

Province e Città metropolitane a due anni dalla legge Delrio

Daniele Bosone

1. – In un momento di crisi dell'economia europea, prima di pensare come frammentare, ricomporre e rivedere le funzioni degli Enti Locali, forse sarebbe stato meglio ripensare a sistemare i conti economici. In periodi di crisi, a mettere così fortemente mano al sistema delle autonomie locali, non sempre si ottengono buoni risultati.

Quando è in atto una crisi economica, bisogna far sì che tutti gli Enti lavorino sui propri territori in modo compatto, con prospettive e con certezze, in un quadro normativo chiaro e con paletti di riferimento precisi, perché le economie e i cittadini hanno bisogno di riferimenti certi. Invece di rispondere alla crisi con un apparato unitario e compatto, abbiamo creato condizioni di incertezza profonda. Ci siamo involuti in discussioni architettoniche su come ricostruire il nostro "sistema Stato" senza preoccuparci di tenerlo unito e di farlo lavorare al servizio dei cittadini. Nel momento in cui abbiamo dovuto aggredire il debito pubblico, lo abbiamo aggredito dalla coda e non dalla testa: abbiamo per esempio considerato l'1% della spesa pubblica delle Province. In Italia la spesa pubblica delle Province era pari all'1,4 %, quando i Comuni spendono l'8%, le Regioni circa il 20% e lo Stato il 71%. Se avessimo voluto aggredire il debito, saremmo dovuti partire da Regioni + Stato, ovvero dal 91%, e non dall'8+1% di Comuni e Province che, essendo gli enti più decentrati, sono in realtà quelli più vicini ai cittadini, che fornendo i servizi, ne erano e sono il riferimento immediato. Nella ristrutturazione del sistema degli enti locali, abbiamo creato un grande *vulnus* nel governo locale, nel decoro locale, nella capacità di svolgere le funzioni, anche quelle svolte per conto dello Stato, pur con tutta la buona politica e le buone intenzioni che possiamo metterci: per sistemare le strade serve asfalto vero, che costa 80mila euro al km.

Davanti a questa revisione dei nostri sistemi di autonomia locale, l'on. Delrio può anche aver fatto una buona legge, che noi stiamo accompagnando verso un sistema di governo di secondo livello e delle aree vaste: tutti riconosciamo la necessità di un livello intermedio di governo tra i piccoli Comuni e le Regioni, ma il problema vero non è tanto la "legge Delrio" quanto le leggi economiche e finanziarie che si sono succedute dal 2011 ad oggi: come si poteva pensare di fare una riforma degli Enti Locali nel momento in cui di fatto si toglievano risorse ai medesimi? Impossibile! Da una parte riformiamo il sistema, dall'altra gli togliamo completamente le risorse per poter svolgere le funzioni che ancora gli stiamo assegnando.

È chiaro che attraversiamo una contingenza, non solo italiana ma anche europea – a sentire le esperienze dei colleghi francesi e spagnoli – che non so come possiamo stoppare. Sicuramente varrebbe la pena di fermarsi a riflettere per capire – in questo momento di difficoltà economica complessiva dell'Europa rispetto ai competitor globali – quale sia il sistema omogeneo condiviso di governo dei sistemi locali tra Spagna, Francia, Germania, per capire insieme come meglio organizzare e governare i nostri territori, magari scoprendo l'inutilità delle Regioni, per avere delle Regioni il cui 85/90 per cento del bilancio è fatto da sanità, mentre il resto sarebbe irrilevante, perché le funzioni residuali delle Regioni possono tranquillamente essere svolte fra Stato e Province senza problemi – evitando tutte le conflittualità in materia di concorrenza tra Stato e Regione e di competenze tra Enti Locali – dagli enti più vicini ai cittadini, magari anche con maggiore efficacia.

