



 **deputati** PD
Lavoro di gruppo per fatti concreti


Gruppo Senato

*Le città metropolitane
e le nuove province:
l'aspetto istituzionale*

I N D I C E

- G. Vesperini: *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014; pag. 1
- Presidenza del Consiglio dei Ministri: *Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*, Nota del Ministro Lanzetta, Roma, 23.10.2014; pag. 11
- ANCI/UIP: *L'attuazione della legge 56/14*, Roma, 3 luglio 2014; pag. 19
- Confindustria (Aree metropolitane): *Manifesto delle città metropolitane Italiane*, 10 febbraio 2014; pag. 27
- UPI: *Documento sul DDL di riforma costituzionale*, Audizione in Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, 21 ottobre 2014; pag. 33
- CENSIS: *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta – Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Report di ricerca, Roma, febbraio 2014; pag. 43
- G. Marchetti: *Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali*, Estratto, Centro Studi sul Federalismo, giugno 2014; pag. 57
- C. Deodato: *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, pubblicato sul sito www.federalismi.it, 26 febbraio 2013; pag. 71
- C. Tubertini: *Le norme in materia di unioni e fusioni*, *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014; pag. 119

- G. Marinuzzi, W. Tortorella: *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, *Amministrare/ a.XLIV*, n.1, aprile 2014; pag. 131
- L. Sergio: *Autonomie locali: l'Unione di Comuni come leva del cambiamento organizzativo*, tratto dal sito "Altalex", 22 agosto 2014; pag. 143
- M. Massa: *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*; *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014; pag. 163
- G. Arata: *Enti locali e social network*, (Cattaneo ricerca), *il Mulino*, 2/2014; pag. 187

Ordinamento degli enti locali

La legge "Delrio": il riordino del governo locale

LEGGE 7 APRILE 2014, N. 56

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni di comuni (G.U. 7 aprile 2014, n. 81)

(Omissis).

Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province *di Giulio Vesperini*

Le previsioni della l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio) sulle città metropolitane e le province sono importanti perché danno attuazione, dopo un lungo periodo, alle norme costituzionali sulle città metropolitane; prefigurano un nuovo assetto del potere locale; si ricordano con il disegno di legge di revisione costituzionale, presentato dal governo, e ora in discussione in Parlamento. Rimangono aperti, tuttavia, una serie di problemi, in parte minore riguardante la conformità della nuova disciplina al testo costituzionale; per altra parte, legati al complesso processo per la sua attuazione.

I tratti principali della nuova disciplina

La disciplina della l. n. 56/2014 sulle città metropolitane e le province presenta tre tratti importanti.

In primo luogo, essa detta una regolamentazione compiuta delle città metropolitane e prevede tempi brevi per la loro piena operatività.

In secondo luogo, la legge prefigura un nuovo assetto del potere locale, superando, per molti profili, quello ereditato dal testo costituzionale del 1948, corretto, in modo significativo, prima, nei cinquant'anni successivi, da una serie di normative di settore; poi, anche formalmente, dalla riforma del titolo V della Cost. del 2001 e dalla giurisprudenza costituzionale che su di essa si è formata. Sotto questo profilo, peraltro, la legge del 2014 si raccorda con il disegno del governo per la riforma costituzionale, attualmente in discussione in Parlamento.

In terzo luogo, essa prosegue il programma di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, che ha informato i numerosi provvedimenti normativi degli ultimi anni sull'assetto locale e, in particolare, quelli sulle province.

Di seguito, si illustrano questi tre aspetti, con una trattazione molto estesa per il primo di essi e una più rapida per il terzo; si indicano i principali problemi posti dalla nuova disciplina; ci si intrattiene sul programma predisposto dalla stessa legge per dare attuazione alle sue previsioni più importanti.

Le città metropolitane

La storia delle città metropolitane in Italia è fatta di numerose norme, che si sono succedute nell'arco di quasi venticinque anni, senza mai trovare attuazione. La storia è nota ed è sufficiente, quindi, ricordarne i passaggi essenziali. La l. n. 142/1990, per la prima volta, disciplina l'istituzione di nove città metropolitane; prevede la corrispondenza del territorio metropolitano con quello di una o più province; in quegli stessi territori, le città metropolitane sostituiscono le province e ne assumono le funzioni. Una legge del 1999 modifica la procedura per la delimitazione del territorio e la costituzione delle città. Due anni dopo, la riforma del titolo V della Costituzione accorda tutela costituzionale alle

città metropolitane e ne assimila lo status a quello dei comuni e delle province. Il disposto costituzionale, però, riceve la sua prima attuazione solo nel 2009, con una disciplina, per giunta, transitoria che rinvia ad una successiva legge statale la regolamentazione ordinaria delle funzioni fondamentali, degli organi e del sistema elettorale delle città. Per una disciplina organica bisogna attendere altri tre anni, quando, con l'art. 18 del d.l. n. 95/2012, si dettano regole sulle funzioni (1); il procedimento di approvazione dello statuto; l'organizzazione di governo delle città metropolitane (2). La Corte costituzionale, però, con la sentenza n. 220/2013 sancisce l'incostituzionalità della norma in quanto prevede la «trasformazione per decreto legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione».

La legge del 2014, ora, regola nuovamente la materia e, in particolare, detta norme sulla perimetrazione e l'istituzione, le funzioni e l'organizzazione di governo delle città metropolitane (3).

a) La perimetrazione e l'istituzione

L'istituzione delle città metropolitane produce i suoi effetti dalla data di entrata in vigore della legge (aprile 2014); entro il 30 settembre 2014 devono essere formati gli organi; entro il 31 dicembre 2014 deve essere approvato lo statuto; dal 1 gennaio 2015, infine, esse subentrano alle province e acquisiscono, quindi, piena operatività. Il loro territorio coincide con quello della cd. provincia "omonima". È possibile, però, che alla città metropolitana chiedano di partecipare anche comuni che appartengono ad altre province della stessa regione. La procedura da seguire, in questi casi, è quella dettata per il mutamento delle circoscrizioni provinciali dall'art. 133 Cost. (legge della Repubblica adottata su iniziativa dei comuni interessati, previo parere della regione), con qualche significa-

tivo adattamento: in caso di parere negativo della regione, infatti, la legge impegna il governo a promuovere una intesa tra la regione stessa e i comuni interessati; se questa non viene raggiunta entro un determinato termine, il consiglio dei ministri dovrà decidere se approvare e presentare in Parlamento il disegno di legge relativo.

Questa disciplina pone due diversi problemi di costituzionalità. Il primo riguarda, in modo specifico, la norma, appena illustrata, sull'adesione alla città metropolitana di comuni appartenenti a province diverse da quella "omonima". Da un lato, infatti, la legge modifica di fatto il regime costituzionale del parere della regione, rafforzandone gli effetti sul procedimento decisionale, ben oltre quanto previsto dall'art. 133 Cost. che lo configura come obbligatorio, ma non vincolante. Dall'altro lato, proprio per il caso del parere negativo della regione al quale non si sia potuto porre rimedio attraverso l'intesa con i comuni, si attribuisce al governo una discrezionalità circa la presentazione del disegno di legge di mutamento delle circoscrizioni, che non trova riscontro nel testo costituzionale.

Un secondo problema, più di carattere generale, riguarda la legittimità costituzionale della norma con la quale si perimetrano i territori metropolitani e si istituiscono le città metropolitane. Secondo una tesi (4), utilizzata anche nel ricorso costituzionale promosso da alcune regioni contro la l. n. 56/2014, lo Stato potrebbe legiferare solo sulle "componenti essenziali dell'ordinamento" delle città (legge elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali), mentre tutte le altre decisioni in materia, non espressamente attribuite ad uno o ad altro livello di governo, ricadrebbero nell'ambito della competenza residuale delle regioni. Si aggiunge che l'unico titolo in grado di giustificare l'intervento dello Stato sulla perimetrazione e l'istituzione delle città metropolitane potrebbe essere quello dell'art. 133 Cost.: la l. n. 56/2014, infatti, ha con-

(1) Le città metropolitane assumono le funzioni fondamentali delle province, quelle che saranno loro attribuite dallo Stato e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, quelle altre che la legge del 2012 assegna loro direttamente.

(2) Il sindaco che può essere eletto a suffragio universale e diretto, o essere, di diritto, il sindaco del comune capoluogo; il consiglio, fatto di una rappresentanza di sindaci e consiglieri dei comuni compresi nel territorio delle città metropolitane, eletta dagli stessi sindaci e consiglieri.

(3) Si segnala che il 28 luglio 2014 ha avviato le sue pubblicazioni, sul sito [federalismi.it](http://www.federalismi.it), l'Osservatorio sulle città metropolitane, http://www.federalismi.it/App/MostraDoc.cfm?Artid=27105#_USc3K8uKDcs. Lo scopo, come viene spiegato nella presentazione di B. Caravita e A. Lucrelli è quello di "fornire agli studiosi ed agli operatori del diritto spunti di riflessione e

materiale per seguire tanto il dibattito dottrinario quanto gli effettivi passi attuativi delle città metropolitane».

(4) Cfr. M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *federalismi.it*, 2014, 3, 12-13. Pone lo stesso problema, D. Mone, *Città metropolitane, area procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 2014, 8, 19-20, secondo la quale la soluzione potrebbe essere trovata in un assetto che assicuri "un governo metropolitano rappresentativo dell'intera collettività metropolitana", nel quale, cioè, l'organo titolare del potere decisionale non sia il sindaco, ma il consiglio metropolitano, composto in modo da garantire una reale rappresentatività di tutte le collettività metropolitane.

Normativa Pubblica amministrazione

figurato le città stesse come alternative o sostitutive delle province preesistenti e la loro istituzione comporta, quindi, il mutamento delle circoscrizioni provinciali. Neanche così, però, il problema trova soluzione, dal momento che, come appena ricordato, il mutamento delle circoscrizioni provinciali, impone una procedura legislativa statale "atipica" e "rinforzata" prevista dal testo costituzionale, che non è stata, però, seguita per l'approvazione della legge del 2014.

Ci si può domandare, però, se sia corretto il presupposto dal quale questa tesi muove: le norme statali sulla perimetrazione del territorio metropolitano e l'istituzione della città metropolitana contravengono le norme costituzionali sulla distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni?

Il problema si pone perché, a differenza di quanto faccia per gli altri enti territoriali provvisti di autonomia costituzionalmente tutelata (art. 131, per le regioni; art. 133, per le province e i comuni), il testo costituzionale nulla dispone circa l'identificazione dei territori metropolitani e l'istituzione degli enti di riferimento, limitandosi a riservare espressamente allo Stato la disciplina delle componenti essenziali del loro ordinamento. Ma ci sono tre diversi argomenti ai quali si può far ricorso per spiegare, da un lato, giustificare, dall'altro, la scelta del legislatore del 2014.

Il primo è un argomento di fatto, e quindi tendenzialmente irrilevante dal punto di vista strettamente giuridico, ma che, cionondimeno, può essere tenuto presente per spiegare l'intervento del Parlamento: quello del fallimento delle procedure per la definizione delle aree metropolitane e la costituzione delle città, regolate dalle leggi adottate dal 1990 in poi, e imperniate sulla iniziativa degli enti locali interessati e la partecipazione delle regioni. Il Parlamento ha avvocato a sé la decisione per dare applicazione, dopo quasi quindici anni, alla previsione costituzionale del 2001 (5).

D'altro canto, poi, su un piano più prettamente giuridico, è stata avanzata una diversa, e più convincente, ipotesi di lettura dei confini entro i quali si può legittimamente muovere lo Stato. Si è sostenuto, infatti, che la competenza statale, regolata dall'art. 117, c. 2, lett. p), «risulterebbe irrimedi-

bilmente tronca, se non sostanzialmente muta, se non vi fosse anche e nel medesimo tempo quella di determinare le modalità di istituzione, mutamento e soppressione delle città metropolitane» (6). La concentrazione nella medesima fonte normativa, collocata al centro dell'ordinamento, dell'uno e dell'altro tipo di decisioni, quindi, opererebbe quale condizione di "essenziale efficienza ordinamentale" e garanzia di uniformità e unità giuridica.

Si può osservare, infine, che la riforma costituzionale del 2011 ha seguito una tecnica simile per la regolamentazione delle città metropolitane e per quella di Roma Capitale. Anche per Roma Capitale, infatti, la Costituzione riserva espressamente alla legge dello Stato le norme ordinamentali, mentre nulla dispone sulla procedura per l'istituzione dell'ente e la definizione dei suoi confini. Anche in questo caso, però, entrambe le decisioni sono state prese con legge dello Stato (art. 24, l. n. 42/2009, alla quale ora fa richiamo il c. 102, della stessa l. n. 56/2014), facendosi valere, in pratica, l'interpretazione appena accennata, in base alla quale la competenza per disciplinare le componenti essenziali dell'ordinamento abilita lo Stato a regolare anche gli altri elementi identificativi di questi enti e quelli dai quali, comunque, dipende la loro concreta operatività. Questa conclusione trova conforto, peraltro, sul piano generale nella tesi recentemente formulata, secondo la quale le città metropolitane (al pari di Roma capitale) sono state introdotte nel testo costituzionale quando «la sensibilità verso la dimensione territoriale di questi enti era molto cambiata» (7) e sono espressione del superamento della concezione "proprietaria" del territorio quale elemento identificativo di una comunità a sua volta chiusa nei confini territoriali dell'ente. Allo stesso modo, nel disegno tracciato dalla l. n. 56/2014, gli enti di area vasta si pongono «come enti caratterizzati innanzitutto dalle loro funzioni e costruiti dalla legge in un quadro normativo che favorisce la flessibilità del loro legame con il territorio». Essi, pertanto, non possono essere considerati alla stregua degli enti territoriali noti alla tradizione giuridica, né potrebbero essere costretti «nelle logiche alle quali siamo abituati pensando agli enti territoriali di governo locale» (8).

(5) Si veda anche V. Cerulli Irelli, *L'istituzione della città metropolitana*, in http://www.astrid.eu/Citt-/Studi-ric/VC_Ireli-17_09_12.pdf, 2.

(6) G.M. Salerno, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi* 2014, 1, 12.

(7) F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, lunedì 14 luglio 2014, n. 206 (n.13/2014), <http://www.astrid-online.it/rassegna/14-07-2014/index.htm>, 20.

(8) F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province*, cit., 10.

b) Le funzioni

Le norme di base sulle funzioni delle città metropolitane sono quelle dei c. 2, 44 e 46 dell'art. 1 della legge. Il c. 2 ne stabilisce le finalità istituzionali generali: le città curano lo sviluppo strategico del territorio metropolitano; assicurano la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di loro interesse; curano le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

I c. 44 e 46 disciplinano, rispettivamente, le funzioni fondamentali delle città (esse ereditano quelle delle province alle quali succedono e ne hanno delle proprie); la possibilità per lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, di attribuire loro ulteriori funzioni; la possibilità, infine, che, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province, alle quali le città subentrano, altre di quelle stesse funzioni (diverse da quelle fondamentali) possano essere attribuite loro. Si tratta, in definitiva, di un disegno coerente con il modello costituzionale di regolazione e (ri)allocazione delle funzioni amministrative in capo agli altri enti locali (9).

Qualche rapida considerazione aggiuntiva sul tipo di funzioni che la l. n. 56/2014 attribuisce alle città. Queste comprendono, tra l'altro, la pianificazione territoriale generale; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e la viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Alle città, quindi, sono imputate (anche) importanti competenze di indirizzo (per esempio, il piano strategico triennale del territorio metropolitano), coordinamento (per esempio in materia di mobilità e viabilità) e supporto (per esempio, la predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive) dei comuni. Ne risulta il quadro di enti territoriali di area vasta, con un numero limitato e definito di funzioni fondamentali, titolari di funzioni di governo preordinate in sostanza alla «promozione e gestione integrata dei servizi fondamentali allo sviluppo econo-

mico e sociale dell'area stessa e come volano di una maggiore integrazione europea dell'area stessa» (10).

c) L'organizzazione di governo

L'organizzazione di governo delle città si articola su tre organi: il sindaco metropolitano; il consiglio metropolitano; la conferenza metropolitana. Non è previsto, invece, un organo esecutivo, sul tipo delle giunte regionali e comunali, ma il sindaco può nominare un vice sindaco e attribuire deleghe a esso o ad altri consiglieri metropolitani. La distribuzione delle competenze tra i tre organi è disciplinata, in parte, dalla legge (e di questo si tratterà di seguito), mentre per altra, e più ampia, parte è demandata dagli statuti, tanto che si è potuto parlare «di un potere [statutario] così ampio e poliforme da consentire, e anzi favorire, la massima flessibilità delle scelte circa la struttura dell'ente, l'articolazione delle competenze tra i suoi organi, la previsione delle forme e delle modalità anche organizzative, di raccordo con gli altri livelli di governo» (11).

Per il momento, però, in attesa dell'approvazione degli statuti, si possono ricostruire solo il disegno di base tracciato dalla legge e le coordinate che gli statuti stessi dovranno seguire per le loro scelte.

Il sindaco ha poteri di rappresentanza dell'ente; convoca e presiede gli altri due organi; sovrintende al funzionamento delle funzioni e degli uffici e alla esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni ad esso attribuite dallo statuto.

Il sindaco metropolitano è, di diritto, il sindaco del comune capoluogo. Può darsi anche l'eventualità che esso sia eletto a suffragio universale e diretto. Ma questa evenienza è subordinata a tre condizioni. Innanzitutto, la città deve optare per questo modello con previsione statutaria.

Inoltre, il sistema elettorale è quello che sarà fissato con legge dello Stato: quindi, da un lato, l'autonomia della città riguarda l'an della elezione a suffragio universale e diretto, non le regole della elezione medesima; dall'altro lato, la combinazione tra i tempi stretti previsti per la prima costituzione degli organi metropolitani e i tempi, probabilmente più lunghi, necessari per l'approvazione della legge in materia rendono molto probabile che le

(9) Per una descrizione dei termini del problema, si veda A. Poggi, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di eserci-*

zio "obbligato" delle stesse, in confrontocostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

(10) Così A. Poggi, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale, in Federalismi.it*, 2014, 1.

(11) F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province*, cit. 3.

città non potranno avvalersi di questa opportunità nella prima fase della loro esistenza.

Infine, perché il sindaco possa essere eletto a suffragio universale e diretto, è necessario che, entro la data di indizione delle elezioni e secondo una procedura disciplinata dalla stessa l. n. 56/2014, il territorio del comune capoluogo sia articolato in più comuni; per le città metropolitane con una popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, si richiede, invece, che lo statuto abbia previsto la costituzione di zone omogenee e il comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa. Quindi, l'adozione di un modello di organizzazione amministrativa è condizione per una scelta ordinamentale che può avere conseguenze sulla forma di governo della città.

Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e di controllo; approva i regolamenti, i piani e i programmi e ogni altro atto che il sindaco sottoponga ad esso; approva il bilancio, previo parere della conferenza; propone alla conferenza stessa, che deve approvarlo, lo statuto. Il consiglio è composto di un numero di consiglieri variabile in ragione delle dimensioni demografiche della città. Questi sono eletti tra e dai sindaci e i consiglieri dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Infine, la conferenza metropolitana ha una composizione di diritto, perché ne fanno parte il sindaco metropolitano e i sindaci dei comuni appartenenti alla città. Oltre a quelli già illustrati nel procedimento di approvazione dello statuto e del bilancio, essa ha i poteri propositivi e consultivi definiti dallo Statuto stesso.

Il nuovo assetto del potere locale

Già nella relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1542 (che ha portato alla approvazione della l. n. 56/2014) si era indicata l'intenzione di creare un raccordo tra le previsioni del disegno di legge con quelle del progetto di revisione costituzionale, per la soppressione delle province, presentato dal governo nel luglio 2013. Una analoga considerazione può essere ripetuta oggi con riguardo al rapporto tra la l. n. 56/2014 e il nuovo ddl governativo di revisione costituzionale, approvato dal consiglio dei ministri nel marzo 2014, e attualmente in discussione in Parlamento (di seguito "dis-

egno di riforma costituzionale"), il quale, come noto, ha contenuti molto più ampi del precedente testo. Comune, però, all'uno e all'altro progetto, da un lato, e alla l. n. 56/2014, dall'altro lato, è la prefigurazione di un nuovo assetto del governo locale, fondato «su due soli livelli di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana».

