legge n. 56 al fine di cogliere gli aspetti da consolidare e quelli da modificare ma all'interno di un disegno organico²⁰.

4. *L'area e/o Città metropolitana. Ancora troppi nodi irrisolti*

Non vi è dubbio, infatti, che qualunque modifica della legge n. 56 che non tenga conto dell'organicità del disegno rischia di peggiorare le cose e, soprattutto, di aumentare quella che i geografi sintetizzano nella «dannosa incongruenza tra la forma territoriale della regolazione amministrativa e il mutamento della vita associata, degli investimenti privati e pubblici e del lavoro per come materialmente si sono andati organizzando sul territorio»²¹.

¹⁹ UPI, *Osservazioni ed emendamenti sul testo unificato "Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli enti locali"*, Roma, 23 giugno 2023. Il testo è reperibile al seguente link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/427/129/UPI_Osservazioni_Emendamenti_Testo_Unificato.pdf.

²⁰ L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016 in Le Reg.*, 1-2, 2017, p. 58. L'idea delle Provincia come "casa dei comuni" osserva F. DI LASCIO, *L'organizzazione amministrativa provinciale, in La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, in *I Quad. della Riv. Amm. in comm.*, cit., p. 45, non è mai stata messa in discussione nei progetti di riforma degli ultimi anni e potrebbe costituire un punto di partenza e un utile momento di semplificazione dell'amministrazione indiretta poiché le Province «assumerebbero su di sé compiti prima spettanti ad altri enti, agenzie e organismi comunque denominati». Nella stessa direzione per una valorizzazione delle Province come "casa dei Comuni" v. nello stesso volume, G. PALOMBELLI, *Rapporti tra Regioni e Province*, p. 68 ss.

²¹ F. DINI, S. ZILLI (a cura di), *Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014*, cit., p. 7. Sulla centralità del ritaglio geografico nelle riforme del sistema locale v., per tutti, F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore inefficace*, in *Federalismi.it*, 20, 2022.

Da questo punto di vista il bivio che si apre è netto: o si ritiene, come pare più adeguato agli sviluppi del sistema locale, che l'individuazione e la disciplina dell'area metropolitana costituisca un autentico processo di innovazione del governo urbano e allora si prosegue, correggendola ed integrandola, nella direzione intrapresa con la legge n. 56, oppure meglio tornare al precedente assetto (sempre che sia possibile) o, almeno, lavorare nella direzione dell'uniformità della legislazione provinciale. Qualunque altra soluzione di compromesso (come quella che emerge dall'attuale Testo unificato che parifica di fatto le funzioni di Città metropolitana e Provincia) non farebbero altro che riportare indietro il sistema locale, senza risolvere alcuno dei suoi problemi.

Che si debba andare nella direzione di una migliore definizione dell'area metropolitana parrebbe, per la verità, un dato largamente acquisito. Già a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta si erano sviluppati sia un discreto dibattito sul tema, sia talune iniziative istituzionali di indubbio rilievo²², entrambi sospinti dalla letteratura internazionale, che prefigurava il ruolo economico e sociale che le grandi conurbazioni urbane avrebbero assunto nel contesto dell'economia globalizzata²³. Di tutto quel dibattito val la pena rammentare almeno gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni e le varie forme di associazionismo comunale che avrebbero dovuto indirizzarsi alla ricerca di economie di scala nell'offerta dei servizi pubblici²⁴, le possibili inedite sinergie nella gestione delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (*smart city*).

²² Sul punto, v. G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, LUISS University Press, 2002. Le problematiche relative alla riagggregazione del governo locale insieme a quelle sottese all'interrogativo Provincia metropolitana o Città metropolitana sono state affrontate, tra gli altri, da F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli Editori, 2008; V. CERULLI IRELLI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, A. VIGNERI, *La semplificazione dell'architettura istituzionale*, in *Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*, Firenze, Passigli Editori, 2013, p. 31 ss.; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Reg.*, 4, 2011, p. 599 ss.

²³ T. HERRSCHEL, P. NEWMAN, *Governance of Europe's city regions: planning, policy & politics*, London-New York, Routledge, 2003; P. LE GALÈS, *European cities. Social conflict and governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002. Del resto, non è un caso che la Commissione europea si impegni annualmente nello stanziamento dei fondi per i progetti volti allo sviluppo socio-economico metropolitano.