Se le Province devono andare avanti così, non so come faremo: quest'anno abbiamo uno sbilancio di 500 milioni di euro, per svolgere le funzioni che lo Stato ci assegna, ovvero strade, scuole e poco più. O lo Stato riassume le funzioni oppure lascia le risorse a livello locale per poterle svolgere, e lo stesso vale per Regione Lombardia per quanto concerne le funzioni delegate. Se dobbiamo andare verso un referendum ed eliminare le Province dalla Costituzione, conviene fare una nuova riflessione su queste Aree vaste che si andranno a riformare, capire che funzioni potranno avere: più politiche o amministrative? Con finanza diretta oppure no?

Quanto alla finanza, direi non diretta: se sono enti di secondo livello non più previsti in Costituzione, perché avere una finanza diretta, a maggior ragione se se la riprende comunque tutta lo Stato? Perché se io produco in Provincia di Pavia circa 50 milioni di euro di finanza diretta, di cui 40 se li riprende lo Stato per via diretta e indiretta, a questo punto conviene che direttamente rimanga tutto allo Stato e che allora si riviva di nuovo di finanza decentrata.

Di nuovo lo Stato riconosca, se crede, delle funzioni, però le rifinanzi *in toto* con un flusso decentrato. In questo momento siamo all'assurdo per cui, secondo i principi di autonomia locale, dovremmo finanziarci noi delle funzioni delegate dallo Stato con le tasse locali; peccato che lo Stato riassorba tutte le tasse locali e non ci lasci le risorse per svolgere le funzioni che esso stesso ci assegna.

Ci troviamo in una situazione di stallo che richiede una soluzione in tempi brevi: non con i proclami e gli annunci, ma sedendoci al tavolo a ragionare seriamente, perché si tratta di cose serie, si tratta dei servizi ai cittadini: delle scuole, delle strade. Sono servizi così importanti che tengono insieme il tessuto connettivo di un Paese, nel suo sviluppo, nella sua civiltà, nella sua economia. Se non teniamo conto di queste cose, non facciamo un buon servizio al Paese. Noi come sistema degli enti locali cerchiamo di stare sul pezzo, anche se devo dire con grandissime difficoltà, che anche oggi sono emerse durante il dibattito, rispetto alle quali tutti dovrebbero approfondire sforzi per cercare di porvi rimedio.

Le Province: il quadro generale e le funzioni

Giuseppe Franco Ferrari

Sommario: 1. Le Province fino alla riforma del Titolo V della Costituzione. – 2. I tentativi di ridimensionamento del ruolo delle Province tra il 2011 ed il 2012. – 3. La riforma Delrio. – 4. L'attuazione della riforma e le scelte regionali.

1. – Ereditata per così dire dal sistema francese, transitata dalla legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la Provincia non è nata con l'Assemblea Costituente, bensì ha alle spalle una lunga tradizione, che l'ha sempre collocata come livello di governo intermedio tra i Comuni e lo Stato centrale, oltre che come vera e propria base territoriale dell'organizzazione statale periferica. La stessa istituzione delle Regioni non ha minimamente scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale, ed anzi le stesse Regioni hanno finito per adottare il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. Allo stesso modo, anche le Camere di commercio e la stessa società civile, ovvero le associazioni sindacali, i partiti politici, le associazioni sportive e culturali hanno storicamente assunto la medesima struttura, articolata a livello provinciale. Il legislatore statale, in materia di organizzazione dei servizi, ha sempre privilegiato l'adozione di una struttura organizzativa articolata a livello provinciale (si pensi, per es., ancora alla l. 244/2007, finanziaria per l'anno 2008, che ha individuato le Province come ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche).

Nell'ambito della Carta costituzionale del 1948, alle Province è stata riconosciuta la qualifica di ente autonomo, al pari del Comune e delle Regioni (artt. 5 e 114 Cost.), rappresentativo degli interessi e degli orientamenti politico-amministrativi delle comunità di riferimento. Tuttavia, il Titolo V della parte II della Costituzione, nella sua versione originaria, sottoponeva gli enti locali a penetranti poteri di controllo da parte dello Stato, pregiudicando una piena attuazione del principio autonomistico teorizzato dall'art. 5 Cost.