Come si è visto nel paragrafo precedente, gli enti di area vasta sono enti di secondo grado e hanno funzioni di rappresentanza non «dei cittadini del territorio, ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori» (12).

L'istituzione delle città metropolitane disposta dalla l. n. 56/2014, inoltre, deve essere apprezzata anche in relazione a quella parte del disegno di riforma costituzionale che propone di eliminare le competenze concorrenti tra lo Stato e le regioni e impone, così, «un [più complessivo] ripensamento della forma di Stato, soprattutto riposizionando il baricentro del pluralismo territoriale tra regioni e collettività locali di area vasta. L'occasione è di passare da un modello iperstrutturato, quale è quello delle regioni, e fino ad oggi anche quello delle province, e non più sostenibile dal punto di vista finanziario, ad un modello funzionale e leggero delle città metropolitane, capace di accedere in via diretta alle risorse europee e di gestire direttamente i servizi pubblici locali di area vasta» (13).

Un cenno a parte meritano le province. Nel disegno della l. n. 56/2014, esse sono (come le città) enti di secondo grado, titolari di funzioni di area vasta per i territori diversi da quelli metropolitani, in parte indicate nell'elenco delle funzioni fondamentali di cui al c. 85, per altra parte conservate in capo alle province medesime in esito al processo di riordino disciplinato dal c. 89. Tuttavia, a differenza delle città metropolitane, esse sono, in ragione delle funzioni e delle risorse conservate loro, enti "deboli", destinati «a mantenere solo le strutture necessarie per le [loro] poche funzioni fondamentali e per il [loro] ruolo di coordinamento in settori definiti e individuati» (14).

(12) Per queste considerazioni, si v. F. Pizzetti, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Astrid Rassegna*, lunedì 10 febbraio, n. 196 (n. 3/2014), <http://www.astrid-online.it/rassegna/10-02-2014/index.htm>, 2, dal quale, anche, sono

tratti i brani citati.

(13) A. Lucarelli, *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 2014, 13, 5

(14) F. Pizzetti, *Una grande riforma*, cit., 8.

D'altro canto, come si è detto, il disegno di riforma costituzionale prevede la loro soppressione. Ci si può domandare allora se ci siano previsioni della legge del 2014 che anticipano la riforma costituzionale; e se il disegno di riforma costituzionale regola le conseguenze della soppressione delle province.

Sotto il primo aspetto, possono operare da ponte tra la legge e la futura normativa costituzionale quelle disposizioni della prima che prevedono il trasferimento ad altri enti (comuni, singoli o associati, città metropolitane e regioni) delle funzioni provinciali, diverse da quelle fondamentali, la conseguente riallocazione, presso gli enti destinatari del trasferimento delle funzioni, del patrimonio e delle risorse umane e strumentali delle province; lo sfoltimento del numero degli enti e delle società dipendenti dalle province stesse.

Sotto il secondo aspetto, si deve osservare che nel disegno di riforma costituzionale non ci sono disposizioni specifiche né sull'allocazione delle funzioni dopo la soppressione delle province, né sulla organizzazione delle funzioni di area vasta nei territori diversi da quelli metropolitani. Si può concludere, quindi, che la distribuzione delle funzioni provinciali sarà regolata dalle disposizioni (statali o regionali a seconda delle rispettive competenze) di attuazione alla nuova disciplina costituzionale; che gli enti di area vasta, diversi dalle città metropolitane, che Stato e regioni riterranno di dover costituire, non disporranno di una apposita protezione costituzionale; che, in generale, il riassetto del governo locale, avviato con la l. n. 56/2014, potrà essere portato a compimento solo in esito ad un iter lungo e complesso che comprende, tra l'altro, le misure attuative della legge stessa, la riforma costituzionale e le relative disposizioni di attuazione.

Un ultimo, importante, problema da considerare a proposito del disegno complessivo del governo locale tracciato dalla legge del 2014, riguarda il rapporto tra la città metropolitana (e le province finché rimarranno in vita) e i comuni dei rispettivi territori. La disciplina della materia è rimessa per la gran parte agli statuti, ai quali la legge assegna il compito di regolare «i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenti per

aree territoriali» (c. 11, lett. b). Inoltre, mediante una apposita convenzione, i comuni e le loro unioni si possono avvalere di strutture della città metropolitana e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni. I comuni e le loro unioni, ancora, «possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica». La trama complessiva dei rapporti tra città metropolitane e comuni, quindi, potrà risultare evidente solo dopo l'approvazione degli statuti.

Si possono svolgere, invece, alcune considerazioni sui caratteri generali di questi rapporti, discutendo, in particolare, la tesi secondo la quale le funzioni di area vasta si riferiscono ad attività «che saranno guidate e amministrate dai sindaci e dai consiglieri comunali, secondo le linee di indirizzo politico e programmatico che essi riterranno di adottare all'interno degli organi dei propri enti» (15). Con la duplice conseguenza che i sindaci (e in misura minore i consiglieri comunali) saranno investiti di un nuovo e più importante ruolo «che non si esaurisce più nella rappresentanza istituzionale e amministrativa delle loro comunità ma li trasforma in snodi di legittimazione democratica degli enti di secondo livello» (16); che, gli enti di area vasta diventano per i sindaci (e per i consiglieri comunali) essenzialmente un altro modo e un altro ambito di esercizio delle funzioni loro assegnate.

Si tratta di considerazioni che possono essere condivise in generale, perché tratteggiano un quadro convincente dei rapporti tra i comuni e gli enti di area vasta molto più intensi di quanto non siano stati finora quelli tra i comuni stessi e le province, ma che possono essere utilmente precisate. Innanzitutto, nella storia delle autonomie locali in Italia, i sindaci e i consiglieri comunali hanno sempre esercitato, con forme e strumenti diversi nel corso del tempo, compiti ulteriori rispetto a quelli di rappresentanza istituzionale e di indirizzo politico della comunità di riferimento. Già Sidney Tarrow, in un famoso studio della metà degli anni Settanta dello scorso secolo (17), e Sabino Cassese, in un saggio di qualche anno prima (18), rilevavano che il corpo politico locale, per compensare la scarsa effettività dei poteri ad esso attribuiti per l'indirizzo politico-amministrativo nel proprio ente di appartenenza, si era specializzato, tra l'altro, nei compiti di mediazione con il centro per ottenere risorse

(15) F. Pizzetti, *Una grande riforma*, cit., 5.

(16) F. Pizzetti, *Una grande riforma*, cit., 3.

(17) S. Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli ammini-*

stratori locali in Italia e in Francia, Bologna, 1977.

(18) S. Cassese, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, 283.

Normativa Pubblica amministrazione

a favore della propria comunità, utilizzando, in buona parte, a questo scopo i partiti politici di appartenenza. Nei decenni successivi, questo fenomeno ha conosciuto numerose altre manifestazioni. Ci sono, ad esempio, norme che si avvalgono del corpo politico locale per la scelta di componenti di collegi deliberativi centrali o periferici dello Stato. Norme che attribuiscono agli organismi associativi dei comuni (Anci) e delle province (Upi) il potere di partecipare, in rappresentanza dei loro associati, agli organismi e ai procedimenti delle amministrazioni statali e regionali. A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, poi, al centro e nelle regioni si sviluppa il cd. sistema delle conferenze, e cioè una serie di organismi misti dei quali fanno parte i rappresentanti dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali, le cui attribuzioni crescono significativamente nel corso del tempo. Quello della partecipazione dei sindaci (e in generale degli amministratori locali), direttamente o indirettamente, ad organi o procedimenti diversi da quelli del proprio ente di riferimento, quindi, costituisce uno dei tratti caratterizzanti la figura del sindaco e dell'amministratore locale nella storia degli enti locali italiani (19). Sotto questo profilo, pertanto, la l. n. 56/2014, meno definisce un nuovo ruolo del sindaco, più, invece, rappresenta un ulteriore e importante sviluppo della sua doppia vocazione (di governo della collettività di riferimento e di partecipazione alle decisioni di altri livelli di governo) ha radici antiche.

Merita, poi, di essere precisata anche la seconda considerazione della quale si è detto, quella per la quale le funzioni di città e province «saranno guidate e amministrare dai sindaci e dai consiglieri comunali, secondo le linee di indirizzo politico e programmatico che essi riterranno di adottare all'interno degli organi dei propri enti». Da un lato, infatti, i comuni dell'area o della provincia non hanno il medesimo peso ai fini della formazione degli organi della città metropolitana (o della provincia stessa) e quindi, indirettamente, della determinazione delle relative politiche, ma questo varia in ragione delle dimensioni demografiche del comune stesso. Infatti, per la formazione del consiglio metropolitano (e di quello provinciale), titolare delle funzioni di indirizzo politico, la legge introduce il principio del voto ponderato: ciascuno degli elettori (sindaci e consiglieri comunali) esprime un voto «sulla base di un indice determinato in relazione

alla popolazione complessiva della fascia demografica» del comune di appartenenza. Dall'altro lato, poi, la città metropolitana è un ente costituzionalmente tutelato; mantiene una configurazione autonoma rispetto ai comuni che ne fanno parte; ha funzioni di governo delle grandi aree urbane; ha un suo indirizzo politico-amministrativo; e tra questo e quelli dei comuni partecipanti agiscono da filtro gli organi della città stessa in base ad una pluralità di fattori, tra i quali ad esempio: il peso esercitato da ciascun comune nella città; la ponderazione dei diversi interessi in gioco per ciascuna decisione da prendere; le maggioranze politiche che si formano in consiglio e il rapporto tra esse e il sindaco; il sistema di elezione scelto per la nomina del sindaco ecc.

La riforma del governo locale e il risparmio di spesa

Per la gran parte del decennio scorso, il dibattito pubblico sulle province è stato dominato dal problema del necessario contenimento dei costi per la finanza pubblica e dalla considerazione, diffusa, che quelli provinciali fossero enti ormai del tutto inutili (20). Norme di legge hanno previsto, così, la riduzione del numero delle province, delle funzioni loro attribuite e degli amministratori provinciali; numerosi disegni di legge di revisione costituzionale hanno proposto, più radicalmente, la soppressione delle province medesime.

La l. n. 56/2014 non abbandona l'obiettivo del contenimento dei costi, anche se questo ora è parte di un progetto di riforma più ambizioso, e lo estende anche ad enti differenti dalle province. Tra le disposizioni più rilevanti a questo riguardo si segnalano quelle sulla gratuità delle cariche provinciali e metropolitane; la soppressione degli enti e delle società, operanti in ambito provinciale o subprovinciale; la previsione di misure premiali per le regioni che, nell'ambito delle loro competenze, sopprimano uno o più enti ed agenzie.

L'attuazione del nuovo disegno

Detto del disegno tracciato dalla l. n. 56/2014, dei problemi legati ad alcune sue previsioni, del disegno complessivo di riforma del governo locale che essa traccia, ma che poi dovrà essere completato dalle disposizioni di attuazione e dalla riforma

(19) Sia consentito rinviare sul punto a G.Vesperini, Il sindaco nell'Italia unitaria, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2007, 853.

(20) Cfr. G.Vesperini, *Le nuove province*, in *questa Rivista*, 2012, 272.

costituzionale in discussione, resta da dedicare qualche rapido cenno conclusivo al percorso che la stessa legge ha previsto per la sua attuazione e ai relativi problemi.

Per limitarsi ai punti più importanti. Innanzitutto, la legge prevede che, entro il 30 settembre 2014, devono svolgersi le elezioni del consiglio metropolitano; entro la stessa data, il consiglio e la conferenza metropolitana devono insediarsi. Con la circolare n. 32/2014 del 1 luglio 2014, il ministro dell'interno ha emanato linee guida molto dettagliate per lo svolgimento del procedimento elettorale e ha fissato per il 28 settembre lo svolgimento delle consultazioni.

La legge, poi, stabilisce un doppio termine per l'approvazione dello statuto: il primo è quello del 31 dicembre 2014, assegnato alla conferenza metropolitana per l'adozione della relativa delibera; ma se, entro il 30 giugno 2015, l'iter di approvazione non si sia ancora concluso, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo, regolata dall'art. 8 della l. n. 131/2003. Questa disposizione stabilisce che il Presidente del consiglio dei ministri, anche su proposta delle regioni e degli enti locali interessati, assegni all'ente interessato un termine congruo per adottare i provvedimenti dovuti (in questo caso, l'adozione dello statuto). Decorso tale termine, il consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del ministro competente o del Presidente del consiglio, adotta le misure necessarie o nomina un apposito commissario. Il problema che si pone è il seguente. Il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo può essere avviato solo a partire dal 30 giugno 2015, come la lettera della norma farebbe ritenere? In questo modo, però, si si avrebbe un lungo periodo di "vuoto" (di sei mesi) tra il termine assegnato alle città per approvare lo statuto e quello a partire dal quale il procedimento sostitutivo può essere avviato, con la conseguenza paradossale che ai termini brevi fissati per l'adempimento di un obbligo corrispondono termini potenzialmente molto lunghi perché l'obbligo diventi effettivo. Inoltre, in mancanza di diverse disposizioni, sarebbe agevole per le città metropolitane interpretare il primo termine come meramente ordinatorio, e considerare impegnativo solo il secondo.

Una ipotesi di lettura alternativa è la seguente: quello del 30 giugno 2015 rappresenta il termine

"congruo", secondo la definizione della legge del 2003, entro il quale la città metropolitana deve porre termine al suo inadempimento; scaduto inutilmente anche questo termine, il consiglio dei ministri può adottare i provvedimenti di sua competenza. In base a questa lettura, il legislatore avrebbe avocato a sé una decisione che la legge del 2003 attribuisce al consiglio dei ministri. Soluzione, questa, che avrebbe il merito di evitare le conseguenze paradossali alle quali conduce la precedente lettura, ma che ha un fondamento testuale debole e incerto.

Un altro profilo delicato riguarda il riordino delle funzioni provinciali. Come si è osservato, lo Stato e le regioni devono provvedere, per quanto di rispettiva competenza, secondo i principi elencati nel c. 89 (21). Il procedimento di riordino, tuttavia, presenta alcuni elementi di complessità.

Innanzitutto, secondo un indirizzo normativo le cui origini risalgono alla l. n. 59/1997, si opera una distinzione tra la definizione delle funzioni, oggetto del riordino, e quella delle risorse (finanziarie, umane, strumentali e organizzative) e dei beni necessari al loro esercizio da trasferire assieme alle funzioni medesime.

Quanto al primo aspetto, si distinguono due fasi necessarie e una eventuale. Innanzitutto, lo Stato e le regioni «individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella conferenza unificata, le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze». Il disegno generale delle funzioni provinciali da trasferire, pertanto, con una disposizione innovativa rispetto al passato, deve essere concordato tra lo Stato e le regioni, nei tre mesi successivi all'entrata in vigore della legge.

Segue una seconda fase nel corso della quale ciascun livello di governo dà attuazione autonomamente all'accordo così raggiunto: per le funzioni amministrative delle province nelle materie di competenza statale, si provvede, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri; le regioni hanno un termine di sei mesi (ma si noti che il termine decorre dalla entrata in vigore della legge, non dal momento della stipulazione dell'accordo in conferenza, sicché il tempo che concretamente hanno a disposizione le regioni dipende dai tempi occorrenti per la conclusione dell'accordo stesso e non saranno, quindi, superiori ai tre mesi). Per il solo caso in cui questo termine non sia rispettato,

(21) Tra i quali quelli di efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di

forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti coinvolti nel processo di riordino, ecc.

si apre la terza fase, quella connotata dall'avvio della procedura sostitutiva prevista dal già menzionato art. 8, l. n. 131/2003.

Quanto al secondo aspetto, quello della definizione delle risorse da trasferire, anche qui si prevede una intesa da raggiungere in conferenza unificata (ma questa volta, essa si deve estendere anche alle rappresentanze delle autonomie locali presenti nella conferenza) preordinata a definire i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire agli enti subentranti. I contenuti dell'intesa sono recepiti in un decreto del Presidente del consiglio (adottato, a sua volta, in esito ad un procedimento al quale partecipano vari ministeri). Se essa, però, non viene raggiunta nel termine fissato dalla legge, il decreto del Presidente del consiglio può disporre comunque sul trasferimento delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni amministrative provinciali (nelle materie) di competenza dello Stato. Nulla si dispone, invece, sul trasferimento delle risorse connesse alle funzioni provinciali di competenza regionale.

Come si evince dalle considerazioni svolte, quello del trasferimento delle funzioni e delle risorse provinciali costituisce uno dei profili più complessi della attuazione della l. n. 56/2014, per una molteplicità di diverse ragioni. Perché richiede l'intervento di una pluralità di soggetti diversi; perché presuppone l'identificazione precisa delle funzioni fondamentali elencate nel c. 85; perché i tempi previsti per l'accordo e l'intesa in conferenza unificata si sovrappongono «alla discussione parlamentare in atto sul riordino di alcune discipline settoriali di grande rilevanza per il futuro del Paese che sono state oggetto di attribuzione alle province da

parte dello Stato o delle regioni, prima o dopo la riforma costituzionale del 2001» (22), come, ad esempio, quella sul cd. *Jobs Act*; perché è complessa la definizione dei soggetti in grado di esercitare efficacemente le funzioni già di pertinenza provinciale, in ragione delle differenti realtà territoriali; perché si innesta su una legislazione regionale eterogenea, quanto alla distribuzione dei compiti tra le province dei rispettivi territori; perché si tratta di definire il nesso tra una funzione e le risorse necessarie al suo espletamento; perché si tratta di trovare un giusto equilibrio tra la definizione, in sede centrale e secondo i procedimenti descritti, dei criteri generali per il trasferimento di funzioni e risorse e la necessaria autonomia da lasciare alle regioni per dare attuazione a quegli stessi criteri; perché, ancora, si produrrà una sostanziale differenziazione tra i territori metropolitani, nei quali è presumibile che, almeno in un primo momento, gran parte delle funzioni provinciali, diverse da quelle fondamentali, saranno trasferite alle stesse città metropolitane, e i territori non metropolitani, nei quali, a seconda delle circostanze, potrà affermarsi una diversa tendenza a trasferire parte delle competenze provinciali agli enti locali, singoli o associati, o si potrà differire la scelta al momento in cui la previsione costituzionale avrà soppresso le province e lasciare, quindi, nel frattempo, in capo ad esse buona parte delle funzioni di area vasta; perché, come è noto, la definizione dei criteri per il trasferimento delle risorse e del personale ha rappresentato, di fatto, uno dei principali ostacoli contro i quali si sono infranti i disegni di riordino delle funzioni amministrative degli ultimi venti anni; perché, infine, lo stesso quadro delle regole, come si è visto, appare carente per alcuni aspetti non secondari.



11

*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DAR 0014155 P-4.23.1
del 23/10/2014



Oggetto: Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi.

Sono pervenute al Ministro per gli affari regionali e le autonomie alcune richieste di chiarimento su come debba essere applicata la legge 56 del 2014, c.d. legge Delrio, di seguito indicata anche come Legge, rispetto, in particolare, a talune funzioni ed alle modalità operative degli organi delle città metropolitane e delle province.

Si tratta di richieste che riguardano prevalentemente la fase di avvio dei due tipi di enti, come disciplinati dalla Legge, a seguito della recente formazione degli organi previsti dalla stessa.

Al riguardo, sentiti anche i rappresentanti del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, si precisa quanto segue.