²⁴ Su cui, tra gli altri, G.C. DE MARTIN, *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, CEDAM, 2014; S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province, enti intermedi in Italia e in*

In tale prospettiva il fallimento anche di questa parte della legge n. 56 sarebbe davvero un'occasione persa.

Va detto, per la verità, che anche su questo terreno ha pesato, nella fase di elaborazione e poi di attuazione della legge, oltre alla frettosità con cui si è proceduto, la dimensione di razionalizzazione dei costi che ha circondato l'avvio della riforma, compromettendone gli esiti²⁵ e il fatto di aver legato la sua istituzione alla soppressione delle Province (poi non realizzatasi).

Proprio tali fattori, insieme all'ostruzionismo di Regioni e Comuni – che non hanno di fatto consentito che si sviluppasse un percorso di individuazione dal “basso” delle aree vaste –²⁶, hanno oscurato, quello che avrebbe dovuto costituire il vero alveo per l'avvio di una riforma davvero epocale: il ridisegno della geografia territoriale orientata alle esigenze dell'area vasta²⁷.

Europa, Padova, Padova University Press, 2014; M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONCALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Thomson Reuters-Civitas, 2015; W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017.

²⁵ Su questo aspetto v. la puntuale ricostruzione di P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 1- 2, 2017, p. 61 ss. Altro episodio riconducibile a tale indirizzo è quello rammentato da M.G. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Rev.*, 1, 2022, p. 51 relativo all'esclusione nella legge di bilancio 2019 delle Città metropolitane dalla possibilità di attingere fondo di 250 milioni di euro per la manutenzione delle strade e degli edifici scolastici.

²⁶ C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, pp. 7-22; F. PINTO, voce *Città metropolitana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. Agg. IV, Milano, Wolters Kluwer, 2010. Sulle diverse esperienze, dal “basso” e dall’“alto” per l'individuazione dell'area metropolitana v. L. CHERCHI, *Istituzionalizzazione e limiti dell'ente metropolitano in Italia nella legge 56 del 2014 (c.d. riforma Delrio)*, in *Amm. in camm.*, 18 gennaio 2012, p. 2 ss.

²⁷ La sovrapposizione tra vecchie Province e Città metropolitane ha di fatto impedito qualunque vero processo di innovazione organizzativa, per primo quello, appunto, del ridisegno territoriale. Sul punto v. F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *Federalismi.it.*, 4, 2013; B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, che ha evidenziato come, oltre agli ipotetici problemi di costituzionalità, vi fossero valutazioni di ordine sociale, economiche e geografiche; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione mancata?*, cit., che osserva come tale sovrapposizione abbia pure impedito a talune neoistituite Città metropolitane di potersi estendere verso il raggiungimento dei propri confini naturali (v. Venezia, Bologna, Napoli, Firenze). Sul punto, vi sono riflessioni assai approfondite della Società geografica italiana tra cui quella recente di F. DINI, S. ZILLI (a cura di), *Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014*, cit.

Ciò ha ridimensionato le aspirazioni della legge facendola percepire come una sorta di costruzione di “contenitori” (organi) più che di “contenuti” (le funzioni che dovrebbero svolgere)²⁸.

L’attuazione della legge n. 56, per i fattori sopra evidenziati, e tranne qualche sporadica eccezione²⁹, non ha mantenuto le promesse dell’innovazione istituzionale. La Conferenza metropolitana, motore di tale mutamento, è rimasta in ombra rispetto al Consiglio³⁰ ponendosi in frizione con l’idea stessa di “citta” che emerge dalle grandi ed avanzate esperienze, in cui lo sviluppo urbano coincide con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e delle loro organizzazioni sociali e civiche allo scopo di «utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma della pianificazione strategica di territorio»³¹. La finanza della Città metropolitana, inoltre, continua a subire trattamenti ingiustificatamente deteriori anche solo rispetto a quella dei Comuni, con effetti di tutta evidenza sulla possibilità effettiva di espletare i compiti legislativamente assegnati³².

A ciò deve aggiungersi che il fallimento della revisione costituzionale del 2016 ha lasciato intatta la situazione di caos di enti “altri” (circa 350 enti c.d. intermedi tra consorzi di bonifica, autorità di bacino, società partecipate, stazioni appaltanti ed ambiti territoriali ottimali, i c.d. ATO, di rifiuti ed idrici) che avrebbero dovuto invece essere drasticamente ridotti in funzione dell’istituzione delle aree metropolitane e del rinnovato ruolo delle Province.