Solo agli inizi degli anni Novanta è stato avviato un processo di valorizzazione degli enti locali, le cui tappe fondamentali sono state il riconoscimento dell'autonomia statutaria (l. 142/1990), l'affermazione del principio di sussidiarietà amministrativa ed

il conseguente trasferimento sia ai Comuni che, sia pure in misura minore, alle Province di funzioni amministrative prima spettanti allo Stato e alle Regioni (leggi c.d. Bassanini 1997 e 1998), ed infine il riconoscimento alle Province, quali enti intermedi tra Comuni e Regione, di una vasta congerie di funzioni non solo di programmazione e coordinamento, ma anche amministrative, in materie rilevanti quali la difesa del suolo, la viabilità, la gestione dei rifiuti e l'edilizia scolastica (TUEL 267/2000).

Per un intervento modificativo che non fosse imputabile al solo legislatore ordinario, ma assumesse un più ampio respiro a livello costituzionale, si è dovuto attendere la riforma del Titolo V del 2001 (l. cost. 3/2001), che, innovando gli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., ha confermato le Province come enti costitutivi della Repubblica, insieme a Comuni, città metropolitane, Regioni e Stato, nonché come enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni, di autonomia finanziaria e risorse proprie, oltre che di funzioni proprie o conferite con legge statale o regionale e potestà regolamentare nelle materie loro attribuite.

2. – In netta inversione di tendenza rispetto alla stagione riformista appena ricordata, si sono registrati nella penultima legislatura plurimi interventi del legislatore (o sarebbe meglio dire del Governo, dal momento che si è ricorsi principalmente allo strumento del decreto legge), finalizzati a ridimensionare fortemente il ruolo delle Province.

I più rilevanti tra gli interventi sopra menzionati sono rappresentati dal d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011 (c.d. Salva Italia), che aveva prefigurato una limitazione delle funzioni provinciali al mero indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni, ed il d.l. 95/2012, conv. in l. 135/2012 (c.d. *spending review*), che aveva invece parzialmente rimediato al primo decreto legge riconoscendo nuovamente alle Province la titolarità di funzioni di area vasta in una serie di materie generali, ma aveva rinviato per la definizione puntuale delle funzioni ad un d.P.C.M., anziché ad un atto legislativo; aveva inoltre trasformato le Province da enti direttamente rappresentativi della volontà dei cittadini in enti di secondo grado, rappresentativi più che altro dei Comuni operanti nel territorio provinciale, e soprattutto aveva decretato l'avvio di un'operazione complessiva di riordino delle Province preordinata ad una drastica riduzione del loro numero.

In particolare, l'art. 17, d.l. 95/2012, originariamente rubricato "Soppressione e razionalizzazione delle province e loro funzioni", imponeva «la riduzione e l'accorpamento delle province», sulla base di criteri specificati dal Consiglio dei Ministri con apposita deliberazione adottata ai sensi e per gli effetti di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 17, criteri «da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia».

Con la conversione in legge (avvenuta con l. 7 agosto 2012, n. 135), l'art. 17 citato era stato parzialmente modificato, sia nella rubrica, divenuta "Riordino delle province e loro funzioni", sia nel contenuto complessivo, essendosi provveduto, tra le altre co-

se, a sostituire l'endiadi «riduzione e accorpamento» con il termine «riordino», precisando che questo avrebbe dovuto riguardare «*tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore*» (corsivo aggiunto) del decreto ed avvenire con deliberazione del Consiglio dei Ministri «sulla base di requisiti *minimi*, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia» (corsivo aggiunto).

Il Consiglio dei Ministri aveva provveduto in merito a definire con deliberazione del 20 luglio 2012 i criteri per il riordino delle Province, individuando segnatamente come requisiti minimi una dimensione territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati ed una popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti e stabilendo espressamente che le nuove Province risultanti dalla procedura di riordino dovessero possedere entrambi i requisiti predetti.