Poteri dei consigli metropolitani

Relativamente ai poteri e compiti dei consigli metropolitani vanno richiamati i commi 8, 14 e 15 della Legge, che prevedono che il presidente della provincia e la giunta, ovvero il commissario in caso di commissariamento, in carica alla data in



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

vigore della legge restano in carica fino al 31 dicembre 2014 assicurando l'ordinaria amministrazione dell'ente e provvedendo per gli atti urgenti e improrogabili (comma 14), mentre il consiglio metropolitano provvede alla predisposizione dello statuto del nuovo ente, che dovrà essere approvato dalla conferenza metropolitana – con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente – entro la data del 31 dicembre 2014.

Il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana e il sindaco metropolitano assumeranno la pienezza delle loro funzioni solo a partire del 1° gennaio 2015, in conformità a quanto previsto dal comma 16 della Legge.

Proclamazione degli eletti, prima convocazione e presidenza del consiglio metropolitano

Per quanto riguarda la proclamazione degli eletti, questa si deve intendere a cura dell'Ufficio elettorale, appositamente costituito ai sensi dei commi 29 e 37 della Legge.

Per quanto, poi, concerne la problematica del soggetto al quale spetti procedere alla convocazione del Consiglio metropolitano e a chi spetti di presiederlo anche nella fase di elaborazione dello Statuto si deve ritenere che spetti al Sindaco metropolitano. E', infatti, vero che il comma 16 afferma che solo dal primo gennaio del 2015 il sindaco del capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano, ma lo è altrettanto che il comma 8 stabilisce che spetta al sindaco metropolitano convocare e presiedere il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.



*Parabene del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

Pare fuori di dubbio, dunque, che istituiti questi due organi collegiali spetti al sindaco metropolitano convocarli e presiederli, esercitando in tal modo un potere specifico previsto appunto dal comma 8.

Il sindaco metropolitano assumerà invece le funzioni proprie dell'organo monocratico a partire dal 1 gennaio 2015.

Insedimento dei presidenti delle province e dei consigli provinciali

Per quanto riguarda il momento in cui il presidente della provincia eletto e il consiglio provinciale assumono i loro poteri, poiché il comma 82 della Legge precisa esplicitamente che il presidente e la giunta in carica al momento dell'entrata in vigore della legge cessano dalle loro funzioni all'insediamento del presidente della provincia eletto, non vi è dubbio che con l'insediamento del predetto organo cessano i poteri del presidente e della giunta, ovvero del commissario, che hanno assicurato la transizione, e i nuovi organi entrano nella pienezza dei loro poteri.

L'insediamento del nuovo presidente avviene contestualmente alla sua proclamazione a cura dell'Ufficio elettorale e spetta al presidente eletto convocare e presiedere il consiglio provinciale eletto e l'assemblea dei sindaci (comma 55).

I consiglieri provinciali sono proclamati dall'Ufficio elettorale ai sensi del comma 77 ed entrano in carica in tale momento.

Poteri del presidente della provincia



*Parlamento del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

Il presidente eletto, anche in attesa della approvazione dello statuto entro il 31 dicembre 2014, può nominare un vicepresidente ai sensi del primo periodo del comma 66 della Legge.

Quanto alla facoltà, prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, di assegnare deleghe a consiglieri provinciali, si ritiene che l'espressa previsione contenuta nella disposizione, per cui saranno gli statuti delle nuove province a stabilire le modalità e i limiti di tali incarichi, appare rendere necessaria l'adozione delle relative disposizioni statutarie per l'assegnazione delle deleghe in questione.

Per quanto, inoltre, concerne il rispetto del principio di collegialità che il comma 66 terzo periodo richiama con riferimento alla nomina dei consiglieri delegati, si deve precisare che, ponendosi il principio collegiale come un metodo e non concretizzando un organo, resta esclusa la possibilità che i consiglieri delegati possano costituire, insieme al presidente e al vicepresidente, un nuovo organo non previsto dalla Legge. Sulla base di tale principio, lo statuto stabilirà le modalità e i limiti nei quali il presidente potrà assegnare deleghe ai consiglieri provinciali.

Funzionamento degli organi provinciali in attesa dell'approvazione del nuovo statuto e disciplina delle province montane

Nelle more dell'approvazione dello statuto, che per le province andate ad elezioni nelle scorse settimane dovranno essere approvate dall'assemblea dei sindaci entro il 31 dicembre 2014, e degli eventuali regolamenti ad esso relativi o riguardanti il funzionamento degli organi, in virtù del principio di continuità amministrativa,



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

dovranno essere applicati statuto e regolamenti della precedente provincia, in quanto compatibili con la Legge.

Le eventuali deliberazioni relative alla formazione di commissioni consiliari o altre strutture di organizzazione interne degli organi assembleari dell'ente adottate in base allo statuto o ai regolamenti della precedente provincia dovranno essere poi adeguate, se necessario, al nuovo statuto. Tali organi cesseranno, dunque, se non previsti dai nuovi statuti e regolamenti.

Per quanto riguarda le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, fermo restando che esse godono delle specificità stabilite dalla Legge, con riguardo soprattutto alle ulteriori funzioni fondamentali stabilite dal comma 86, dal punto di vista ordinamentale, la loro disciplina appare del tutto analoga a quella delle altre province (comma 3, secondo periodo).

Rapporti tra sindaco e consiglio metropolitano e tra presidente e consiglio provinciale

Né il sindaco metropolitano né il presidente della provincia appaiono tenuti dalla Legge a presentare il proprio programma al consiglio, fermo restando che nulla impedisce loro di esporre allo stesso linee programmatiche.

Non appare, invece, possibile, in assenza di ogni previsione legislativa in merito, l'applicazione al sindaco metropolitano e il presidente della provincia dell'istituto della mozione di sfiducia disciplinato dall'articolo 52 del Testo unico enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di seguito TUEL).



*Bozza del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e lo Statocentri*

Infatti, i sindaci metropolitani ricoprono l'incarico in virtù della carica di sindaco del comune capoluogo (salvo l'ipotesi di elezione diretta di cui al comma 22 della Legge), mentre i presidenti di provincia sono eletti in virtù di elezione separata rispetto al consiglio.

In entrambi i casi, inoltre, la Legge prevede esplicitamente la decadenza solo ove perdessero i requisiti di sindaco del comune capoluogo, il sindaco metropolitano (comma 40), o di eleggibilità, il presidente della provincia (comma 65).

Sono posti, in ogni caso, in capo, rispettivamente, al consiglio metropolitano ed al consiglio provinciale le altre attribuzioni conseguenti alla natura di organo di "indirizzo e controllo" dell'ente e che saranno esplicitate dagli statuti e dai regolamenti di funzionamento.

Si ritiene, inoltre, che anche alle città metropolitane e alle nuove province spetti presentare la relazione di inizio mandato, ai sensi dell'art. 4 *bis* del d.lgs. 149/2011. Tale obbligo scatta per le province dalla data di insediamento dei nuovi organi e, dunque, dalla data di insediamento del consiglio provinciale che avviene nella prima seduta convocata dal presidente della provincia. Per le città metropolitane l'obbligo scatta dalla data di assunzione dei pieni poteri da parte del sindaco metropolitano e dei suoi organi, e dunque successivamente al 1° gennaio 2015. In entrambi i casi, comunque, la predisposizione della relazione è di competenza degli uffici e in particolare del Segretario generale

Per quanto riguarda, infine, la necessità di giuramento da parte del sindaco metropolitano e del presidente della provincia, si ritiene che esso non sia necessario nei casi in cui si tratti di persone che ricoprono già l'incarico di sindaco e dunque hanno già prestato giuramento in tale veste. Occorre, invece, procedere al giuramento



17

*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie*

nel caso, previsto dal comma 80, di elezione a presidente della provincia di un consigliere provinciale uscente.

Applicabilità disposizioni d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Per quanto riguarda l'applicabilità delle norme contenute nel TUEL che non siano state esplicitamente abrogate dalla Legge, va precisato che la situazione è differente per le città metropolitane e per le province.

Rispetto alle città metropolitane vale quanto disposto dal comma 50 della Legge, secondo il quale "si applicano in quanto compatibili, le disposizioni in materia di comuni di cui al testo unico, nonché le norme di cui all'articolo della legge 5 giugno 2003 n.131".

Diversamente, il comma 51 della Legge prevede espressamente che "*le province sono disciplinate dalla presente legge*".

Tuttavia, al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'ente, troveranno applicazione anche alle province, quali enti di area vasta, le disposizioni del TUEL non incompatibili con la Legge, per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto.

Maria Carmela Lanzetta



L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 56/14:

IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE

E

L'ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA

Roma 3 luglio 2014

PREMESSA

La legge 7 aprile 2014, n. 56, *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni”* riordina in modo formale e sostanziale la disciplina statale sulle Province nonché regola l’istituzione delle Città metropolitane come nuovi enti di governo delle grandi aree urbane del Paese. **Province e Città metropolitane** vengono trasformate da enti eletti direttamente dai cittadini ad enti di secondo livello strettamente legati da un rapporto di interdipendenza e sinergia (politica, funzionale e *in nuce* anche organizzativa) con i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali. In questo ambito assume un ruolo di coordinamento e supporto il Comune Capoluogo e per quanto riguarda le Città metropolitane il sindaco del Comune Capoluogo diviene organo di vertice politico della stessa, ferme restando l’ipotesi di elezione diretta.

Si tratta di una riforma che, semplificando il sistema istituzionale locale in applicazione del principio di sussidiarietà, affida ai Comuni il ruolo di istituzione base su cui, secondo i principi di differenziazione ed adeguatezza, si costruiscono le Città metropolitane e le nuove Province.

Si tratta di una straordinaria trasformazione istituzionale che da sostanza al principio di semplificazione e che consentirà di realizzare una gestione delle funzioni locali intese in senso lato in modo sinergico e sulla base di una rappresentanza di secondo grado che dovrà esaltare l’interesse della comunità rispetto alle decisioni di più ampio raggio.

In relazione alla tematica principale oggetto del presente Accordo relativa all’individuazione delle funzioni fondamentali, si richiama l’esigenza di una lettura pienamente condivisa della materia “individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane” rimessa alla competenza esclusiva dello Stato. A tal proposito si ritiene che spetta alla legislazione statale il compito di individuare e allocare le funzioni fondamentali che in quanto tali rappresentano il nucleo essenziale di competenze assegnate a ciascun ente, che sono imprescindibili per il suo funzionamento e che lo connotano rispetto alla comunità di riferimento. In questo quadro, alla legislazione regionale è assegnato il compito di disciplinare le singole materie secondo il riparto di competenze fissato dalla Costituzione.

La proposta di riforma costituzionale del Governo di cui oggi si sta discutendo in Parlamento si muove in piena coerenza con la legge 56/14, poiché presuppone la permanenza di una competenza legislativa esclusiva dello Stato sull’ordinamento non solo dei Comuni, delle loro forme associative e delle Città metropolitane, ma di tutti gli enti di area vasta, attraverso la riformulazione dell’art. 117, comma 2, lettera p).

Nell’attuazione della riforma, lo Stato e le Regioni, coerentemente con la Costituzione, hanno perciò il compito di legiferare per superare le logiche di accentramento e riordinare tutte le funzioni di ordine amministrativo prevalentemente in capo alle autonomie locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tale percorso dovrà essere accompagnato dalla garanzia della certezza di disponibilità di risorse adeguate a garantire l’effettiva realizzazione della riforma, sia dal punto di vista della qualità della erogazione dei servizi correlati alle funzioni assegnate, sia dal punto di vista degli impatti sugli assetti organizzativi degli enti stessi, che dovranno ricalcare in modo efficace il nuovo assetto istituzionale ed amministrativo tra i diversi livelli di governo locale.

A tal proposito è urgente procedere con l’adozione della disciplina relativa al finanziamento delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane sulla base di quanto già previsto dalla legge, a partire dal consolidamento degli attuali tributi provinciali e del loro gettito in capo alle Città metropolitane.

1) LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

La legge 56/2014 opera un profondo riordino del ruolo delle **Province**, che vengono confermate nella natura di enti titolari di alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta.

Allo stesso tempo, anche per agevolare l’instaurazione del collegamento funzionale con i Comuni, la legge prevede intese tra le Province e i Comuni del territorio, per la gestione unitaria di nuove e ulteriori funzioni e

servizi che oggi sono frammentati tra i due livelli di governo, ovvero impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito infra-regionale.

La legge prevede inoltre norme specifiche per le Province montane, alle quali vengono riconosciute funzioni fondamentali ulteriori riguardanti lo sviluppo strategico del territorio e la gestione in forma associata di servizi tipici dei territori montani, e alle quali le Regioni dovranno riconoscere forme particolari di autonomia.

La legge 56/2014, quindi, pone in capo alle Province la titolarità di alcune funzioni amministrative già esercitate che diventano funzioni fondamentali, e ne aggiunge di nuove rispetto alle funzioni storicamente svolte ai diversi titoli di legittimazione della "attribuzione statale" (TUEL e altre leggi), "delega" (D.P.R.618/77), "attribuzione regionale", o "trasferimento" (D.Lgs. 112/98).

L'elenco delle funzioni fondamentali previsto nel comma 85 è piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "*pianificazione territoriale provinciale di coordinamento*", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*", nella quale rientrano sicuramente diverse competenze oggi esercitate dalle Province e definite come funzioni "proprie".

E' pertanto necessario procedere secondo la volontà espressa dal legislatore della riforma in relazione ai seguenti principi e criteri :

- l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali elencate nel comma 85, lett. a) b) c) d) e) f);
- la ricomposizione in modo organico in capo alle Province di tutte le competenze che sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali;
- l'eventuale trasferimento ad altri livelli di governo delle competenze amministrative oggi svolte dalle Province che non rientrano nelle loro funzioni fondamentali.

Ad esempio di quanto in argomento, vale ricordare che durante l'iter di approvazione della legge 56/14 si è a lungo discusso sull'inserimento della *tutela ambientale* nell'elenco delle funzioni fondamentali provinciali. La scelta finale di confermare in capo alle Province le funzioni fondamentali di "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*" e di "*regolazione della circolazione stradale*" rende implicito il mantenimento delle funzioni di polizia provinciale (preminentemente svolte in materia di polizia ambientale e di polizia stradale) in capo alle Province. Allo stesso modo, dentro la voce "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*" devono essere ricomprese le competenze amministrative sui controlli e autorizzazioni ambientali, su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Lo stesso tipo di approccio deve valere per le funzioni relative alla "*programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale*" e alla "*gestione dell'edilizia scolastica*". Una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle Province sia le attuali competenze in materia di programmazione della rete scolastica, di orientamento scolastico e di diritto allo studio, sia le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole superiori.

Occorre infine fare una precisazione sul versante della garanzia delle correlate e necessarie risorse finanziarie. Nel processo di ricomposizione delle diverse funzioni in capo alle Province va posta particolare attenzione agli esiti e all'impatto che le recenti manovre finanziarie (in particolar modo le c.d. "spending review") hanno determinato negli ultimi anni, impatto che si riverbera inevitabilmente sul processo di riordino complessivo delle funzioni sugli altri enti locali. In questo senso, in considerazione del fatto che molte funzioni di derivazione regionale vengono attualmente esercitate con risorse proprie delle Province, ed in considerazione del fatto che lo Stato acquisisce al proprio bilancio quote di tributi provinciali, occorre far in modo che si garantiscano, da un lato, il finanziamento delle funzioni fondamentali della "nuova" provincia – attraverso i tributi propri già assegnati ai sensi dei digs 68/11 – e, dall'altro, che le risorse destinate agli altri

enti che ereditano le altre funzioni non più provinciali possano essere congrue per mantenere un livello adeguato di efficacia e di efficienza dei servizi.

2) LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Per le **Città Metropolitane** il tema presenta elementi di affinità rispetto alle nuove Province, pur considerando il ruolo specifico e differenziato di questi nuovi enti i di governo delle grandi aree urbane del Paese.

Le affinità sono evidentemente contenute nel primo periodo del comma 44, che qualifica come fondamentali anche per le Città Metropolitane tutte le funzioni fondamentali delle nuove Province.

Le ulteriori funzioni fondamentali descritte nelle lettere da a) ad f) del comma 44 rafforzano poi la visione di un ruolo delle Città Metropolitane come *enti per il governo integrato delle grandi conurbazioni aree urbane*, sia dal punto di vista della pianificazione strategica, sia dal punto di vista della regolazione dei servizi pubblici, delle reti e delle infrastrutture strategiche locali.

Ma l'elemento realmente differenziale della disciplina che la legge offre per le Città Metropolitane rispetto alle Province, risiede nell'ampiezza degli ambiti funzionali per esse individuati come funzioni fondamentali.

Le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane non sono per nulla comparabili con le corrispondenti funzioni oggi svolte dalle rispettive Province, in quanto esse riflettono una dimensione di interessi e di interrelazione con le tematiche dell'area molto penetranti e che devono rispondere a bisogni ed obiettivi pubblici diversi.

Per almeno quattro funzioni su sei (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; pianificazione strategica triennale, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico) non si tratta infatti di funzioni amministrative, ma di veri e propri ambiti di materia, quindi di insiemi funzionali più ampi nei quali devono confluire le funzioni come classificate dalle previgenti leggi di decentramento statale e regionale, oltretutto dal TUEL.

Ad esempio, le funzioni relative alla *"valorizzazione dei beni e delle attività culturali"*, come quelle oggi esercitate dalle Province in materia di turismo, sport e tempo libero, come quelle esercitate nelle materie di *"attività produttive, agricoltura, servizi per il lavoro, formazione professionale, concertazione con le parti economiche e sociali,"* devono tutte essere ricomprese nella funzione fondamentale *"sviluppo economico e sociale"* delle Città Metropolitane, vista la stretta connessione tra lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale e culturale delle aree urbane. D'altronde la stessa legge consente allo statuto della Città metropolitana la possibilità di raccordare in modo più appropriato le sue funzioni con quelle dei Comuni, singoli o associati, che insistono nel suo territorio.

Alla luce di quanto sommariamente esposto, si può riclassificare in prima battuta il catalogo delle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane in quattro diverse tipologie:

1. le funzioni fondamentali elencate nel comma 44, secondo periodo, lett. a) b) c) d) e) f);
2. le funzioni fondamentali che le Città Metropolitane eserciteranno in qualità di enti che succedono alle corrispondenti Province;
3. le funzioni attribuibili alle Città Metropolitane nell'ambito del processo di riordino delle province, ai sensi del comma 44, primo periodo;
4. le ulteriori funzioni attribuibili in qualsiasi momento alle Città Metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost, come richiamato dal comma 46 della legge.

Bisogna altresì considerare i vantaggi della possibile attribuzione alle Città Metropolitane: ai sensi del combinato disposto del comma 11 lett. d) e del già citato comma 44, primo periodo, le previsioni dei nuovi Statuti delle Città Metropolitane potranno regolare le opportune forme di accordo con i Comuni, singoli e

associati, interni ed esterni alla Città metropolitana, per la gestione coordinata di tali funzioni, ottenendo l'effetto di potenziarne ulteriormente l'ambito di operatività e le possibili sinergie in ambito regionale.

Anche per le Città Metropolitane vale, infine, la medesima riflessione sopra riportata per le Province, in ordine alla garanzia di adeguati livelli di finanziamento delle funzioni fondamentali come definite ai sensi del comma 44. Le recenti manovre finanziarie hanno compromesso tale garanzia, perché proprio alle Province destinate a diventare Città Metropolitane è stato richiesto quasi il 25% delle manovre c.d. "spending review".

Una sostanziale contraddizione con l'intento del legislatore che con la legge n. 56/14 ha voluto assegnare proprio alle Città Metropolitane il ruolo strategico di volano della ripresa economica del Paese, laddove si concentrano le principali energie economiche, sociali e culturali del Paese, e che dovrebbero giocare un ruolo di primo piano per incrementare la competitività dei territori.

Già il legislatore della legge delega n. 42/09 aveva sottolineato la necessità che le Città metropolitane godessero di uno specifico nucleo di entrate proprie (compartecipazione al gettito Irpef prodotto sul territorio, compartecipazione alle tasse automobilistiche oltre ai tributi tipicamente provinciali legati al settore auto, solo per citarne i principali) proprio affinché la complessità funzionale della Città metropolitana trovasse adeguato sostegno finanziario.