Occorrerebbe, in conclusione, proseguire nell’attuazione della legge n. 56 modificandola allo scopo di recuperare, però, l’ispirazione della legge

²⁸ A. POGGI, *Sul disallineamento tra d.d.l. Del Rio e il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it.*, 1, 2014.

²⁹ Tra cui certamente Bologna e Firenze, su cui v. R. MEDDA, *Il tormentato avvio della Città metropolitana. Un bilancio a quattro anni dalla legge n. 56/2014*, in *Urban@it*, 2, 2018.

³⁰ R. MEDDA, *Il tormentato avvio della Città metropolitana. Un bilancio a quattro anni dalla legge n. 56/2014*, cit., p. 6

³¹ G. VETRITTO, *La “lentissima” fondazione delle Autorità metropolitane*, in *Riv. It. di Pub. Manag.*, 1, 2019, p. 82.

³² Questo aspetto è messo in evidenza da F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, in *Federalismi.it.*, 3, 2022, spec. p. 126 ss.

n.142, che non sovrapponeva Città metropolitana e Provincia³³ ed, anzi, marcava la missione del nuovo ente, chiaramente orientato a governare la conurbazione, tanto che la perimetrazione era effettuata caso per caso dalla Regione, con conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali per accogliere i Comuni dell'ex Provincia del Comune-centro per i quali non si ravvisassero caratteri metropolitani (art. 17, commi 2 e 3).

Del pari occorrerebbe anche imparare dagli errori del passato, immaginando meccanismi di neutralizzazione delle spinte contrarie provenienti dalle Regioni. Fu, infatti, come noto, proprio la resistenza delle Regioni, unito ad una sostanziale inerzia del Governo dell'epoca (che non utilizzò le prerogative che la stessa legge 142 gli assegnava in caso di inerzia regionale) che decretò il fallimento del percorso: iniziava a spirare quel "vento del Nord" che tanti guasti avrebbe causato ad un sano sviluppo del regionalismo e delle autonomie nel nostro Paese³⁴.

La capacità innovativa delle Città metropolitane, dunque, continua a non trovare sviluppo nel nostro sistema³⁵ e l'art. 114 Cost., sia con riguardo alla Città metropolitana, sia con riguardo a quella peculiare forma di essa che è la Capitale, è rimasto sostanzialmente lettera morta. Tra le tante ricostruzioni del perché di tale situazione, quella più convincente mi pare possa ricondursi all'assenza di un chiaro e definito potere di indirizzo statale, nei termini di un potere «unificante e non uniformante»³⁶, un potere di «programmazione nazionale» che spinga i governi locali «a fare sistema e ad inquadrarli nel necessario contesto europeo»³⁷.

³³ Un invito a differenziare i territori dei due enti di area vasta proviene anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 240/2024.

³⁴ Per una ricostruzione equilibrata ed efficace della questione meridionale e della questione settentrionale v. G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 11 ss.

³⁵ C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città Metropolitane*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2019, p. 44 ss.; C.E. GALLO, *L'attività amministrativa negli statuti delle autonomie* in C.BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli, E.S.I., 2021, p. 434, secondo cui la motivazione fondamentale sarebbe la sottoposizione degli statuti alla legge e la negazione di un possibile legame tra l'ente e la comunità di riferimento, nonché la timidezza delle stesse Città metropolitane relativamente all'introduzione di istitutivi innovativi.

³⁶ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Quad. costit.*, 2012, p. 7.

³⁷ *Ibidem*.

A Balance Sheet of the Law N. 56/2014: Lights and Shadows

Anna Maria Poggi

Abstract: La riflessione offre, tra i molti possibili, tre spunti per un bilancio della legge n. 56/2014: l'adeguatezza o meno del suo impianto rispetto alla soluzione dei problemi del nostro sistema locale; la valutazione della configurazione delle "nuove" Province e, conseguentemente, la considerazione circa la loro possibile coesistenza con l'impianto di fondo conferito alle Città metropolitane.

Abstract: The reflection offers, among many possible, three ideas for an assessment of law no. 56/2014: the adequacy or otherwise of its system with respect to solving the problems of our local system; the evaluation of the configuration of the "new" Provinces and, consequently, the consideration of their possible coexistence with the basic structure given to the Metropolitan Cities.

Parole chiave: Province; Città metropolitane; Legge Delrio; bilancio

Keywords: Provinces; Metropolitan Cities; Delrio Law; Assessment