Fin da subito è stato rilevato come gli interventi del Governo fossero afflitti da due vizi di fondo¹: in primo luogo, erano stati concepiti al di fuori di un quadro di organica revisione dell'intero sistema delle autonomie territoriali; in secondo luogo, erano stati inseriti in un disegno generale di contenimento della spesa pubblica, che, pur costituendo un obiettivo condivisibile e per certi versi necessario, non può prescindere da una contestuale ridefinizione delle funzioni idonea a garantire che gli enti locali siano in grado di soddisfare in modo adeguato ed efficiente le esigenze delle comunità che rappresentano.

L'operazione di riordino così configurata ha quindi suscitato la ferma opposizione sia di molte Province, che hanno promosso azioni giurisdizionali dinanzi al TAR Lazio per chiedere l'annullamento dei criteri per il riordino contenuti nella predetta deliberazione del Consiglio dei Ministri, sia di alcune Regioni, che hanno invece adito la Corte costituzionale al fine di ottenere la declaratoria di incostituzionalità sia dell'art. 23, d.l. 201/2011 e relativa legge di conversione, che dell'art. 17, d.l. 95/2012 e relativa legge di conversione.

Questi ultimi giudizi sono stati decisi dalla Consulta con la sentenza n. 220 del 19 luglio 2013², che ha sancito l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al suo vaglio, senza tuttavia entrare nel merito delle scelte compiute dal legislatore, bensì limitandosi a stigmatizzare il ricorso alla decretazione d'urgenza allorquando si tratti, come nella fattispecie esaminata, di introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

¹ M. Volpi, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12 settembre 2012.

² Su tale pronuncia v. N. Maccabiani, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013*, in *Giur. cost.*, 2013, 3242 ss.; G. Saputelli, *Quando non è solo una "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti della "riforma delle Province"*, *ivi*, 3249 ss.; G. Di Cosimo, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; F. Fabrizzi, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2013; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013, 1168 ss.

3. – Si è quindi dovuto attendere fino al 2014 perché il legislatore intervenisse nuovamente sulla materia: con la cosiddetta Riforma Delrio, approvata con l. 7 aprile 2014, n. 56, si è provveduto a ridisciplinare integralmente le Province, muovendo dalla loro nuova definizione (art. 1, comma 3) come «enti territoriali di area vasta», a ridefinirne i confini territoriali e le competenze e ad avviare il procedimento di riallocazione delle loro funzioni «non fondamentali»³.

Il nuovo modello ordinamentale delle Province disegnato dalla Riforma Delrio è tuttavia destinato ad essere superato da una legge costituzionale, che prevede l'eliminazione delle stesse dal novero degli enti autonomi riportati dall'art. 114 Cost., come si evince chiaramente dall'*incipit* dell'art. 1, comma 51, l. 56/2014: «in attesa della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»⁴.

I commi da 85 a 96 dell'art. 1, l. 56/2014, riguardano le funzioni delle “nuove” Province, indicando quelle fondamentali – che rimangono loro attribuite – e prevedendo per le funzioni rimanenti esercitate alla data di entrata in vigore della l. 56/2014 (cioè all'8 aprile 2014) il trasferimento delle stesse ad altri enti territoriali. Nel menzionato complesso di disposizioni viene, in sostanza, disegnato un dettagliato meccanismo di determinazione delle funzioni, all'esito del quale la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale «con funzioni di area vasta», le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate «fondamentali» (elencate nei commi 85 e 86) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90.

Le funzioni individuate come “fondamentali” dal comma 85 sono:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

³ Sui contenuti della Legge Delrio, v. L. Vandelli (cur.), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli editore, 2014; A. Sterpa (cur.), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786 ss.

⁴ Il d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi è stato respinto dal referendum del 4 dicembre 2016. Per commenti sul testo, v. P. Ciarlo, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2014; Aa.Vv., *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi: dieci studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2016; G. Cerrina Feroni, *Difetti e pregi, di metodo e di merito, della riforma comunque da salvare*, intervento al quarto Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016; E. Catelani, *Il disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi: il primo passo di una riforma complessa*, *ivi*; A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, 12 ss.

- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

A queste si aggiungono, per le sole Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo, e la cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Le funzioni definibili invece come "eventuali" sono quelle – esercitabili su intesa con i Comuni – di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (comma 88), nonché quelle di organizzazione dei servizi di rilevanza economica «nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale» (comma 90).

Quanto alle funzioni sottratte alle Province e riassegnate ad altri enti, la legge ne ha demandato la puntuale individuazione ad un accordo tra Stato e Regioni, sancito in Conferenza unificata (comma 91). Allo scopo di rendere concretamente operativo il trasferimento delle funzioni così descritte, al Presidente del Consiglio dei Ministri è stato invece demandato il compito di stabilire con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane (previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferirsi dalle Province agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro in corso.

L'accordo in Conferenza unificata è intervenuto in data 11 settembre 2014⁵, con qualche ritardo rispetto ai tre mesi previsti dal comma 91.

Con esso è stato in particolare convenuto tra lo Stato e le Regioni che:

– ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può e deve provvedere soltanto per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. (oltre che per quelle specificamente attribuitegli in materia di tutela delle minoranze), spettando invece alle Regioni di provvedere per tutte le altre funzioni esercitate dalle Province;

⁵ Per il testo ufficiale dell'accordo v. il sito web istituzionale della Conferenza www.statoregioni.it.

– quanto a queste ultime, Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni originariamente svolte dalle Province e rientranti nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate da Regione a Regione, per cui si è concordato che ciascuna Regione provveda a definire il relativo elenco secondo l'art. 1, comma 85, l. 56/2014;

– lo Stato si è impegnato ad adottare il dPCM di cui al comma 92 contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, e le Regioni a loro volta si sono impegnate ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014.

Il DPCM è stato poi emanato in data 26 settembre 2014.

La Corte costituzionale, frattanto chiamata (dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) a vagliare la legittimità costituzionale delle norme di legge del 2014, ed in particolare a giudicare sulla tesi avanzata dalle Regioni ricorrenti secondo cui la legittimazione a stabilire modalità e tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, apparterrebbe alla competenza regionale, con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50⁶, non ha potuto che prendere atto dei passi compiuti dalla Conferenza unificata e dalla Presidenza del Consiglio e, dichiarata cessata parzialmente la materia del contendere, ha dato il via libera alla nuova operazione di riordino delle Province e delle relative funzioni, evidenziando come – diversamente rispetto al passato – con il complesso procedimento che ha preceduto l'adozione della legge Delrio sia stata garantita l'esplicazione «in una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'accordo» in Conferenza unificata, ed assicurato quindi il rispetto del fondamentale principio di leale collaborazione. Le diverse censure di incostituzionalità sono state quindi tutte rigettate.

La Consulta ha del pari rigettato, con la più recente sentenza n. 159 del 4 maggio 2016, le ulteriori censure sollevate dalle stesse Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, contro le norme della legge di stabilità 2015 (l. 190/2014, art. 1, commi 421, 422, 423 e 427) che hanno disposto in materia di personale delle Città metropolitane e delle Province, prescrivendo la riduzione della dotazione organica di detti Enti in misura pari rispettivamente al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge Delrio e l'individuazione del personale che rimane assegnato a Città metropolitane e Province e di quello da destinare alle

⁶ In dottrina, v. A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizio, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2015, 1; G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2015, 7; E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 160 ss.; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2015, 7 ss.; L. Vandelli, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una valutazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2015, 394 ss.; C. Tubertini, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 489 ss.

procedure di mobilità e prevedendo che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongano contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari. Nel dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, la Corte ha ribadito che la legge Delrio, nel disegnare il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi, dà vita ad una riforma organica che, da un lato, non può tenere conto delle diverse specificità territoriali e che, dall'altro, non può non essere riservata al livello normativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, dell'art. 114 Cost.; la disciplina del personale, a sua volta, costituendo uno dei passaggi fondamentali della riforma, deve dunque farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato. In questo contesto, precisa la sentenza n. 159/2016, il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di ridistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale: in tal modo viene garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