E' per tale motivo che occorre che si proceda ad individuare i chiari perimetri finanziari ed organizzativi di cui le Città Metropolitane avranno bisogno, per assolvere alle nuove funzioni assegnate dalla legge in un'ottica veramente strategica, fin dalla prima fase del riordino istituzionale.

3) L'ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA

Le considerazioni svolte sulle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane chiariscono il ruolo che lo Stato e le Regioni dovranno avere nell'eventuale attribuzione delle funzioni amministrative delle Province ad altri enti. Come noto, dette funzioni dovranno essere individuate attraverso uno specifico **accordo in Conferenza unificata** da concludersi entro l'8 luglio 2014, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 91 della legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Il comma 89, infatti, esplicita che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, fermo restando quanto disposto dal comma 88, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni, nonché la possibilità di favorire l'esercizio associato delle funzioni e la collaborazione tra più enti in convenzione o attraverso intese.

Le funzioni che saranno trasferite continuano ad essere esercitate dalle Province fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante: tale data sarà determinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale, ovvero sarà stabilita dalle Regioni ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale. Va pertanto ribadito il necessario principio di continuità dell'azione amministrativa per garantire servizi e prestazioni essenziali.

Nel 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, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, dovranno prevedere la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale.

Per i servizi a rilevanza economica, ai sensi del comma 90 l'attribuzione alle Province (e, parimenti alle Città Metropolitane, ai sensi del comma 44, lett. c) è infatti un principio di coordinamento della finanza pubblica che impedisce allo Stato e alle Regioni di allocare la funzione su altre strutture; come accennato sopra, in via prioritaria rispetto a qualsiasi altra scelta, tali funzioni devono essere attribuite alle Province in forma singola, o

in forma associata, tenendo altresì conto delle misure premiali che la legge prevede in favore delle Regioni che riorganizzano dette funzioni, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie.

L'accordo in Conferenza unificata previsto dal comma 91 assume quindi il valore giuridico di un accordo-quadro, utile a individuare anzitutto il concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, individuare le altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Sulla base di tale accordo-quadro, lo Stato e le Regioni dovranno emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo che le funzioni amministrative siano ricomposte in modo organico sul livello di governo ritenuto adeguato.

L'importanza di quest'accordo è rafforzata dal fatto che la legge prevede, ai commi 92 e 93, che entro il medesimo termine deve essere sottoposto all'intesa della Conferenza unificata anche il DPCM che individua i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, sul quale devono essere consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

E' infine auspicabile che nello stesso termine previsto dalle disposizioni precedenti, sia portato all'intesa in Conferenza unificata anche il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previsto nel comma 90, che ha il compito di individuare misure premiali per le Regioni che riorganizzano le funzioni esercitate da uno o più enti o agenzie prevedendone la soppressione e il conseguente trasferimento alle nuove Province.

Pertanto, l'accordo previsto dal comma 91 della legge 56 dovrà affrontare i seguenti nodi.

1) prioritariamente far confluire nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e Città Metropolitane le attuali funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85, lettere da a) ad f).

2) individuare e precisare di conseguenza quali funzioni diverse da quelle fondamentali vengono rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione. Su tali funzioni, l'accordo dovrà comunque precisare che il riordino ad opera delle singole Regioni non dovrà comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie, e (come già accennato) dovrà considerare in via prioritaria la riattribuzione delle funzioni provinciali ai Comuni, singoli o associati, alle stesse Province, o alle Città Metropolitane.

3) parimenti, individuare le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il DPCM attuativo dovrà poi trasferire. Ad esempio, potrebbe essere il caso delle funzioni che le Province oggi svolgono in materia di servizi sociali e che, in base all'articolo 19 del decreto legge 95/12 (conv. in L. 135/2012) dovrebbero rientrare nelle funzioni fondamentali di competenza dei Comuni. Strettamente connessi ai servizi sociali sono i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, che sono ancora in capo alle Province e che la legislazione regionale potrebbe ricomporre in modo organico.

Come ha chiarito la Corte costituzionale in più occasioni, un accordo o un'intesa in Conferenza unificata può precisare il perimetro delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, anche oltre lo stretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni sulle singole materie. Da un lato, è pertanto innegabile che le Regioni abbiano potestà legislativa (quantomeno concorrente) in alcune delle nuove funzioni che la legge 56/2014 ha attribuito alle province e alle città metropolitane, nonché in quelle che le province esercitano attualmente ai sensi dell'art. 118 Cost.

Per questi aspetti, l'esercizio della potestà legislativa regionale potrà essere utile a semplificarne la disciplina, e in molti casi a razionalizzarne i relativi procedimenti amministrativi. Dall'altro lato, tuttavia, è necessario affermare nell'Accordo che l'esercizio della potestà legislativa regionale non potrà estendersi al punto di togliere o ridurre alle province e alle città metropolitane la titolarità o l'esercizio delle funzioni, negli ambiti di

materia che la legge Delrio ha qualificato come "fondamentali" e che, anche per via interpretativa nell'Accordo medesimo, saranno riconosciute come **funzioni caratterizzanti del governo di area vasta**.

Occorre inoltre considerare che la tempistica che la legge 56/14 prevede per l'accordo in Conferenza Unificata si sovrappone alla discussione parlamentare in atto sul riordino di alcune discipline settoriali di grande rilevanza per il futuro del Paese, che sono state oggetto di attribuzione alle Province da parte dello Stato e delle Regioni prima e dopo riforma costituzionale del 2001, come la proposta di legge delega "*Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla riconciliazione*" (Jobs Act). E' evidente che l'accordo in Conferenza unificata di cui al comma 91, per ragioni di economia e di coerenza sistemica, dovrà tenere conto delle decisioni che il Parlamento prenderà sul **riordino dei servizi per il lavoro all'interno** anche alla luce degli orientamenti europei.

Come già detto, la legge 56/14 introduce infine un rapporto di stretta interdipendenza politica e funzionale tra le nuove Province e i Comuni, sulla gestione di attività amministrative già fortemente legate sul piano gestionale.

Per questo aspetto, la Conferenza unificata potrebbe individuare dei criteri e definire degli indirizzi precisi che rafforzino le capacità di collaborazione di Comuni, Province e Città metropolitane nello svolgimento delle funzioni locali attraverso le convenzioni di delega/avalimento, ovvero le diverse forme di intesa richiamate dalla legge.

Ciò è senza dubbio auspicabile rispetto alle nuove funzioni fondamentali che la legge attribuisce alle Province, come ad esempio quella "*di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*", così come per le nuove funzioni fondamentali assegnate alle Città metropolitane, si pensi allo *sviluppo economico*

Ma l'instaurazione di nuove forme di cooperazione tra Comuni e Province/Città Metropolitane è anche auspicabile per le funzioni amministrative che oggi sono attribuite in modo frammentato e disperso in diverse strutture amministrative afferenti ai vari livelli del governo locale (per esempio in materia di difesa del suolo e prevenzione delle calamità) che potrebbero essere oggetto di appositi accordi nel territorio per individuare le modalità di esercizio ottimale, ricomponendo in modo organico le relative funzioni ad un unico livello di governo. Per questo aspetto, andranno attentamente valorizzate le forme associate di esercizio, che al livello dei Comuni sono già ampiamente utilizzate in specie nella forma delle "convenzioni plurifunzionali" o delle Unioni di Comuni ma che, invece, sono pressoché sconosciute alle Province ancorché già previste fin dal Testo Unico Enti Locali.



Manifesto delle Città Metropolitane italiane

Le aree metropolitane sono il motore delle economie nazionali e hanno un ruolo sempre più rilevante negli scenari economici, sociali e istituzionali globali. Anche l'Italia ne deve riconoscere l'importanza fondamentale per le prospettive di sviluppo del sistema industriale e per la competitività del Paese nel suo complesso.

Le aree metropolitane italiane rivendicano un ruolo e una specialità non per se stesse, ma nell'interesse dell'intero Paese. Riformare l'assetto della pubblica amministrazione locale, prevedendo forme di governo specifiche, è pertanto una priorità strategica per il Paese: è necessaria una geografia amministrativa coerente con la geografia economica e sociale del territorio.

Oggi la questione è di nuovo nell'agenda del legislatore nazionale, grazie all'iniziativa assunta dal Governo con il Disegno di Legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", che istituisce direttamente le Città Metropolitane, senza prevedere il rinvio alla volontarietà dell'iniziativa da parte degli Enti Locali interessati.

È un'occasione che il Paese non può perdere.

Perché?

Nelle aree metropolitane si concentra gran parte della popolazione, del prodotto interno lordo, del gettito fiscale e degli investimenti pubblici e privati del Paese. La frammentazione dell'organizzazione territoriale e amministrativa al loro interno è un problema di interesse nazionale che deve essere superato.

Di fronte a decisioni di investimento e di localizzazione delle imprese multinazionali, la scala politico - territoriale più efficiente per attrarre investimenti è quella metropolitana; l'attrattività di un'area metropolitana è legata anche alla capacità di proporsi nella competizione internazionale con le altre città come un attore unitario e un decisore unico, in grado di rispondere verso l'interno (popolazione residente e non) e verso l'esterno (gli investitori).

E ancora.

Le Città Metropolitane, una volta istituite, possono svolgere meglio e in modo più efficiente alcune funzioni fondamentali: migliorare la produzione e la regolazione di beni e servizi pubblici locali, realizzare una maggiore dimensione delle economie di scala, costruire politiche urbane più integrate e una pianificazione solidale del territorio, aumentare gli investimenti pubblici e ridurre la loro duplicazione, esercitare il potere unitario nella negoziazione di accordi con le amministrazioni periferiche per la realizzazione degli interventi di interesse nazionale, quali infrastrutture e trasporti.

Solo introducendo forme di governo sovracomunale, le aree metropolitane italiane potranno essere al passo delle altre città europee con cui competono per attrarre investimenti, imprese e residenti: le città che più stanno investendo nel miglioramento della propria attrattività e in politiche di marketing territoriale, infatti, lo fanno operando a scala metropolitana.

Anche la centralità assegnata dalla programmazione comunitaria alle politiche urbane e metropolitane impone di giungere all'appuntamento con strumenti istituzionali adeguati.

Il citato disegno di legge, già approvato dalla Camera dei Deputati e ora in discussione al Senato, risponde parzialmente a questa esigenza. La cornice legislativa risulta per alcuni aspetti ancora inadeguata, in particolare dove prevede la possibilità di istituire ulteriori città metropolitane rispetto a quelle previste dal progetto originario. In questo modo si rischia di snaturare il concetto stesso di Città Metropolitana, che diventerebbe una semplice variante della

Provincia, anziché un'istituzione speciale di governo destinata a caratterizzare le maggiori aree urbane del paese. Ciò potrebbe creare gravi difficoltà nell'individuare politiche che possano caratterizzare in modo differenziato le più importanti realtà urbane, a partire dal Programma Operativo Nazionale (PON) di utilizzo dei fondi strutturali europei per le Città metropolitane previsto per il periodo 2014-2020.

Qualunque cornice legislativa assuma l'istituzione delle Città Metropolitane, questa non deve costituire un'occasione per la creazione di un ulteriore livello politico e amministrativo che si aggiunge a quelli già esistenti, non risolvendo o, peggio, aggravando la complessità e frammentarietà del contesto istituzionale che le nostre imprese fronteggiano ogni giorno.

Le priorità e le aspettative del mondo produttivo

La Città Metropolitana può e deve mettere in moto dei veri e propri strumenti di programmazione e pianificazione strategica, all'altezza delle migliori esperienze europee di questi decenni - Barcellona, Lione, Monaco, Stoccolma, Amsterdam - capaci di individuare risorse, tempi, soggetti e modalità attuative, valorizzando la progettualità locale e delineando una visione condivisa delle vocazioni e delle prospettive di sviluppo dei territori.

La Città Metropolitana dovrà essere innanzitutto un'occasione per modernizzare la Pubblica Amministrazione e rispondere con una struttura snella ed efficiente alle crescenti aspettative delle imprese e dei cittadini:

- ⬇ accorciando i tempi della decisione pubblica, eliminando le sovrapposizioni di competenze e riducendo il numero dei soggetti pubblici coinvolti nelle fasi di programmazione delle iniziative e nei procedimenti amministrativi;
- ⬇ raggiungendo maggiore efficienza tecnico-organizzativa, realizzando economie di scala nell'organizzazione dei servizi e delle risorse (umane, economiche e organizzative) e adottando

per ciascuna funzione e servizio la scala territoriale più appropriata.

La Città Metropolitana dovrà essere un attore proattivo dello sviluppo economico e locale e realizzare interventi incisivi per la competitività del territorio e il sostegno alle imprese su temi strategici quali:

- ✚ marketing territoriale e attrazione degli investimenti
- ✚ realizzazione degli obiettivi di Agenda Digitale
- ✚ accompagnamento alla localizzazione di nuove imprese
- ✚ realizzazione di aree produttive e poli tecnologici attrezzati
- ✚ politiche attive del lavoro, formazione e ricerca
- ✚ valorizzazione di tutte le opportunità finanziarie collegate alle Politiche europee per la Ricerca, l'Innovazione, lo Sviluppo, la Coesione Territoriale e Sociale.

La creazione della Città Metropolitana costituisce una condizione essenziale per non perdere queste grandi opportunità e sviluppare una serie di iniziative in un'ottica di smart city e smart community, che rappresentano il futuro dell'organizzazione degli enti locali.

E' dunque necessaria la costituzione delle Città Metropolitane non come sostituzione automatica delle Province, ma come livelli di governo capaci di nuova, innovativa governance e in grado di realizzare una reale integrazione dell'azione pubblica, dotate di funzioni e nuove risorse, differenziate a seconda dei diversi ordinamenti regionali e dei loro specifici caratteri territoriali.

Le Associazioni Industriali Metropolitane di Confindustria, anche alla luce dei principi di "partenariato rafforzato" previsti dal Codice di Condotta Europeo per il Partenariato, si impegnano affinché:

- ✚ le Città Metropolitane diventino protagoniste di una nuova politica nazionale per le aree urbane, intesa come asse fondamentale della politica industriale del Paese, veri e propri catalizzatori di progetti e interventi provenienti dagli Enti di governo locale, ma

anche dalle Regioni, dallo Stato e soprattutto dall'Unione Europea;

- ✚ si valorizzi la straordinaria ricchezza in termini di offerta rappresentata dalle diverse peculiarità delle Città Metropolitane italiane per lo sviluppo sostenibile del Paese. Ricchezza che, sulla traccia del modello collaborativo sviluppato dalla Rete delle Associazioni Industriali Metropolitane, occorre valorizzare in termini di complementarità, geografie funzionali e in un'ottica di competitività internazionale.

Al fine di cogliere il valore aggiunto rappresentato da tale strategia di sistema, riteniamo opportuno e necessario che in questo processo costitutivo le forze economiche e sociali del territorio vedano pienamente riconosciuto e valorizzato il proprio contributo di idee e proposte e che tutte le Città Metropolitane italiane vengano avviate contemporaneamente e con tempestività.

Parte l'Italia metropolitana. Senza fermate.

Assolombarda

Confindustria Bari e Barletta - Andria - Trani

Confindustria Firenze

Confindustria Genova

Confindustria Reggio Calabria

Confindustria Venezia

Unindustria Bologna

Unindustria - Unione degli Industriali e delle imprese

Roma, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo

Unione degli Industriali della Provincia di Napoli

Unione Industriale Torino



**AUDIZIONE
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
CAMERA DEI DEPUTATI**

DOCUMENTO

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”

Roma, 21 ottobre 2014

Premessa

L'Unione delle Province d'Italia ha sempre sostenuto in questi anni la necessità di una riforma complessiva della seconda parte della Costituzione che consenta al Paese di rispondere in modo strutturale ai problemi di riforma delle istituzioni che sono stati evidenziati, soprattutto dopo la riforma del titolo V del 2001.

Per questi motivi abbiamo apprezzato l'iniziativa del Governo di presentare in Parlamento il disegno di legge costituzionale AS 1429 *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione"*, nel quale si riformava il sistema parlamentare attraverso la scelta di un Senato delle Autonomie e si cercava di semplificare la confusione sulle competenze legislative, spostando il baricentro della legislazione a livello statale.

In questo contesto, la proposta del Governo teneva conto della riforma degli enti locali appena approvata dal Parlamento (legge 56/14) e, anche in coerenza con quanto avviene nel resto d'Europa, prevedeva, nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, un'espressa riserva allo Stato sull'ordinamento degli enti di area vasta.

Rispetto al testo originale varato dal Governo, il testo approvato in Senato ha mutato profondamente la portata dell'intervento.

- Il Senato delle Autonomie è diventato il Senato della Repubblica con un bilanciamento tra la rappresentanza locale e quella dei Consigli regionali a favore di quest'ultima: 21 senatori provenienti dalle autonomie locali e 74 senatori dai Consigli regionali, compresi i Presidenti delle Regioni.
- Nelle modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione, si è ripristinata una confusione tra le competenze legislative statali e regionali. La nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lettera p), non prevede più la competenza legislativa statale sugli enti di area vasta. Una disciplina di principio dello Stato sull'ordinamento degli enti di area vasta è prevista solo nelle norme finali in via transitoria.

La riforma del sistema parlamentare

La riforma costituzionale può mettere un ordine ai percorsi di riforme istituzionali avviati, dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione alla riforma del governo locale definito dalla Legge 56/2014 che ha portato all'istituzione (dopo oltre 20 anni) delle Città metropolitane e alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello strettamente legate ai Comuni del territorio, attraverso il superamento del bicameralismo e la previsione di un Senato veramente rappresentativo di tutte le autonomie che possa consentire di affiancare alla camera politica una sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

La principale lacuna contenuta nella riforma costituzionale del 2001 è stata infatti il mancato superamento del bicameralismo paritario e perfetto nella direzione di un circuito parlamentare che prevedesse l'innesto degli interessi dei soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione.

La scelta operata dal Governo e sostanzialmente accettata dal Senato della Repubblica di superare il bicameralismo va pertanto sostenuta. Essa rappresenta un'utile risposta alla giusta esigenza di recuperare la centralità del Parlamento nel funzionamento non solo della forma di Governo, ma anche della forma di Stato.

Il Parlamento italiano va riposizionato al centro dell'assetto politico ed istituzionale italiano (quale crocevia, da un lato, del rapporto fiduciario con il Governo e, dall'altro, del rapporto con le istituzioni territoriali) al fine di assicurare la preminenza degli interessi generali e della comunità nazionale.

Le ragioni a sostegno di una profonda riforma del Parlamento, nonché di altri significativi interventi correttivi e integrativi del quadro costituzionale sono molteplici: rendere più rapido il procedimento di formazione della legge; adeguare l'iter legis e il sistema delle fonti al mutato quadro istituzionale prevedendo la rappresentanza politica ed istituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali al centro; mettere ordine nella confusa ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, recuperando una indefettibile funzione unificante dello Stato, anche per arginare la proliferazione del contenzioso costituzionale.

Il modello già approvato dal Senato, con alcune necessarie correzioni e integrazioni nella composizione e nelle funzioni, può rappresentare un equilibrato compromesso, se sarà accompagnato ad una precisazione dei poteri consultivi del Senato della Repubblica rispetto alla Camera dei Deputati, che diventa la vera sede di decisione delle scelte politiche nazionali.

La riforma del sistema parlamentare deve però essere accompagnata da un profondo riordino di tutto l'ordinamento costituzionale dell'amministrazione territoriale, regionale e locale, e da un sistema delle garanzie che consenta l'accesso alla Corte costituzionale, anche in via preventiva e con opportuni filtri, a tutte le istituzioni della Repubblica.