In sede di accordo, le Regioni si sono impegnate ad adottare iniziative legislative entro il 31 dicembre 2014. Il percorso di attuazione del riordino ha così subito una notevole variazione rispetto a quanto previsto dalla legge sia nei modi che nei tempi. Questi ultimi si sono sensibilmente dilatati, visto che il termine del 31 dicembre 2014 è stato posto per l'adozione di iniziative legislative, senza nulla determinare in merito ai tempi di approvazione delle leggi regionali di riordino, per il quale è rimasto fermo – anche se concretamente indebolito – il termine generale di un anno previsto dal comma 144 della legge.

Quanto ai modi, l'accordo si è preoccupato di equilibrare le esigenze della differenziazione con quelle della uniformità, definendo una serie di principi comuni ed organizzando un sistema di monitoraggio e coordinamento incentrato su osservatori regionali, costituiti secondo modalità stabilite da ciascuna Regione ma comunque in modo da assicurare la presenza di rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, nonché del sindaco della città metropolitana se istituita, facenti capo ad un osservatorio nazionale, istituito presso il Ministero per gli affari regionali, con compiti di raccordo e impulso per l'attuazione della riforma, di monitoraggio e verifica sul processo di riordino e di informazione nei confronti della Conferenza unificata.

4. – Le prime Regioni ad approvare la legge di riordino sono state Toscana (l.r. 3.3.2015, n. 22, seguita dalla l.r. 30.10.2015, n. 70), Umbria (l.r. 2.4.2015, n. 10), Marche (l.r. 3.4.2015, n. 13), Liguria (l.r. 10.4.2015, n. 15) e Calabria (l.r. 22.6.2015, n. 14).

Ad esse hanno fatto seguito la Lombardia (l.r. 8.7.2015, n. 19, e poi l.r. 12.10.2015, n. 32), l'Emilia Romagna (l.r. 30.7.2015, n. 13), l'Abruzzo (l.r. 20.10.2015, n. 32), il Piemonte (l.r. 29.10.2015, n. 23), il Veneto (l.r. 29.10.2015, n. 19), la Puglia (l.r. 30.10.2015, n. 31, seguita dalla l.r. 27.5.2016, n. 9), la Basilicata (l.r. 6.11.2015, n. 49), la Campania (l.r. 9.11.2015, n. 14) e il Molise (l.r. 10.12.2015, n. 18).

Ad oggi tutte le Regioni a statuto ordinario hanno dunque approvato le leggi regionali di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e delle risorse connesse, con la sola eccezione del Lazio, la cui proposta di legge (n. 323 del 16.3.2016) è ancora in discussione e che ha sinora riallocato solo le funzioni non fondamentali di Roma Capitale e delle Province (con l'art. 7, l.r. 31.12.2015, n. 17 – legge di stabilità regionale 2016).

Quanto alle Regioni a statuto speciale, la legge Delrio esclude dalla disciplina dei nuovi enti di area vasta le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Valle d'Aosta, che già assume le funzioni provinciali; alle restanti Regioni a statuto speciale, quindi Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, si richiede di adottare i principi della legge in conformità ai rispettivi statuti.

Confrontando i diversi modelli di riordino adottati, si può notare che la scelta praticata dalla maggior parte delle Regioni (così Toscana, Liguria, Lombardia, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise e la proposta di legge laziale) prevede una riallocazione delle funzioni in chiave prevalentemente regione-centrica, mentre funzioni residuali sono attribuite ai Comuni, in forma singola o associata, oppure alle Province. Pur con modalità differenti, quindi, si assiste al ritorno in capo alla Regione della maggior parte delle funzioni in materia di protezione naturalistica e forestazione, caccia e pesca, energia, risorse idriche e difesa del suolo, attività produttive, politiche attive del lavoro, beni e attività culturali, turismo, sport e tempo libero, formazione professionale e servizi sociali⁷.

Più in dettaglio, in Campania sono riallocate alla Regione tutte le funzioni in materia di agricoltura, caccia e pesca; assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità e altri servizi sociali; industria, commercio e artigianato; sport e tempo libero; turismo; valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali; servizi inerenti

⁷ La Regione Puglia, dopo avere in un primo momento con l.r. 31/2015 trasferito alla Regione stessa le funzioni in materia di difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, agricoltura, protezione civile, attività produttive, sport e politiche giovanili, ha provveduto poi con la recente l.r. 9/2016 a ritrasferire dette funzioni ai Comuni, mantenendo in capo all'ente regionale solo quelle in materia di turismo, formazione professionale, controllo e vigilanza ambientale con relativi poteri sanzionatori, valorizzazione dei beni culturali e trasporto e assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili, oltre che le funzioni di vigilanza sulle funzioni non fondamentali nelle materia di competenza legislativa regionale.

l'istruzione e le politiche giovanili; mentre sono escluse dal riordino – e sono quindi esercitate tuttora dalle Province e dalla Città metropolitana – le attività ed i servizi riconducibili alle materie del mercato del lavoro, centri per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione professionale, forestazione e protezione civile.

Anche la legge regionale lombarda elenca le funzioni trasferite alla Regione, che coinvolgono le seguenti materie: agricoltura, foreste, caccia e pesca, ambiente ed energia.

Più ampio l'elenco delle funzioni trasferite alla Regione Basilicata: agricoltura, forestazione, formazione, protezione civile, assistenza all'infanzia, turismo, attività produttive, sport e tempo libero, cultura, biblioteche, pinacoteche e musei. Alle Province vengono invece delegate dalla Regione le funzioni in materia di trasporto pubblico locale e di politiche ittico venatorie.

La legge abruzzese individua in dettaglio il novero (amplissimo) delle funzioni prima provinciali ed ora trasferite alla Regione, elencandole all'art. 3, nonché quelle (residuali) che invece sono fatte oggetto di trasferimento ai Comuni per l'esercizio da parte di questi in forma singola o associata, elencate all'art. 4.

La legge regionale ligure attribuisce alla Regione le funzioni in materia di difesa del suolo, turismo, formazione professionale, caccia e pesca, nonché quelle in materia di cultura, sport e spettacolo «che richiedono una gestione unitaria a livello regionale», lasciando invece ai Comuni le funzioni relative a cultura, sport e spettacolo «per quanto concerne i servizi di interesse locale».

La legge regionale toscana elenca, tra le funzioni precedentemente esercitate dalle Province, quelle trasferite alla Regione – che sono la maggior parte, interessanti materie quali agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale, rifiuti e bonifica di siti inquinati, difesa del suolo, tutela della qualità dell'aria e delle acque, inquinamento acustico, AIA, AUA e VIA, energia, osservatorio sociale e progettazione e costruzione di opere relative a strade regionali, e comprendono anche le funzioni di autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative – e quelle invece trasferite ai Comuni, che si riducono a quelle in materia di turismo e tenuta degli albi regionali del terzo settore, e alle Unioni di comuni, che sono poi quelle in materia di forestazione.

Anche la legge della Regione Marche individua un elenco amplissimo di funzioni non fondamentali oggi trasferite alla Regione, che vanno dalla difesa del suolo alla formazione professionale, dalla protezione civile al trasporto pubblico locale.

Infine, anche la Regione Umbria finisce per trasferire tutte le funzioni precedentemente attribuite alle Province alla Regione, mantenendo in capo alle nuove Province solo alcune funzioni minori, quali quelle in materia di concessioni di spiagge lacuali e superfici e pertinenze di laghi, controllo e vigilanza degli impianti termici, trasporti e gestione della rete stradale, e conferendo ai Comuni le sole funzioni in materia di sport, promozione delle attività culturali e diritto allo studio.