Il modello di governo territoriale dal ddc AS1429 al ddc AC2613

Nell' AS1429 era prevista la seguente modifica dell'art. 117, comma 2, lett. p, Cost:

«p) ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni comprese le loro forme associative, e le Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta».

Come si evince anche dalla relazione di accompagnamento questa previsione degli enti di area vasta e del loro ordinamento era legata ad una composizione del Senato delle Autonomie in cui particolarmente significativa sarebbe stata la componente proveniente dalle autonomie locali e, ciò che più sarebbe conteso, alla previsione di un procedimento legislativo rafforzato. Infatti, a norma dell'art. 70, comma 4, come modificato dall'art. 8 (procedimento legislativo) dell'AS1429, nel caso – tra gli altri – della legislazione sull'«ordinamento degli enti di area vasta», «la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Certamente il sistema del governo territoriale ipotizzato nell'AS1429 appariva discutibile sotto molteplici aspetti, ma si dava carico di considerare che (già) esistono enti di area vasta e che la disciplina di questi (il loro "ordinamento") sarebbe stato affidato alla legge statale approvata con procedimento rafforzato. Il disegno costituzionale, anche per questa via, si saldava con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di

comuni) che dettava una prima legislazione sulle città metropolitane – che possono considerarsi una species del genere "enti di area vasta" – e una nuova disciplina delle province, modificandone la forma di governo e il grado di rappresentanza popolare.

L'AS1429, perciò, per un verso, considerava queste modifiche già introdotte nell'ordinamento con legge ordinaria e, per l'altro, le avrebbe dotate di una adeguata previsione costituzionale, dando così stabilità alla legislazione sul governo locale.

Su questi punti Il testo approvato dall'Assemblea del Senato l'8 agosto 2014 è profondamente diverso da quello di partenza.

Diversa è la composizione del Senato, con un peso più ridotto della componente autonomista. Scompare dall'art. 70, comma 4, la previsione del procedimento aggravato per i disegni di legge dell'art. 117, comma 2, lettera p. E l'art. 117, comma 2, lettera p, risulta profondamente rimaneggiato. Il suo tenore letterale adesso sarebbe il seguente:

«p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

Si tratta del testo rielaborato dalla Commissione che l'Assemblea ha accettato, dal quale scompare del tutto l'espressione: «ordinamento degli enti di area vasta». Mentre un riferimento a questi enti e alla loro disciplina si rinviene nell'art. 39 (ex 34), comma 4, dove si afferma:

«Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale».

La disciplina dell'area vasta dal testo costituzionale è in questo modo rimessa tra le norme transitorie. Ma è una disciplina che ben difficilmente può essere considerata transitoria, poiché molte prescrizioni degli articoli 37, 38 e 39 possono definirsi delle norme costituzionali fuori dal testo costituzionale. A questo novero si devono iscrivere le norme dell'art. 39, comma 4, sia quella sugli enti di area vasta, sia quella sulle città metropolitane ("Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione") che pure hanno una precisa menzione in diversi articoli della Costituzione (articoli 114, 117, 118, 119 e 120).

Sulla legittimità, o quanto meno sulla correttezza, di questo modo di procedere si potrebbe dubitare, dal momento che le disposizioni costituzionali fuori dal testo della Costituzione dovrebbero rientrare nell'ambito delle "altre leggi costituzionali" di cui parla l'art. 138 della Costituzione. Questa espressione, però, è riconducibile – secondo la migliore dottrina – alle sole leggi costituzionali previste dal testo costituzionale, per cui non sarebbe possibile, fuori dalla Costituzione e dalle altre leggi costituzionali (che sono un "numero chiuso"), una produzione normativa di rango costituzionale.

Peraltro, appare indubbio che le norme dell'art. 39, comma 4, sia per gli enti di area vasta, sia per le città metropolitane, non essendo meramente attuative, debbano avere una collocazione nel testo della Carta: la prima (enti di area vasta) esattamente nell'art. 117, comma 2, lett. p, da cui è stata estrapolata; la seconda (circoscrizioni territoriali delle città metropolitane e degli enti di area vasta) nell'art. 133 Cost., come anche è stato evidenziato dallo stesso Dossier sull'AC2613 del Servizio studi della Camera dei Deputati.

Ma questo non è tutto. Per gli enti di area vasta si coglie anche l'esigenza, di "ripartire" la materia di disciplina legislativa tra lo Stato e le Regioni. In sostanza, nel caso degli enti di area vasta si distinguerebbero: "i profili ordinamentali generali", che sarebbero di competenza della legge dello Stato, e "le ulteriori disposizioni in materia", che ricadrebbero nella competenza della legge regionale.

Il modello di disciplina, se si osserva attentamente, è analogo a quello delle associazioni dei comuni contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. p, per il quale la competenza esclusiva dello Stato si limita alle "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni", lasciando intendere la sussistenza della competenza legislativa regionale per la disciplina di dettaglio.

In conclusione, sarebbe corretto considerare coerentemente la disciplina costituzionale che si vuole introdurre con il ddlc sugli «enti di area vasta» (di cui le città metropolitane – come si è detto – sono *species*) almeno per i principi dell'ordinamento e per le modalità di istituzione e di modificazione delle circoscrizioni territoriali, affidandone la competenza esclusiva per entrambi alla legge dello Stato (*rectius*: della Repubblica).

La questione dell'area vasta: definizione e funzione

La questione della definizione dell'area vasta si deve rapportare al dimensionamento delle politiche pubbliche e all'esercizio delle relative funzioni nel territorio.

Per una definizione dell'area vasta, accanto al quadro storico-giuridico, invero, sarebbe opportuno puntare su un modello economico che definisca, anche alla luce dei connotati statistico-geografici degli enti, l'allocazione delle funzioni di area vasta. Questo criterio appare utile soprattutto in relazione alla definizione delle funzioni di questi enti, rivolte alla promozione dello sviluppo del territorio e, perciò, alla gestione delle politiche pubbliche, come quelle relative all'ambiente (acqua, rifiuti, tutela dagli inquinamenti, ecc.), alla pianificazione territoriale, alla crescita industriale ed economica, all'energia (gas, elettricità e nuove fonti), al trasporto pubblico, allo sviluppo locale (turismo, rete commerciale e distributiva, infrastrutture dell'ICT, politiche attive del lavoro) e alla gestione dei servizi pubblici e delle altre politiche pubbliche che si possono ascrivere alla categoria in ragione della rete territoriale che richiedono.

Occorre inoltre considerare che per funzioni particolarmente complesse e legate a politiche pubbliche molto ampie territorialmente (come quelle nazionali o regionali) si pone il problema di definire alcuni aspetti legati al concetto di circoscrizione dell'«area vasta», che possono tornare utili, sia per il dimensionamento delle Città metropolitane, sia per il dimensionamento ottimale delle stesse Regioni.

- a) Un primo profilo legato all'analisi economico-geografica e alla misurazione delle funzioni in ragione del loro assetto amministrativo discende dal rapporto tra ente di area vasta e comuni inclusi, in quanto l'ambito della tradizione storica (dovuto alla precedente formazione delle province) potrebbe non essere compatibile con quello economico-geografico e con le risoluzioni tecnico-organizzative dei sistemi attuali di esercizio delle funzioni e dei servizi, la cui gestione a rete rende possibile una estensione applicativa ad ambiti territoriali maggiori.
- b) Il secondo aspetto, che fa riferimento alle funzioni che possono travalicare l'ambito territoriale di più comuni grandi con i rispettivi circondari costituiti da una molteplicità di

comuni minori, pone il problema di definire se le funzioni predette possano comunque considerarsi funzioni di area vasta, eventualmente attribuibile ad un solo ente di area vasta o a più enti del genere che operano in collaborazione tra loro, oppure se, al fine di assicurare l'esercizio unitario della funzione, la funzione per l'ampiezza del dimensionamento debba essere conferita all'ente regione; ovviamente tutto dipende da come si considera il dimensionamento di quest'ultimo ente: in modo conservatore, mantenendo l'elencazione di cui all'art. 131 Cost., oppure con la revisione dell'art. 131 Cost. considerando le interazioni attuali tra territori regionali, a partire da quelle prodotte dall'Unione europea.

Un riordino delle istituzioni pubbliche territoriali e delle loro funzioni è strettamente legato ad un ripensamento delle dimensioni territoriali di queste istituzioni. Questo legame era già evidente all'adozione del primo Testo Unico della legge comunale e provinciale e alla posizione dello stesso autore di questo, Urbano Rattazzi, il quale già a quel tempo auspicava circoscrizioni dipartimentali di ampie dimensioni. Ma il ripensamento delle dimensioni delle istituzioni territoriali diventa urgente se si rivede in profondità la forma di stato prevista dalla Costituzione superando il modello piemontese-francese che per 150 anni ha caratterizzato il nostro ordinamento statale.

Per definire adeguatamente le nozioni di «governo regionale» e di «governo di area vasta», e cioè del modo di organizzare due livelli di governo territoriale, vengono in discussione aspetti funzionali e aspetti dimensionali.

Nella riforma del governo territoriale prevista nel ddlc il governo regionale viene collocato nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa, che lo pone in relazione con lo Stato e la sua funzione legislativa. Il ddlc sposta alcune competenze legislative a favore dello Stato, ma non bisogna dimenticare che i poteri dello Stato sono comunque enumerati (art. 117, comma 2) e la clausola di residualità è posta a favore delle Regioni (art. 117, comma 3), anche se in presenza della clausola di flessibilità (art. 117, comma 4), per cui l'impianto ordinamentale della legge costituzionale n. 3 del 2001 risulta confermato e, con esso, la collocazione dell'ente Regione nell'ambito dell'esercizio della legislazione che è volta a costituire l'ordinamento generale.

Dal punto di vista amministrativo non viene modificato il modello accolto dall'art. 118 della Costituzione, per cui resta confermato che il sistema di governo territoriale previsto dalla Costituzione non accoglie i principi di un "regionalismo di esecuzione" e le potestà amministrative si basano sul principio della sussidiarietà, per la quale le funzioni amministrative devono essere allocate alle autonomie locali (Comuni e Città metropolitane), salvo che per garantirne l'esercizio unitario non debbano essere esercitate dalle Regioni o dallo Stato.

La riforma del sistema regionale

Questa ricostruzione del sistema pone in evidenza una lacuna nel dibattito sulla riforma costituzionale: quella relativa al tema del "dimensionamento" delle Regioni, che nelle condizioni attuali non riescono a dare adeguato risalto al loro ruolo costituzionale di legislatori.

L'AC2613 lascia il dimensionamento delle Regioni inalterato. Lo scenario istituzionale del governo di area vasta del territorio è composto tra tre entità: le Città metropolitane; le parti delle Regioni non coperte dalle Città Metropolitane, per le quali potrebbero venire in discussione gli enti di area vasta;

le Province autonome e le piccole Regioni, le cui dimensioni territoriali – nonostante insista in questo caso un governo regionale – sono prossime o coincidono con un governo di area vasta.

Si tratta di un complesso di entità eterogenee e non facilmente coordinabili, con una frantumazione del territorio che renderebbe poco competitivi i livelli di governo locale, a meno di non credere che lo Stato possa riuscire, attraverso una impostazione fortemente centralistica, a fronteggiare tale frammentazione.

Per questi motivi è necessario porre il tema della revisione dell'elenco contenuto nell'articolo 131 della Costituzione e del ripensamento dell'intero assetto territoriale delle Regioni, attraverso la ricostituzione delle Regioni su dimensioni territoriali più grandi che tengano conto dell'evoluzione demografica ed economica del Paese e, allo stesso tempo, della nascita delle Città metropolitane, come enti di governo di area vasta su cui si ricostruisce il baricentro dei territori, come in parte sta avvenendo anche negli altri paesi europei.

Dal punto di vista sistemico e costituzionale i due tipi di regionalismo (quello attuale, basato su una forte differenziazione e asimmetria territoriale e quello che procede alla formazione delle Regioni più grandi che attenua questa differenziazione e asimmetria) non si possono più considerare equivalenti, dal momento che certamente in favore del modello aggregativo stanno un grado maggiore di omogeneità e un esercizio dei poteri più efficiente e responsabile. Certamente il nuovo dimensionamento delle Regioni dovrebbe sottostare ai principi costituzionali e in particolare al principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

La riforma costituzionale che si sta discutendo è l'occasione per collegare il ripensamento del ruolo istituzionale delle Regioni (e delle loro competenze legislative) con un ripensamento più complessivo dell'ordinamento costituzionale delle Regioni attraverso:

- l'accorpamento delle Regioni con la definizione di un limite dimensionale minimo di 3/4 milioni di abitanti, una revisione dell'elenco delle Regioni di cui all'art. 131 della Costituzione a partire dalle nuove polarità che si determinano con l'istituzione delle Città metropolitane (come sta avvenendo in Francia) e la conseguente revisione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale;
- il ripristino dell'elezione consiliare del Presidente della Regione, superando l'attuale sistema di elezione diretta che ha portato a concentrare l'attenzione delle Regioni sull'amministrazione più che sulla legislazione;
- una revisione dell'articolo 133 della Costituzione, in modo che la Repubblica disegni le nuove circoscrizioni delle città metropolitane e degli enti di area vasta sulla base di proposte coerenti avanzate dalle Regioni previo il coinvolgimento dei Comuni del loro territorio.

L'ordinamento costituzionale delle autonomie locali

Nella riforma costituzionale le autonomie locali sono titolari di "funzioni amministrative proprie", cioè di funzioni strutturalmente connesse al loro livello di governo e la cui attribuzione risulta costituzionalmente garantita nei confronti delle Regioni e dello Stato, e di "funzioni amministrative conferite" dalla legge statale e dalla legge regionale, secondo la rispettiva competenza, a dimostrazione che la funzione amministrativa dovrebbe defluire in modo sussidiario dall'alto verso il basso.

Il «governo di area vasta» costituisce esplicitazione di un governo locale "autonomo", in attuazione dell'art. 5 della Costituzione, e la sua peculiarità è quella di mantenere un carattere "anfibo", potendosi collegare tanto alle politiche pubbliche governate dallo Stato, quanto a quelle dirette dalle Regioni.

Ma la riforma costituzionale dovrebbe chiarire che le Regioni hanno prevalentemente, se non esclusivamente, una funzione legislativa, prevedendo espressamente una norma che impedisca ad esse di istituire o ricorrere a enti strumentali per esercitare funzioni amministrative che sono attribuite ai Comuni, in forma singola o associata, o riconducibili all'esercizio di funzioni degli enti di area vasta.

Rispetto all'ordinamento costituzionale delle autonomie locali, la riforma costituzionale dovrebbe tenere conto della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", recentemente approvata dal Parlamento, nella quale si procede ad un profondo riordino degli enti di area vasta, attraverso l'istituzione delle Città metropolitane e il riordino delle Province, enti di secondo grado con importanti e definite funzioni amministrative di governo del territorio.

Occorre considerare che una disciplina costituzionale degli enti di area vasta esiste in tutti i Paesi europei di dimensione simile a quella italiana.

Se si vuole mantenere la scelta operata dal legislatore di configurare gli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) come enti di secondo livello esponenziali dei comuni e non dei territori, occorre seguire l'esempio della Costituzione spagnola, che qualifica infatti la Provincia come «*entità locale con propria personalità giuridica, costituita dal raggruppamento di più municipi*».

Il testo di riforma costituzionale uscito dal Senato, invece, da un lato consolida la Città metropolitana come ente costitutivo della Repubblica senza esplicitare la sua caratteristica di ente di derivazione comunale, dall'altro consegna in capo alle Regioni ogni competenza rispetto alle nuove Province - enti di area vasta. In questo modo le Regioni potranno decidere quanti enti di area vasta istituire, quali funzioni assegnare loro, stabilire il modello elettorale in modo differente, senza nessuna disciplina statale che dia coerenza agli enti di area vasta nei territori.

La riforma costituzionale, invece, con il superamento dell'ordinamento provinciale uniforme di origine napoleonica, dovrebbe prevedere precise garanzie costituzionali non solo per le Città metropolitane, enti di area vasta centri propulsori dello sviluppo territoriale, ma anche per gli altri enti di area vasta comunque denominati (Province o – meglio - Distretti): sia sul piano delle funzioni, sia sul piano delle risorse, sia sul piano della tutela delle prerogative costituzionali attraverso la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale.

Con quest'organica revisione delle norme costituzionali sulle Autonomie locali si potrebbero prevedere nella riforma costituzionale norme transitorie che assicurino l'effettiva attuazione di un processo di riordino istituzionale che porti ad una riduzione dei costi dell'amministrazione e ad una semplificazione dell'ordinamento, attraverso una revisione (entro un anno) delle circoscrizioni territoriali degli enti di area vasta che consenta di individuare una dimensione adeguata a livello di popolazione e territorio e, contestualmente, di avviare il riordino complessivo degli enti strumentali regionali e degli uffici periferici dello Stato.

Conclusioni

In conclusione, la riforma dovrebbe superare la confusione dell'attuale modello costituzionale di forma di stato per dare certezza agli assetti istituzionali per i prossimi decenni. In questa prospettiva occorre chiarire se:

1. l'Italia resterà uno Stato unitario di ispirazione autonomista, secondo la sua tradizione storica, per semplificare il suo ordinamento interno nella prospettiva della costruzione di un sistema federale europeo;
2. l'Italia si trasformerà in uno Stato federale in cui le Regioni hanno una sostanziale competenza generale sugli enti locali del loro territorio.

La riforma costituzionale deve superare le ambiguità su questo punto. Occorre perciò valutare attentamente i risultati dell'investimento istituzionale che, a partire dagli anni '70, l'Italia ha fatto sulle Regioni come centri di propulsione di un nuovo assetto amministrativo più funzionale per i territori e per lo sviluppo.

La progressiva differenziazione regionale non ha dato slancio al Paese ma, anzi, è stata una delle concause della diminuzione delle performance dell'economia italiana e dell'aumento del debito pubblico, soprattutto per i conflitti che si sono generati tra lo Stato e le Regioni nella legislazione e nell'amministrazione.

Sulla base di queste considerazioni, l'Unione delle Province d'Italia ritiene che la strada da scegliere in questo lungo momento di forte recessione economica è senza dubbio la prima. Occorre ridisegnare il Paese, semplificando l'intero sistema politico, nazionale e locale, con l'obiettivo di consegnare ai cittadini e alle imprese uno Stato meno costoso, più funzionale e capace di rispondere alle esigenze che vengono anche dall'Europa.



C E N S I S

**RILEGGERE I TERRITORI PER DARE IDENTITÀ
E GOVERNO ALL'AREA VASTA**

IL GOVERNO DELLE AREE METROPOLITANE IN EUROPA

(Report di ricerca)

Roma, febbraio 2014

1. SCELTE EUROPEE, CONTINGENZE ITALIANE

Il tema del governo delle aree metropolitane ha assunto negli ultimi anni una grandissima rilevanza in Europa. Numerosi sono gli studi e le analisi statistiche sui grandi agglomerati urbani europei. Sempre vivo è il dibattito tra urbanisti, sociologi, statistici sulle modalità di classificazione e sull'interpretazione dei fenomeni che interessano le grandi città e il loro hinterland. D'altra parte, circa il 68% della popolazione dell'Unione Europea risiede attualmente in regioni metropolitane dove si generano più dei due terzi del Pil europeo. Non a caso la Commissione europea ha previsto, nella nuova Programmazione 2014-2020, un sostegno specifico riservato alle città e allo sviluppo urbano.

Anche in Italia il tema ha di recente assunto notevole centralità, assumendo tuttavia un connotato di assoluta specificità, che non trova riscontro in Europa.

Il dibattito si polarizza, infatti, sulla futura istituzione - attraverso legge nazionale - della "città metropolitana", ossia di un nuovo ente che dovrebbe assolvere alle funzioni del governo metropolitano in un numero al momento imprecisato (ma consistente) di realtà urbane.

Nella sostanza, il tema viene oggi "utilizzato" per fronteggiare contingenze sicuramente importanti per il paese, ma che poco hanno a che fare con la questione - necessaria e urgente - di governare i processi di addensamento metropolitano di alcune circoscritte aree del Paese.