Il criterio direttivo generale dei provvedimenti assunti da Piemonte, Veneto e Mo-

lise prevede, invece, la conferma in capo alle nuove Province delle funzioni amministrative non fondamentali già conferite dalla legge regionale. Così, per esempio, la legge regionale molisana conferma in capo alle Province, inserendole in uno specifico elenco allegato, le funzioni in materia di caccia, pesca, inquinamento atmosferico, impianti termici, turismo rurale e raccolta di funghi e tartufi; la legge regionale veneta, con affermazione di principio, a sua volta stabilisce che «le province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione»; la legge regionale del Piemonte, del pari, conferma «in capo alle province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della presente legge», aggiungendo però nuove attribuzioni come quelle in materia di autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti e oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali o non inseriti in obiettivi strategici definiti a livello regionale (attribuzioni aggiunte con l.r. 22.4.2016, n. 7) e sottraendo al contempo alcune funzioni di rilevanza minore, riallocate in capo alla Regione, dettagliatamente individuate in un allegato alla legge. La valorizzazione e promozione di forme di gestione associata delle funzioni è tuttavia ripresa dalla legge del Piemonte, che individua tre ambiti ottimali di carattere provinciale e sovra-provinciale per la gestione associata (in forma obbligatoria per due dei tre ambiti individuati) delle funzioni oggetto di riordino.

L'Emilia Romagna, infine, costituisce un caso a sé, in quanto adotta un approccio che punta a ridefinire il modello di governance territoriale. Il suo provvedimento non si limita, infatti, a riallocare le funzioni tra gli enti, ma ridisegna l'intera architettura istituzionale nel quadro di un impianto ispirato alla massima integrazione tra i livelli di governo e alla valorizzazione delle sedi di concertazione inter-istituzionale. Alla Regione vengono attribuite prioritariamente funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, anche attraverso la valorizzazione delle nuove sedi inter-istituzionali. Nell'attesa della definitiva eliminazione delle Province, la legge regionale emiliana pone, inoltre, le basi per la creazione di aree vaste interprovinciali per l'esercizio in forma associata, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati delle funzioni delle Province. Infine, un nuovo ruolo è assegnato ai Comuni e alle loro Unioni, che diventano interlocutori istituzionali della Regione per la definizione delle politiche e la programmazione regionale, nonché perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità nello sviluppo delle politiche regionali.

È stato sottolineato dai primi commentatori del processo attuativo della riforma⁸ il

⁸V. S. Neri, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, in *Federalismi.it*, 3 giugno 2015; *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle province*, Dossier a cura di Legautonomie, 28 luglio 2015, in www.legautonomie.it.

fatto che, se le disposizioni della legge Delrio, riservando centralità al principio di sussidiarietà, rafforzano il ruolo dei Comuni sia nel processo di riordino territoriale che in quello di riordino funzionale, la “regionalizzazione” del riordino delle funzioni costituisce una componente strategica della riforma, in grado di riequilibrare a vantaggio della Regione il sistema amministrativo locale.

Il nodo della riorganizzazione del personale, che in questo momento impegna le maggiori energie del processo d’attuazione, rappresenta un banco di prova decisivo per comprendere se il cambiamento prenderà questa direzione o meno. L’altro fattore decisivo, connesso a quello del personale, riguarda la complessiva e progressiva contrazione delle risorse destinate dalla finanza pubblica all’ente intermedio: in questo contesto di generale riduzione delle risorse appostate nel bilancio dello Stato per le autonomie territoriali, sarà significativo osservare chi, tra Regioni e Comuni, patrocinerà con maggior forza la causa provinciale. In altri termini, se Regioni e Comuni vorranno davvero “servirsi” dell’ente intermedio ed investire sul governo di area vasta, dovranno fare in modo di attrarre risorse anche per questo e non sfruttarne al contrario la debolezza politica connessa al nuovo status di ente di secondo grado per salvaguardare le proprie risorse.