Contingenze che possono essere riassunte nell'esigenza:

- di riformare in qualche modo l'architettura istituzionale del Paese;
- di determinare, attraverso modifiche dell'assetto istituzionale e organizzativo degli enti pubblici, una riduzione delle spesa pubblica complessiva.

2. L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

Nell'Europa delle città è sicuramente opportuno chiedersi quando un agglomerato urbano assume un chiaro carattere metropolitano.

Esistono tanti differenti tentativi di classificare gli spazi urbani. Da qualche anno tuttavia le differenze metodologiche si stemperano ed emergono alcuni tratti unificanti. Nella sostanza è più o meno comunemente accettato che un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano quando si superano determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, di densità abitativa, di concentrazione di attività produttive e, soprattutto, di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato.

I dati al riguardo vengono forniti, con minime differenze legate alla scelta dei criteri dimensionali dall'UE (Metropolitan Regions di Eurostat e European Spatial Planning Observation Network), dall'OECD (Competitive Cities in the Global Economy) e dalle Nazioni Unite (Study on Urban Functions).

Ai fini di questa riflessione è opportuno far riferimento ai dati dell'OECD che, in cooperazione con la Commissione europea ed Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata delle aree urbane che supera le precedenti limitazioni legate alle definizioni amministrative. Secondo questa definizione un'area urbana è un'unità economica funzionale, caratterizzata da "nuclei urbani" densamente abitati e "hinterland" in cui in mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei.

Il nucleo urbano è rappresentato dalle città con alta densità, almeno pari a 1.500 abitanti per kmq. Questo criterio viene adottato specificamente per le città europee (per il Canada e gli Stati Uniti, caratterizzati da insediamenti in genere meno intensivi, viene applicata una soglia minima di 1.000 abitanti per kmq).

I comuni considerati hinterland urbani sono quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. Comuni circondati da una singola area urbana funzionale sono inclusi e comuni non contigui vengono eliminati.

Questa metodologia consente di confrontare aree urbane funzionali di dimensioni simili per tutti i paesi. Le aree urbane funzionali sono poi classificate sulla base della popolazione residente secondo un criterio quadripartito:

- Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti);
- Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti);
- Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti);
- Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti)

Nella tabella 1 si riportano i principali valori demografici delle 31 grandi aree metropolitane europee (vedi anche fig.1). Nella tabella 2 si riportano invece le 80 aree metropolitane minori. Come si vede solo 4 città italiane (Roma, Milano, Napoli e Torino) fanno parte del primo aggregato, mentre nel secondo rientrano Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari, Venezia.

Tab. 1 - Le Grandi aree metropolitane europee secondo l' OECD (v.a. e val.%)

| | | Totale popolazione | | | % | | Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%) | Superficie (km ²) 2012 | Densità (abitanti per km ²) 2012 |
|-----------------|----------------|--------------------|-----------|------------------------|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------------|--|
| | | v.a. 2012 | Posizione | % sul totale nazionale | Popolazione comune centrale | Popolazione hinterland | | | |
| London | United Kingdom | 12.090.254 | 1 | 19,11 | 80,0 | 20,0 | 1,189 | 6.920,9 | 1.746,9 |
| | France | 11.862.466 | | | | | | | |
| Paris | | 6 | 2 | 18,71 | 79,3 | 20,7 | 0,689 | 12.089,4 | 981,2 |
| Madrid | Spain | 6.779.528 | 3 | 14,68 | 75,9 | 24,1 | 1,844 | 11.537,6 | 587,6 |
| Berlin | Germany | 4.386.551 | 4 | 5,36 | 79,2 | 20,8 | 0,106 | 6.178,4 | 710,2 |
| Milan | Italy | 4.109.109 | 5 | 6,76 | 74,9 | 25,1 | 0,549 | 2.637,8 | 1.557,8 |
| Rome | Italy | 4.077.212 | 6 | 6,7 | 64,4 | 35,6 | 0,807 | 5.686,5 | 717,0 |
| Barcelona | Spain | 3.759.240 | 7 | 8,14 | 76,0 | 24,0 | 1,092 | 1.362,0 | 2.760,0 |
| Naples | Italy | 3.562.170 | 8 | 5,86 | 87,1 | 12,9 | 0,1 | 1.558,6 | 2.285,5 |
| Athens | Greece | 3.547.773 | 9 | 31,42 | 77,6 | 22,4 | -0,321 | 1.656,1 | 2.142,2 |
| Warsaw | Poland | 3.008.921 | 10 | 7,81 | 57,0 | 43,0 | 0,426 | 8.611,7 | 349,4 |
| Hamburg | Germany | 2.996.750 | 11 | 3,66 | 57,4 | 42,6 | 0,187 | 5.760,2 | 520,3 |
| Munich | Germany | 2.904.480 | 12 | 3,55 | 48,3 | 51,7 | 1,027 | 6.263,1 | 463,8 |
| Budapest | Hungary | 2.862.326 | 13 | 28,74 | 59,6 | 40,4 | 0,225 | 6.056,9 | 472,6 |
| Lisbon | Portugal | 2.840.065 | 14 | 26,94 | 84,1 | 15,9 | 0,617 | 3.988,3 | 712,1 |
| Vienna | Austria | 2.737.753 | 15 | 32,43 | 63,9 | 36,1 | 0,997 | 9.093,1 | 301,1 |
| Katowice | Poland | 2.608.651 | 16 | 6,77 | 56,4 | 43,6 | -0,378 | 3.920,3 | 665,4 |
| Brussels | Belgium | 2.536.106 | 17 | 22,86 | 44,8 | 55,2 | 0,997 | 3.265,7 | 776,6 |
| Frankfurt | Germany | 2.525.458 | 18 | 3,09 | 35,0 | 65,0 | 0,143 | 3.888,1 | 649,5 |
| Amsterdam | Netherlands | 2.406.043 | 19 | 14,38 | 69,5 | 30,5 | 0,917 | 2.819,8 | 853,3 |
| Copenhagen | Denmark | 2.007.352 | 20 | 35,97 | 60,2 | 39,8 | 0,427 | 4.083,7 | 491,6 |
| Stockholm | Sweden | 1.991.310 | 21 | 21 | 74,4 | 25,6 | 0,668 | 7.106,9 | 280,2 |
| Stuttgart | Germany | 1.960.286 | 22 | 2,4 | 39,1 | 60,9 | 0,134 | 1.987,6 | 986,3 |
| Lyon | France | 1.927.448 | 23 | 3,04 | 68,1 | 31,9 | 0,833 | 3.647,3 | 528,5 |
| Birmingham (UK) | United Kingdom | 1.919.346 | 24 | 3,03 | 87,7 | 12,3 | 0,809 | 1.454,1 | 1.319,9 |
| Cologne | Germany | 1.914.512 | 25 | 2,34 | 59,3 | 40,7 | 0,289 | 1.971,6 | 971,1 |
| Manchester | United Kingdom | 1.885.530 | 26 | 2,98 | 88,9 | 11,1 | 0,894 | 1.435,0 | 1.314,0 |
| Prague | Czech Republic | 1.868.631 | 27 | 17,79 | 70,5 | 29,5 | 0,953 | 3.929,0 | 475,6 |
| Turin | Italy | 1.760.857 | 28 | 2,9 | 49,6 | 50,4 | 0,358 | 1.781,3 | 988,5 |
| Marseille | France | 1.747.515 | 29 | 2,76 | 87,0 | 13,0 | 0,71 | 4.230,8 | 413,1 |
| Dublin | Ireland | 1.735.182 | 30 | 37,86 | 75,0 | 25,0 | 1,982 | 4.767,2 | 364,0 |
| Valencia | Spain | 1.618.070 | 31 | 3,5 | 49,3 | 50,7 | 1,429 | 1.475,0 | 1.097,0 |

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD-Metropolitan Areas Database

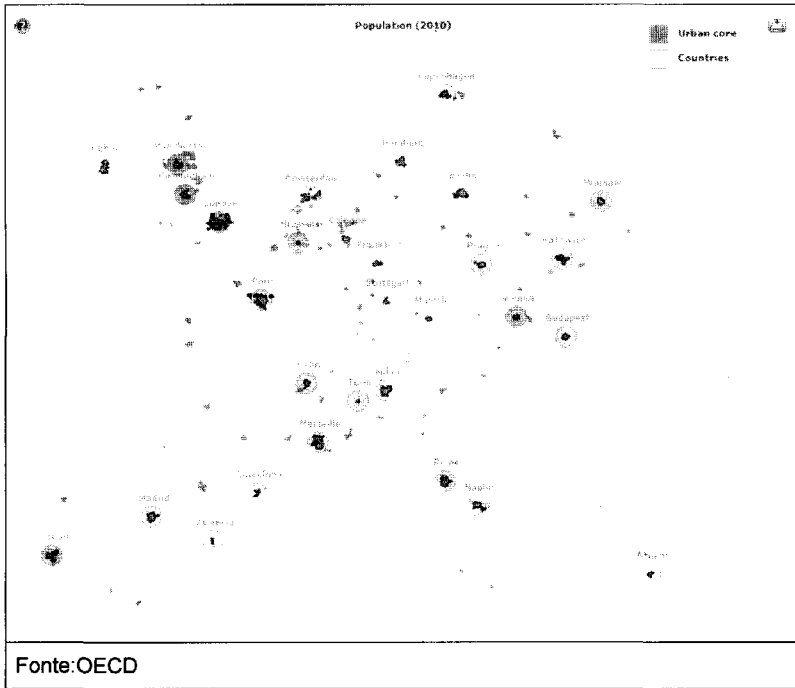
Tab. 2 - Le piccole aree metropolitane europee secondo l' OECD (v.a. e val.%)

| | | Totale popolazione | | | % | | Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%) | Superficie (km ²) 2012 | Densità (abitanti per km ²) 2012 |
|----------------|----------------|--------------------|-----------|------------------------|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------------|--|
| | | v.a. 2012 | Posizione | % sul totale nazionale | Popolazione comune centrale | Popolazione hinterland | | | |
| Rotterdam | Netherlands | 1.496.629 | 32 | 8,95 | 58,9 | 41,1 | 0,334 | 1.480,0 | 1.011,2 |
| Helsinki | Finland | 1.476.662 | 33 | 27,34 | 69,6 | 30,4 | 0,71 | 6.350,7 | 232,5 |
| Seville | Spain | 1.459.567 | 34 | 3,16 | 56,9 | 43,1 | 1,236 | 4.164,3 | 350,5 |
| Düsseldorf | Germany | 1.427.941 | 35 | 1,74 | 52,2 | 47,8 | -0,017 | 1.133,0 | 1.260,4 |
| Kraków | Poland | 1.357.206 | 36 | 3,52 | 55,5 | 44,5 | 0,186 | 3.749,1 | 362,0 |
| Lille | France | 1.356.218 | 37 | 2,14 | 82,5 | 17,5 | 0,244 | 1.453,1 | 933,3 |
| Porto | Portugal | 1.306.773 | 38 | 12,4 | 81,6 | 18,4 | 0,197 | 951,5 | 1.373,3 |
| Oslo | Norway | 1.261.977 | 39 | 25,31 | 48,5 | 51,5 | 1,48 | 7.099,2 | 177,8 |
| Toulouse | France | 1.261.946 | 40 | 1,99 | 57,3 | 42,7 | 1,732 | 5.242,1 | 240,7 |
| Mannheim | Germany | 1.235.571 | 41 | 1,51 | 39,9 | 60,1 | -0,226 | 1.949,8 | 633,7 |
| Hanover | Germany | 1.220.106 | 42 | 1,49 | 41,7 | 58,3 | -0,116 | 3.090,7 | 394,8 |
| Leeds | United Kingdom | 1.181.206 | 43 | 1,87 | 91,8 | 8,2 | 0,463 | 1.726,0 | 684,4 |
| Nuremberg | Germany | 1.168.145 | 44 | 1,43 | 52,1 | 47,9 | 0,044 | 3.122,6 | 374,1 |
| Bordeaux | France | 1.148.289 | 45 | 1,81 | 63,1 | 36,9 | 1,116 | 5.485,9 | 209,3 |
| Gdansk | Poland | 1.098.435 | 46 | 2,85 | 63,9 | 36,1 | 0,258 | 2.615,7 | 419,9 |
| Antwerp | Belgium | 1.067.688 | 47 | 9,62 | 46,7 | 53,3 | 0,652 | 1.169,3 | 913,1 |
| Newcastle | United Kingdom | 1.065.336 | 48 | 1,68 | 64,4 | 35,6 | 0,429 | 2.873,1 | 370,8 |
| Bremen | Germany | 1.026.367 | 49 | 1,25 | 53,1 | 46,9 | 0,033 | 3.176,3 | 323,1 |
| Bilbao | Spain | 1.005.286 | 50 | 2,18 | 52,9 | 47,1 | 0,345 | 1.141,0 | 881,1 |
| Thessalonica | Greece | 965.643 | 51 | 8,55 | 32,0 | 68,0 | 0,152 | 1.399,9 | 689,8 |
| Glasgow | United Kingdom | 956.593 | 52 | 1,51 | 63,0 | 37,0 | 0,254 | 855,8 | 1.117,7 |
| Lódz | Poland | 947.767 | 53 | 2,46 | 83,9 | 16,1 | -0,454 | 1.693,7 | 559,6 |
| Liverpool | United Kingdom | 943.613 | 54 | 1,49 | 78,9 | 21,1 | 0,159 | 556,7 | 1.695,1 |
| Poznan | Poland | 941.914 | 55 | 2,44 | 58,7 | 41,3 | 0,338 | 3.077,1 | 308,1 |
| Palermo | Italy | 937.903 | 56 | 1,54 | 69,8 | 30,2 | 0,06 | 835,6 | 1.122,5 |
| Sheffield | United Kingdom | 898.347 | 57 | 1,42 | 91,1 | 8,9 | 0,588 | 1.109,9 | 809,4 |
| Nantes | France | 889.824 | 58 | 1,4 | 66,7 | 33,3 | 1,072 | 3.143,5 | 283,1 |
| The Hague | Netherlands | 889.237 | 59 | 5,32 | 79,1 | 20,9 | 0,913 | 296,9 | 2.995,4 |
| Gothenburg | Sweden | 887.773 | 60 | 9,36 | 56,2 | 43,8 | 0,602 | 3.850,2 | 230,6 |
| Málaga | Spain | 864.931 | 61 | 1,87 | 73,3 | 26,7 | 1,673 | 1.623,1 | 532,9 |
| Nice | France | 855.039 | 62 | 1,35 | 81,4 | 18,6 | 0,554 | 3.096,9 | 276,1 |
| Zaragoza | Spain | 851.342 | 63 | 1,84 | 80,8 | 19,2 | 1,334 | 11.890,6 | 71,6 |
| Nottingham | United Kingdom | 849.372 | 64 | 1,34 | 75,8 | 24,2 | 0,738 | 1.110,7 | 764,7 |
| Dresden | Germany | 842.159 | 65 | 1,03 | 62,6 | 37,4 | 0,271 | 1.716,2 | 490,7 |
| Wrocław | Poland | 835.403 | 66 | 2,17 | 75,4 | 24,6 | 0,124 | 2.635,2 | 317,0 |
| Leipzig | Germany | 833.828 | 67 | 1,02 | 61,5 | 38,5 | -0,266 | 2.122,0 | 393,0 |
| Bristol | United Kingdom | 815.137 | 68 | 1,29 | 53,2 | 46,8 | 1,05 | 807,3 | 1.009,7 |

| | | | | | | | | | |
|----------------------|-----------------|----------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|----------------|----------------|
| Dortmund | Germany | 813.821 | 69 | 0,99 | 69,7 | 30,3 | -0,579 | 547,9 | 1.485,4 |
| Duisburg | Germany | 801.951 | 70 | 0,98 | 72,9 | 27,1 | -0,532 | 671,3 | 1.194,6 |
| Strasbourg | France | 767.542 | 71 | 1,21 | 61,4 | 38,6 | 0,559 | 2.030,9 | 377,9 |
| Bologna | Italy | 754.387 | 72 | 1,24 | 49,2 | 50,8 | 0,582 | 2.036,1 | 370,5 |
| Essen | Germany | 749.117 | 73 | 0,92 | 90,2 | 9,8 | -0,524 | 344,7 | 2.173,5 |
| Bonn | Germany | 748.172 | 74 | 0,91 | 48,5 | 51,5 | 0,139 | 1.066,7 | 701,4 |
| Edinburgh | United Kingdom | 744.798 | 75 | 1,18 | 67,4 | 32,6 | 0,839 | 1.279,6 | 582,1 |
| Utrecht | Netherlands | 735.208 | 76 | 4,39 | 44,2 | 55,8 | 1,225 | 622,7 | 1.180,7 |
| Liege | Belgium | 733.071 | 77 | 6,61 | 51,4 | 48,6 | 0,451 | 1.414,2 | 518,4 |
| Florence | Italy | 727.903 | 78 | 1,2 | 49,2 | 50,8 | 0,315 | 1.737,9 | 418,9 |
| Bratislava | Slovak Republic | 722.106 | 79 | 13,36 | 59,7 | 40,3 | 0,411 | 2.600,7 | 277,7 |
| Genova | Italy | 711.715 | 80 | 1,17 | 82,0 | 18,0 | -0,315 | 1.113,6 | 639,1 |
| Rouen | France | 705.240 | 81 | 1,11 | 70,5 | 29,5 | 0,422 | 2.870,1 | 245,7 |
| Eindhoven | Netherlands | 694.610 | 82 | 4,15 | 44,5 | 55,5 | 0,396 | 1.199,7 | 579,0 |
| Rennes | France | 692.289 | 83 | 1,09 | 58,5 | 41,5 | 1,417 | 3.815,7 | 181,4 |
| Karlsruhe | Germany | 690.984 | 84 | 0,84 | 42,7 | 57,3 | 0,287 | 1.323,9 | 521,9 |
| Leicester | United Kingdom | 676.119 | 85 | 1,07 | 71,9 | 28,1 | 1,079 | 1.099,2 | 615,1 |
| Lublin | Poland | 671.197 | 86 | 1,74 | 52,0 | 48,0 | -0,014 | 3.222,1 | 208,3 |
| Las Palmas | Spain | 670.925 | 87 | 1,45 | 72,5 | 27,5 | 0,895 | 790,1 | 849,2 |
| Malmö | Sweden | 666.767 | 88 | 7,03 | 58,8 | 41,2 | 0,752 | 3.468,5 | 192,2 |
| Grenoble | France | 656.075 | 89 | 1,03 | 61,0 | 39,0 | 0,49 | 2.694,4 | 243,5 |
| Montpellier | France | 653.986 | 90 | 1,03 | 65,4 | 34,6 | 1,384 | 2.236,6 | 292,4 |
| Cardiff | United Kingdom | 652.280 | 91 | 1,03 | 53,7 | 46,3 | 0,77 | 736,9 | 885,2 |
| Brno | Czech Republic | 642.615 | 92 | 6,12 | 57,5 | 42,5 | 0,246 | 2.359,2 | 272,4 |
| Bochum | Germany | 634.134 | 93 | 0,77 | 80,0 | 20,0 | -0,928 | 319,9 | 1.982,5 |
| Catania | Italy | 627.045 | 94 | 1,03 | 46,6 | 53,4 | 0,215 | 609,3 | 1.029,1 |
| Graz | Austria | 620.587 | 95 | 7,35 | 43,4 | 56,6 | 0,964 | 3.074,2 | 201,9 |
| Linz | Austria | 611.622 | 96 | 7,24 | 31,4 | 68,6 | 0,408 | 3.523,7 | 173,6 |
| Augsburg | Germany | 602.142 | 97 | 0,74 | 45,3 | 54,7 | 0,332 | 1.803,5 | 333,9 |
| Portsmouth | United Kingdom | 585.604 | 98 | 0,93 | 89,6 | 10,4 | 0,667 | 428,6 | 1.366,3 |
| Ghent | Belgium | 584.187 | 99 | 5,27 | 42,8 | 57,2 | 0,668 | 1.017,4 | 574,2 |
| Bari | Italy | 580.804 | 100 | 0,95 | 54,4 | 45,6 | 0,242 | 755,0 | 769,3 |
| Saarbrücken | Germany | 579.516 | 101 | 0,71 | 30,2 | 69,8 | -0,794 | 1.041,0 | 556,7 |
| Aachen | Germany | 577.605 | 102 | 0,71 | 41,1 | 58,9 | -0,187 | 775,3 | 745,0 |
| Ljubljana | Slovenia | 576.370 | 103 | 28,04 | 48,4 | 51,6 | 0,801 | 3.145,0 | 183,3 |
| Ostrava | Czech Republic | 562.785 | 104 | 5,36 | 69,1 | 30,9 | -0,152 | 931,7 | 604,0 |
| Bradford | United Kingdom | 557.445 | 105 | 0,88 | 95,4 | 4,6 | 1,107 | 443,6 | 1.256,6 |
| Toulon | France | 554.401 | 106 | 0,87 | 76,9 | 23,1 | 0,581 | 1.048,2 | 528,9 |
| Münster | Germany | 552.158 | 107 | 0,67 | 54,3 | 45,7 | 0,643 | 1.706,5 | 323,6 |
| Venice | Italy | 543.705 | 108 | 0,89 | 47,9 | 52,1 | 0,134 | 1.089,2 | 499,2 |
| Freiburg im Breisgau | Germany | 532.048 | 109 | 0,65 | 40,7 | 59,3 | 0,417 | 1.515,1 | 351,2 |
| Tallinn | Estonia | 530.640 | 110 | 39,61 | 75,1 | 24,9 | -0,013 | 4.326,3 | 122,7 |
| Saint-Étienne | France | 522.965 | 111 | 0,82 | 71,2 | 28,8 | 0,173 | 1.799,5 | 290,6 |

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD-Metropolitan Areas Database

Fig. 1 - Le grandi aree metropolitane europee



3. LA SCELTA DI UN “GOVERNO METROPOLITANO”

I criteri di individuazione delle aree metropolitane afferiscono a scelte di natura scientifica. Esiste certamente un dibattito al riguardo, ma i principi generali godono di ampia condivisione. Per contro, non esistono in Europa criteri univoci per individuare i territori che necessitano di un “governo metropolitano”. A dire il vero non esistono neppure criteri adottati univocamente a livello di singolo Paese. Il problema ha natura tecnico-politica e, nella gran parte dei casi, viene affrontato caso per caso.

Sicuramente una qualche forma di “governo metropolitano” (ovvero un assetto dei poteri istituzionali locali diversi dal comune) serve ed ha senso quando l’organizzazione amministrativa locale è palesemente inadeguata per il governo di un vasto aggregato a diffuso carattere urbano. In questi casi si può legittimamente porre la questione di un nuovo livello di governo che possa affrontare - offrendo adeguata rappresentazione di tutte le istanze locali - i problemi di una realtà territoriale oggettivamente più complessa delle altre intervenendo sullo sviluppo economico, sui flussi di merci e persone, sulla pianificazione territoriale di un vasto aggregato urbano.

Tuttavia la creazione di un tale livello di governo, la definizione dei suoi confini, dei suoi poteri, delle sue regole di funzionamento, non possono essere decisi a tavolino ed applicati con un atto deliberativo ma devono discendere dalla progressiva affermazione di un “sentimento metropolitano” che pervade i corpi sociali ed economici che la compongono. Dal centro del sistema politico amministrativo tali valori devono/possono essere riconosciuti e sostanziati. L’istituzione di un governo metropolitano è dunque l’atto formale che riconosce un processo sostanziale.

D’altra parte, nello scenario europeo, ogni assetto di governo metropolitano esistente è un *unicum* che discende da un impasto di ragioni storiche, di assetti amministrativi, di scelte condivise e maturate progressivamente.

Raramente si è tentato di individuare ad applicare su contesti urbani selezionati su base demografica modelli di governo e criteri di funzionamento definiti a livello statale da applicare univocamente.

4. GLI ASSETTI METROPOLITANI IN EUROPA

Nell'esperienza europea, i singoli Paesi non hanno mai inteso riorganizzare il proprio assetto amministrativo istituendo specifici "enti metropolitani" (come sembra invece accadere per le istituende "città metropolitane" di cui si dibatte oggi nel nostro Paese). Piuttosto sono stati assegnati status specifici a singoli territori (è il caso delle città-Länder tedesche o della comunità autonoma di Madrid) o si è riconosciuta la legittimazione di specifici territori ad associarsi per gestire assieme le problematiche di carattere metropolitano (è il caso di Barcellona o delle città francesi). D'altra parte è evidente che il riconoscimento di uno status speciale perde la sua specialità se deciso dall'alto ed applicato univocamente in base a tecnicismi o opportunità politiche.

Ma qual è oggi il panorama europeo? Intanto c'è da dire che le esperienze in essere sono numericamente molto limitate e riguardano essenzialmente città molto grandi, spesso con un ruolo di capitali o di cosiddette *global cities*.

Oggi si rilevano scelte molto differenti, ma riassumibili nei seguenti modelli:

- quello adottato a Londra, sostanzialmente l'unico caso di governo metropolitano definito per legge. In questo caso la GLA (Greater London Authority) con il Sindaco di Londra e la London Assembly (istituiti nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi (Boroughs);
- quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche. Si tratta di città-stato (o città-regione) con riconoscimento di una specifiche personalità giuridiche che detengono poteri in alcune materie (si pensi ai trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali;
- quello di impronta cooperativa dove l'area metropolitana è un ambito territoriale di cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali (si pensi al caso di Barcellona)

Quello di Parigi, una città-dipartimento con un sindaco e 20 arrondissement (con un ruolo puramente amministrativo) ma che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). E quella di "Paris Métropole" libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi.

Nella tavola 1 si sintetizzano le esperienze delle grandi aree metropolitane europee che dispongono attualmente di un modello di governo metropolitano.

Se questo è lo scenario europeo, appare davvero singolare e anomalo che nel contesto italiano si pensi di istituire rapidamente i nuovi enti "città metropolitana" in un numero consistente di realtà urbane (per la gran parte difficilmente connotabili come aree metropolitane nel senso prima descritto della classificazione OECD) e dotarli rapidamente di nuovi poteri di governo territoriale.

E' fin troppo evidente che ciò corrisponde alle contingenze di cui si è detto in apertura. L'individuazione di eventuali criteri univoci non risolverà il problema. Mancano le dimensioni demografiche, manca il dibattito locale, manca il sentimento metropolitano.

Ed anche la gestione di potenziali risorse comunitarie per le aree urbane non può essere la ragione istitutiva di un nuovo ente. Non si può proporre una stagione della città metropolitane come se si trattasse di una nuova stagione dei piani strategici. Ricordiamo che in quel caso ogni realtà urbana si sentì legittimata a produrre il proprio piano anche quando le dimensioni della città non lo giustificavano in alcun modo.

Tav. 1 – Aree metropolitane europee dove esiste un “governo metropolitano”

| Città principale | Denominazione | Tipologia | Articolazione | Dati dimensionali |
|------------------|-------------------------------------|---|---|---|
| Londra | Greater London Authority - GLA | Ente autonomo, con ruolo di indirizzo strategico e poteri relativi a trasporti, sviluppo economico e sicurezza. Istituita nei termini attuali nel 2000, comprende un'assemblea elettiva e la figura del Sindaco, eletto ogni 4 anni. | Suddivisa in 33 distretti (la City ed i 32 London boroughs) | Superficie: 1.570 km ² Popolazione: 8,2 milioni di abitanti |
| Berlino | Landes Berlin | Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo) La Costituzione del Landes Berlin è del 1995 | Suddivisa in 12 distretti | Superficie: 890 km ² Popolazione: 3,4 milioni di abitanti |
| | Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg | Soggetto che coordina sinergicamente le politiche di Berlino e quelle del Land di Brandeburgo per quanto riguarda alcuni temi strategici comuni | Comprende Berlino e Potsdam e altri 67 comuni | Superficie: 30.700 km ² Popolazione: 6 milioni di abitanti |
| Amburgo | Freie und Hansestadt Hamburg | Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo) Istituita nel 1949 | Suddivisa in 7 distretti (Bezirk) | Superficie: 755 km ² Popolazione: 1,8 milioni di abitanti |
| | Metropolregion Hamburg | Coordinamento di distretti che circondano Amburgo e afferenti a diversi Länder Istituita nel 2006 | Suddivisa in 15 distretti | Superficie: 26.100 km ² 5 milioni di abitanti |
| Amsterdam | Metropolregion Amsterdam - MRA | Comprende la città di Amsterdam e parte delle province di North Holland e Flevoland Istituita nel 2007 | 37 comuni | Superficie: 1.605 km ² Popolazione: 2,4 milioni di abitanti |
| Vienna | Stadt-Wien | E' uno dei 9 Bundesländer, quindi una regione autonoma dotata di poteri legislativi Il sindaco è anche il governatore del Land | 23 distretti | Superficie: 415 km ² Popolazione: 1,7 milioni di abitanti |
| Parigi | Ile de France (region parisienne) | Regione istituita nel 1976. Come le altre 21 regioni della Francia non ha potere legislativo ma solo regolamentare | 1.301 comuni | Superficie: 12.000 km ² Popolazione: 11,8 milioni di abitanti |

| | | | | milioni di abitanti |
|------------|---|--|---|--|
| | Paris Métropole | Creata nel 2009 come "syndicat mixte ouvert d'études", libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi | 152 comuni 45 enti a scala intercomunale | Superficie: 1.580 km ² Popolazione: 8,1 milioni di abitanti |
| Lione | Grand Lyon (Communauté Urbaine de Lyon) | Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale) Istituita nel 1969 Il Presidente è tradizionalmente il sindaco del capoluogo | 58 comuni | Superficie: 520 km ² Popolazione: 1,3 milioni di abitanti |
| Marsiglia | Marseille Province Metropole - MPM | Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale) Istituita nel 2000 | 18 comuni | Superficie: 610 km ² Popolazione: 990mila abitanti |
| Madrid | Comunidad de Madrid | Comunità autonoma (regione autonoma) Coincidente con la Capitale e la sua area di influenza Istituita nel 1983 | 179 comuni | Superficie: 8.030 km ² Popolazione: 6,5 milioni di abitanti (più della metà nella capitale) |
| Barcellona | Area Metropolitana de Barcelona - AMB | Associazione di comuni Istituita nel 2010 | 36 comuni | Superficie: 640 km ² Popolazione: 3,2 milioni di abitanti |

Fonte: Censis 2014



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

57

research paper

GLORIA MARCHETTI

**ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL RECENTE PROCESSO DI
RIFORMA DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI**

**(CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA L. N. 56/2014 IN MATERIA DI
CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI E AL
D.D.L. COST. N. 1543/2013 DI ABOLIZIONE DELLE PROVINCE)**

Giugno 2014

ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871539

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2014

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

4. Sui profili problematici della l. n. 56/2014

Non essendo qui possibile soffermarsi sull'ampio dibattito politico, istituzionale e dottrinario che si è vieppiù sviluppato negli ultimi anni intorno ai temi della soppressione e del riordino delle Province¹⁷, ci si limita, di seguito a compiere alcune riflessioni sui profili problematici della l. n.

¹⁶ D.l. 14 agosto 2013, n. 93 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province", convertito con legge 15 ottobre 2013, n. 119.

¹⁷ Per un'approfondita ricostruzione di tale dibattito, si rinvia a F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012.

56/2014 e sui possibili esiti che potrebbe produrre sul sistema delle autonomie e su quello amministrativo.

4.1 Sui possibili profili di incostituzionalità nelle norme contenute nella l. n. 56/2014

È opportuno, in questa sede, richiamare l'attuale dibattito, anche piuttosto acceso, nell'ambito della dottrina costituzionalistica, riguardo ai profili di incostituzionalità delle disposizioni contenute nella l. n. 56/2014¹⁸.

Si è sostenuta l'illegittimità di tali disposizioni sostanzialmente richiamando il principio autonomistico, di cui agli ex artt. 5 e 114 Cost., e la violazione delle previsioni della Carta europea delle autonomie locali, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata dall'Italia nel 1989¹⁹. La prima considerazione è che dall'art. 114 della Costituzione – il quale qualifica le Province e le Città metropolitane come enti costitutivi della Repubblica, garantendone la loro autonomia statutaria, rendendo “costituzionalmente necessaria” la loro esistenza – discenderebbe la necessità che gli

¹⁸ Il dibattito sorto sul d.d.l. relativo al riordino territoriale è in parte scaturito dall'*Appello alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* pubblicato l'11 ottobre 2013 avente come primo firmatario Gian Candido De Martin, seguito da numerose firme di costituzionalisti e pubblicisti (Francesco Merloni, Piergiorgio Alberti, Laura Ammannati, Enzo Balboni, Luigi Benvenuti, Mario Bertolissi, Raffaele Bifulco, Antonio Brancasi, Maria Agostina Cabiddu, Marcello Cecchetti, Vincenzo Cerulli Irelli, Omar Chessa, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Stefano Civitaresse Matteucci, Guido Clemente di San Luca, Francesco Clementi, Cecilia Corsi, Gianfranco D'Alessio, Mario Dogliani, Carlo Emanuele Gallo, Silvio Gambino, Maria Immordino, Aido Loiodice, Isabella Loiodice, Nicola Lupo, Stelio Mangiameli, Guido Meloni, Ida Nicotra, Valerio Onida, Giorgio Pastori, Aristide Police, Ferdinando Pinto, Alessandra Pioggia, Andrea Piraino, Paola Piras, Aldo Sandulli, Giovanni Serges, Fabio Severo Severi, Ernesto Stocchi Damiani, Vincenzo Tondi della Mura, Paolo Urbani, Mauro Volpi, Paolo Carrozza).

¹⁹ Con legge 30 dicembre 1989, n. 439 (“Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985”). Ha sollevato dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni previste dal d.l.l. sul riordino dell'assetto territoriale: S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013, il quale, nell'esprimere un rammarico per la scarsa attenzione che la Corte costituzionale ha prestato, nella sent. n. 220/2013, al principio autonomista (ammettendo che si possa, con legge costituzionale, sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o togliere allo stesso la garanzia costituzionale), ritiene che: “il modello di autonomia accolto dalla Costituzione (...) integra una garanzia democratica di cui sono destinatari i cittadini, che vantano un diritto alla vita democratica e alla partecipazione di questi enti”; negli “enti costitutivi della Repubblica (in forza del principio democratico, l'esercizio del diritto alla partecipazione democratica culmina nella formazione di una rappresentanza politica, come del resto si evince anche dalla Carta europea delle autonomie che, in forza dell'art. 117, comma 1, vincola il legislatore italiano”; “dal principio di autonomia, in collegamento con quello democratico (...) si evince anche una garanzia di irriducibilità delle forme in cui l'autonomia medesima è stata formulata nel testo costituzionale, che possono essere ‘promosse’, ma non menomate”; G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, ivi; F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, ivi, il quale ritiene che sia altresì incostituzionale una soppressione o “decostituzionalizzazione” delle Province con legge costituzionale non motivata dalla loro inutilità e sostiene che ciò costituirebbe una violazione, da parte dell'Italia, della Carta europea delle autonomie locali, le cui norme “sono da considerarsi come norme interposte, di rango superiore a quello della legge ordinaria, e in ogni caso come norme di riferimento per la Corte costituzionale nei suoi giudizi di legittimità delle leggi (ordinarie e costituzionali)”. Evidenza profili di illegittimità costituzionale anche M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, il quale compie una profonda riflessione su due aspetti: “l'istituzione delle Città metropolitane, cui si accompagna la contestuale sostituzione/soppressione delle Province preesistenti, e la nuova forma di governo prevista per le Province residue, nonché per le neoistituite Città metropolitane, prevalentemente – se non esclusivamente (...) – incentrata su modelli di elezione di secondo grado o indiretta”.

organi di governo degli stessi siano eletti a suffragio universale diretto. In altre parole, la previsione di organi di secondo grado per le Province e le Città metropolitane, accogliendo la tesi secondo cui l'autonomia è legata al principio di elezione diretta e di rappresentanza degli interessi locali, sarebbe in contrasto con il principio democratico-rappresentativo. Tesi, questa, non condivisa da quella parte di dottrina che ritiene, invece, che la rappresentatività di un organo non debba necessariamente derivare dall'elezione diretta dello stesso ma possa essere garantita anche con modalità elettive/rappresentative di secondo grado²⁰. La seconda considerazione fa discendere dall'art. 3 della Carta europea delle autonomie locali²¹ un obbligo di prevedere l'elezione diretta degli organi dei livelli intermedi di governo. Rifiutano, invece, questa tesi gli autori che non considerano precettivo il contenuto della Carta – negandone, dunque, la natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma 1, Cost. – o interpretano la previsione secondo la quale i membri delle assemblee sono “*freely elected*” nel senso della necessità di un'elezione che può avvenire anche secondo modalità indirette, attraverso un altro organo elettivo²².

Ulteriori dubbi di costituzionalità sono stati espressi, più specificatamente, in merito alle disposizioni che prevedono una soppressione delle Province a seguito dell'istituzione di un altro ente di vasta area sul medesimo territorio, quale quello delle Città metropolitane. Procedura, questa, posta in deroga all'art. 133, comma 1, Cost. sulla modifica delle circoscrizioni provinciali – e che dovrebbe essere applicato anche per la loro abolizione – il quale richiede la necessaria iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione, al quale fa seguito una legge statale della relativa disciplina. La legge in commento, invece, pur prevedendo un coinvolgimento degli enti locali e

²⁰ Sostengono la tesi della legittimità costituzionale della previsione di organi provinciali di secondo grado: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013; C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, ivi, il quale sottolinea che la soluzione dell'elezione indiretta degli organi provinciali non solo non è illegittima ma è opportuna in quanto “si tratta di una disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la riforma di rango costituzionale in materia (...). Fase nel corso della quale non avrebbe avuto senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare (...)”; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, ivi; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, ivi; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 845 ss.; Id., *Appunto per l'audizione alla Camera di deputati – commissione Affari costituzionali – 23 ottobre 2013 sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in *www.astrid.eu*. In proposito, S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *federalismi.it* n. 1/2014, ritiene che “non v'è, in linea di principio, ostacolo alla previsione di una modalità di elezione di secondo grado al livello intermedio, purché non risulti disatteso il principio di autonomia sul versante degli organi di governo come accadrebbe se la modalità elettorale o di investitura elidesse il rapporto con le comunità cui l'ente esponenziale si riferisce (e dubbi in merito possono insorgere, da questo punto di vista, per le soluzioni contemplate dal d.l. n. 1542)”.

²¹ La quale garantisce alle “*local authorities*” di “*regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility*”, attraverso “*councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*”.

²² Si confronti, in tal senso, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, cit., il quale ricorda che la Corte costituzionale ha stabilito, nella sent. n. 325/2010 che “gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici”.

regionali, nasce “dall’alto”, non dai Comuni interessati come previsto dal dettato costituzionale per il mutamento delle circoscrizioni provinciali²³.

Al riguardo, va rilevato che una parte della dottrina continua a dubitare della costituzionalità di disposizioni che prevedono l’abolizione delle Province o la loro trasformazione in enti di secondo grado, anche dopo la sentenza n. 220 del 2013. Sentenza da cui si desume la compatibilità con i principi di cui agli artt. 5 e 114 Cost. sia della soppressione, attraverso legge costituzionale, di un ente territoriale previsto in Costituzione, sia la trasformazione delle Province in enti di secondo livello con legge ordinaria. La Corte, invece, non si è espressa in merito alla legittimità di un riordino globale delle circoscrizioni, ad opera di una legge ordinaria, in deroga a quanto previsto dall’art. 133, comma 1, Cost. Ciò ha, ovviamente, contribuito a rafforzare i dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni relative al mutamento delle circoscrizioni provinciali. E, del resto, proprio il fatto che la Corte abbia glissato su questo aspetto, richiamando, comunque, come, nell’ambito del dibattito svoltosi in Assemblea costituente, si fosse evidenziata l’importanza dell’iniziativa dei Comuni, al fine di modificare le circoscrizioni provinciali²⁴, sembrerebbe far emergere un atteggiamento di chiusura rispetto a modalità diverse da quelle previste in Costituzione.

4.2 Sulle problematiche legate al metodo della riforma di riordino dell’assetto territoriale

Le disposizioni contenute nella l. n. 56/2014, anche volendo prescindere dalle questioni di legittimità costituzionale sopra accennate, presentando alcuni limiti e numerose criticità ed inserendosi, peraltro, nel complesso quadro normativo determinato dagli interventi del Governo Monti²⁵, non sembrano in grado di risolvere in maniera adeguata i problemi relativi all’assetto territoriale. Al riguardo, non può sfuggire che il limite di fondo del disegno di legge consiste, innanzitutto, nell’approccio metodologico utilizzato per avviare la riforma degli enti territoriali.

²³ In tal senso, G. M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it* n. 1/2014, il quale ritiene che “per sopprimere del tutto il livello ordinamentale della Provincia allorché sia stato istituito un altro e diverso ente territoriale di area vasta sul medesimo ambito territoriale, nel caso di specie quello delle Città metropolitane, è necessario applicare il procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali che è disciplinato dalla Costituzione”.

²⁴ La Corte ha ricordato, in proposito, che “dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con l’introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplicemente ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto”.

²⁵ In tal senso, constata l’esistenza di “un vero e proprio caos normativo che si è creato da due anni a questa parte, a partire cioè dagli interventi del Governo Monti in materia”, F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.

In primo luogo, la proposta de qua sembra dettata più da ragioni politiche²⁶ e dall'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica e, più in particolare, dei costi della politica, che dalla volontà di realizzare un coerente processo di riorganizzazione sistematica del territorio e una razionalizzazione dell'amministrazione locale, al fine di soddisfare le esigenze di una maggiore semplificazione ed efficienza amministrativa. In altri termini, il disegno di legge, pur prevedendo un rafforzamento delle Unioni e delle fusioni di Comuni e la possibilità di incentivi per la loro costituzione, non sembra affrontare nella sua globalità la problematica del processo organico di riorganizzazione del territorio. Pertanto, pur trattandosi di un testo dotato di una certa organicità, non sembra differenziarsi molto dai precedenti interventi che si sono succeduti, negli ultimi anni, in materia di enti locali.

In secondo luogo, suscita qualche perplessità il fatto che si preveda una legge nella prospettiva che venga successivamente approvata una riforma costituzionale – essendo difficile, al momento, prevedere se e quando verrà approvata – anziché tenere conto dell'attuale Titolo V della Costituzione. Si ha l'impressione che l'intento della legge sia sostanzialmente quello di “tamponare” una situazione che, di fatto, si è venuta a determinare a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 220 del 2013²⁷. Ed invero, il carattere “transitorio” della disciplina di riorganizzazione degli enti territoriali, avviato a Costituzione invariata, appare evidente anche se dal testo della legge è stato tolto il riferimento alla riforma costituzionale, che era invece presente nell'originaria versione²⁸. Sennonché, il rischio è che una disciplina di carattere transitorio, che guarda alla prospettiva di un mutamento della Carta costituzionale, possa assumere carattere stabile in presenza di un quadro costituzionale immutato²⁹. Sarebbe stata, invece, opportuna una

²⁶ Sottolinea come il programma del Governo Letta contemplasse l'abolizione delle Province, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit., il quale, dopo aver ricordato che nel discorso programmatico sulla fiducia svolto alla Camera dei deputati il giorno 29 aprile 2013, il Presidente Letta aveva evidenziato la volontà di “riordinare i livelli amministrativi e abolire le Province”, sottolinea 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”.

²⁷ In proposito, F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche, in federalismi.it*, n. 1/2014, osserva che se il fine delle disposizioni relative alle Province è quello “di impedire le scadenze delle gestioni commissariali in essere con il rischio di dover eleggere di nuovo le cariche rappresentative della Provincia (...) sarebbe bastata una limitata proroga delle gestioni commissariali senza investire il complesso disegno del governo degli interessi di area vasta in assenza di chiare scelte”.

²⁸ Il testo originario del d.d.l. prevedeva espressamente: “La presente legge detta disposizioni in materia di Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni, al fine di adeguare, anche in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa, il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

²⁹ In tal senso, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, cit., evidenzia come “l'intervento riformatore in esame è costituito in un prospettiva di ‘velata transitorietà’, che lo vorrebbe in qualche misura “completato” e “integrato” dalla riforma costituzionale prefigurata nel d.d.l. cost. AC n. 1543, ancorché il riferimento esplicito alla suddetta riforma costituzionale *in itinere* risulti oggi scomparso dal testo dell'art. 1, comma 1, rispetto all'originario disegno di legge governativo. Tuttavia, proprio l'incertezza che attualmente grava sull'*an* e sul *quando* (oltre che sui contenuti) di quella riforma costituzionale, nonché la prognosi di una verosimile approvazione anticipata di questo intervento di legislazione ordinaria, rendono necessaria una valutazione di quest'ultimo rigorosamente parametrata sul diritto costituzionale oggi vigente”. Sull'argomento, si vedano anche le considerazioni di A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale, in federalismi.it*, n. 1/2014 e P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, ivi.

modifica costituzionale che introducesse alcuni principi in base ai quali procedere, solo successivamente, ad un coerente ed organico processo di riorganizzazione degli assetti territoriali, nel contesto di una più vasta riforma dell'intero sistema amministrativo (compreso quello statale).

In terzo luogo, ancor prima di porsi la questione relativa al riordino – e alla successiva abolizione – delle Province, si sarebbe dovuto procedere, in via preliminare, ad un riordino delle autonomie territoriali partendo dal basso. Si sarebbe dovuta compiere, innanzitutto, una seria riflessione sulla razionalizzazione dei Comuni, non solo attraverso un rafforzamento delle Unioni e delle fusioni ma anche attraverso una revisione delle circoscrizioni territoriali degli stessi, al fine di far fronte al problema dell'eccessiva frammentazione del sistema locale italiano.

Infine, sarebbe stato altresì necessario procedere alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e, conseguentemente, riflettere sulla natura e sul carattere da attribuire alle funzioni di vasta area – scegliendo se queste ultime debbano essere configurate come funzioni di amministrazione attiva e di erogazione dei servizi o esclusivamente come funzioni di indirizzo e di coordinamento – e, solo successivamente, prevedere un riordino territoriale maggiormente funzionale alle scelte effettuate. Non è stato invece considerato adeguatamente il tema dell'importanza delle funzioni di vasta area e, più in particolare, del ruolo delle Province. È innegabile che la finalità della riforma – come espressamente ribadito dall'ex Presidente del Consiglio Letta, in occasione della presentazione, da parte del Governo, del d.d.l. – sia quello di depotenziare il ruolo delle Province, attraverso una loro trasformazione in enti di secondo grado con limitate funzioni di vasta area³⁰, in attesa di una loro completa abolizione. Il rischio, però, come si è sopra sottolineato, è che non si arrivi mai ad approvare il disegno di legge costituzionale, lasciando così in vita un ente che assumerebbe una diversa configurazione rispetto a quanto attualmente previsto in Costituzione. Meglio sarebbe stato, invece, riflettere, innanzitutto, sui reali benefici derivanti dalla soppressione delle Province e sulle conseguenze di una redistribuzione delle loro funzioni, tra Regioni, Unioni di Comuni e Comuni, in termini di una maggiore efficacia, efficienza ed economicità dei servizi resi alle comunità locali³¹. Quanto al

³⁰ In particolare, è previsto che Province “quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché 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; 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” (art. 1, c. 85). E' previsto, inoltre, che le Province esercitino altresì “le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) 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” (art. 1, c. 86).

³¹ In tal senso, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti e proposte a breve e lungo termine*, cit., p. 5, individuano tre passaggi per intraprendere una riforma delle Province: “Individuare con chiarezza le funzioni delle Province, evitando di dissolvere le loro funzioni tra livello regionale, enti subregionali dipendenti dalle Regioni, livello comunale; anche sulla base di tale individuazione, ridisegnare le circoscrizioni territoriali cercando di ritagliare l'ambito che meglio risponda ad esigenze di ottimizzazione dei servizi; trasformare la forma di governo provinciale in una forma direttoriale”.

primo aspetto, andrebbe dimostrato che l'abolizione delle Province porti a degli effettivi risparmi di spesa. I dati statistici e i recenti studi sembrano, infatti, dimostrare il contrario ed evidenziare come esse presentano minori spese pro capite e minori "costi della politica" rispetto a Regioni e Comuni³². E, del resto, La Corte dei Conti ha avuto recentemente modo di sottolineare la difficoltà a determinare gli effettivi risparmi di spesa che potrebbero derivare dall'abolizione delle Province³³. Quanto al secondo aspetto, andrebbe attentamente valutato se il trasferimento delle funzioni attualmente svolte dalle Province ad altri enti non comporti un ennesimo proliferare di enti strumentali e agenzie regionali, comportando un accrescimento degli oneri rispetto ai risparmi. In proposito, andrebbe altresì compiuta una seria riflessione circa la necessità di procedere alla soppressione di tutti gli enti strumentali (oltre 7000 enti, agenzie, società, consorzi, bacini imbriferi, ATO sui rifiuti e sull'acqua, ecc.) di non diretta derivazione democratica che spesso svolgono impropriamente funzioni che dovrebbero essere esercitate da un singolo Comune o dai Comuni associati e di introdurre, al contempo, un principio secondo cui le funzioni fondamentali non possono essere esercitate da enti o agenzie di non diretta derivazione democratica. Ciò al fine di evitare duplicazioni di funzioni e sprechi di denaro pubblico. Solo dopo aver compiuto tali valutazioni, che devono essere necessariamente poste a fondamento di un'ipotesi di riforma degli enti territoriali, si sarebbe dovuto procedere ad una scelta circa un riordino delle Province o una loro soppressione con legge costituzionale o, in alternativa, nell'attesa di una loro abolizione, prevedere un processo di razionalizzazione di questi enti, attraverso una serie di accordamenti.

4.3 Alcune perplessità circa il merito del disegno di legge

A questo punto un profilo che merita di essere esaminato riguarda il merito delle previsioni della l. n. 56/2014. Non potendo qui entrare nel dettaglio dei suoi contenuti, si vogliono, invece, compiere alcune considerazioni di carattere generale sulle previsioni normative della legge e cercare di valutarne i potenziali effetti sul sistema delle autonomie territoriali.

Riguardo alle Città metropolitane, pur apprezzando la scelta di provvedere ad una loro istituzione, le disposizioni in merito alle relative funzioni suscitano perplessità. La legge, nell'affidare alle Città metropolitane un ruolo centrale nella costruzione di un nuovo assetto territoriale, prevede un'attribuzione a queste ultime non solo di funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento ma anche di gestione dei servizi che siano in grado di garantire una dimensione territoriale idonea ad assicurare un adeguato esercizio delle funzioni da parte dei Comuni. Tale previsione, però, potrebbe comportare il rischio di sovrapposizioni, su un medesimo territorio, tra le funzioni esercitate dalle Città metropolitane e quelle attribuite dalla legge stessa alle Unioni di

³² Si cfr. L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, CERTeT Bocconi, dicembre 2011, reperibile sul sito dell'Unione Province Italiane, in cui si evidenzia che: nell'anno 2008 le Province hanno effettuato soltanto il 4,5% sul totale della spesa corrente di Regioni ed enti locali e investimenti pari al 9,2% della spesa in conto capitale sostenuta da Regioni ed enti locali; nel 2010 la spesa sostenuta dalle Province per la rappresentanza democratica, comprensiva delle indennità e dei rimborsi a consiglieri e assessori, è stata pari al 1,4% del totale della spesa corrente.

³³ Si cfr. Corte dei Conti-Sezione delle autonomie, Audizione sul d.d.l. Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni A.C. 1542, Commissione Affari costituzionali, 6 novembre 2013.

Comuni, individuate come enti preposti alla gestione associata di funzioni a livello sovracomunale. Anche in merito alle Unioni di Comuni si condivide la scelta di imporre l'obbligo di Unioni ai piccoli Comuni (sotto i 10.000 abitanti, 3.000 nelle zone montane), al fine di realizzare una gestione associata dei servizi, in modo da renderli più efficaci, efficienti ed economici. Tuttavia, il fatto che non sia previsto un limite massimo alla dimensione territoriale e al numero di abitanti per le Unioni potrebbe portare ad avere enti che, pur essendo Unioni sono, di fatto, enti di vasta area che esercitano funzioni che in parte si potrebbero sovrapporre a quelle che sono esercitate dalle Città metropolitane. Appare evidente, in proposito, che se ciò accadesse non verrebbe risolto l'annoso problema della sovrapposizione e delle duplicazioni delle funzioni.

Le maggiori perplessità sulla legge sorgono, tuttavia, in merito alle disposizioni riguardanti le Province. È già stata evidenziata la mancanza di un approccio organico al tema delle funzioni di vasta area e, più in particolare, del ruolo delle Province. Ciò che si vuole qui evidenziare è che il processo in atto di riforma delle Province potrebbe produrre, a seconda che venga approvato o meno il disegno di legge costituzionale che ne prevede l'abolizione, due diversi effetti, entrambi negativi sul sistema delle autonomie territoriali.

Nel caso in cui non venisse approvato il d.d.l. cost. n. 1543/2013 si avrebbe la trasformazione della Provincia in ente di secondo grado dotato di limitate funzioni di vasta area – secondo un modello diverso rispetto a quello attualmente previsto in Costituzione – e la previsione di un altro ente di area vasta, la Città metropolitana, con un importante ruolo nel sistema territoriale. Appare evidente che, in questo modo, si creerebbe una disparità di trattamento tra i territori ricompresi nelle aree metropolitane, in cui assumerebbe un ruolo centrale la Città metropolitana, quale ente di area vasta, e gli altri territori, i quali sarebbero privati di un ente dotato di analoghe funzioni. In proposito, pur essendo consapevoli dell'importanza strategica di un ente di governo nelle aree di forte urbanizzazione, si ritiene che anche al di fuori di queste aree vi sia l'esigenza di avere enti di vasta area in grado di esercitare funzioni che possano dare impulso allo sviluppo dei propri territori.

Anche nel caso in cui il processo riformatore dovesse concludersi con l'approvazione del d.d.l. cost. n. 1543/2013 e si arrivasse all'abolizione delle Province, i problemi che sorgerebbero non sarebbero di poco conto. Il disegno di legge costituzionale, infatti, limitandosi a prevedere un'abolizione delle Province attraverso la soppressione del riferimento a queste ultime in tutti gli articoli della Costituzione in cui esso è presente, non affronta alcune questioni fondamentali. L'eventuale approvazione del disegno di legge in parola, dunque, determinerebbe un vuoto normativo soprattutto in merito all'attribuzione delle funzioni attualmente esercitate dalle Province. Sarebbe, pertanto, opportuno precisare a quali soggetti andrebbero attribuite le attuali funzioni delle Province e definire la competenza legislativa in materia di trasferimento delle stesse.

Riguardo ai soggetti ai quali attribuire le funzioni delle Province, si possono profilare diverse soluzioni.

La prima soluzione potrebbe consistere nell'attribuire le attuali funzioni provinciali ai Comuni, da esercitare in forma associata su vasta area, e solamente le funzioni di governo alla Regione. Tale soluzione, tuttavia, non convince, in quanto i Comuni non sarebbero idonei ad esercitare quelle

funzioni di vasta area diverse da quelle propriamente comunali, in quanto svolte nei confronti degli stessi (funzioni di indirizzo, pianificazione e di coordinamento delle attività dei Comuni). Al riguardo, si ritiene che le funzioni di vasta area, oggi attribuite alle Province, non dovrebbero essere identificate con le funzioni di amministrazione diretta su aree sovracomunali, allo svolgimento delle quali sono chiamate le Unioni di Comuni, ma dovrebbero consistere in funzioni di indirizzo e di coordinamento che difficilmente potrebbero essere esercitate se non da un apposito ente di area vasta. In altri termini, non essendo le funzioni di area vasta né funzioni comunali né, tantomeno, regionali, si rende necessaria una loro attribuzione ad un apposito livello di governo intermedio, in grado di prendere decisioni anche nei confronti dei Comuni e di risolvere i conflitti tra gli stessi, nonché attuare una pianificazione strategica e un coordinamento delle politiche e dell'attività dei singoli Comuni o delle Unioni di Comuni. Di conseguenza, si ritiene che, in ragione del fatto che l'ente di area vasta dovrebbe esercitare una funzione di ricomposizione dei diversi interessi di cui sono portatori i Comuni stanziati sul proprio territorio, la rappresentanza può essere anche indiretta, purché in grado di essere espressione della collettività locale. Suscitano, dunque, qualche perplessità le disposizioni della legge che configurano l'ente di area vasta come ente di derivazione comunale (in cui gli organi sono designati o costituiti da Sindaci di quel territorio³⁴). Appare, infatti, difficilmente realizzabile un modello in cui le funzioni di vasta area sono esercitate da enti di derivazione comunale, perché l'esperienza ha dimostrato le difficoltà, da parte dei Comuni limitrofi, a superare i loro conflitti di interessi e a pervenire ad importanti decisioni, se non a seguito di estenuanti contrattazioni. E, in ogni caso, non può sfuggire, in proposito, come la legge attribuisca ai Sindaci un ruolo eccessivo nella configurazione degli organi degli enti di vasta area³⁵.

La seconda soluzione potrebbe consistere, invece, nell'attribuire alla Regione le funzioni attualmente esercitate dalle Province. Anche questa soluzione però non convince. Per un verso, l'attribuzione alla Regione di funzioni amministrative provinciali – funzioni fondamentali-proprie e funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni – non sembra coerente con il principio di sussidiarietà e con l'idea secondo cui la Regione dovrebbe configurarsi prevalentemente come ente di legislazione, indirizzo, programmazione e di governo. Per altro verso, l'ipotesi di esercizio, da parte della Regione, di funzioni provinciali di indirizzo, pianificazione e coordinamento delle attività dei Comuni, appare difficilmente realizzabile, soprattutto nelle Regioni di grandi dimensioni, a meno di prevedere – come spesso è stato fatto in passato – l'istituzione di uffici regionali decentrati per l'esercizio di tali funzioni. Soluzione, quest'ultima, che però non sembra essere funzionale ad un processo di razionalizzazione e semplificazione. A ciò si aggiunga che se si attribuissero le funzioni provinciali ai Comuni (o alle Regioni) sarebbe difficile giustificare la previsione delle Città metropolitane – anche sostenendo l'importanza di funzioni di vasta area

³⁴ Sono di questo avviso F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, cit. e G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, cit.

³⁵ Sull'argomento, si veda A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale, in federalismi.it*, n. 1/2014, la quale sottolinea che il ddl "dichiara le Province 'enti territoriali di area vasta', ma le priva di un livello di decisione politica. Il problema è che l'area vasta necessita di un livello di decisione politica che si ricomponga in una sintesi unitaria, come del resto è previsto per le Città metropolitane con il Consiglio metropolitano".

nelle aree metropolitane – considerate come enti sovracomunali idonei a svolgere funzioni di vasta area che non possono essere esercitate, appunto, da altri enti.

Alla luce di queste considerazioni, essendo difficilmente ipotizzabile un sistema in cui manca un livello di governo intermedio tra il Comune, quale ente di amministrazione generale e di erogazione dei servizi, e la Regione, quale ente di indirizzo, programmazione e di governo, sembrerebbe opportuno riflettere sull'ipotesi, alternativa, di un riordino e di una razionalizzazione delle Province.

5. Considerazioni conclusive

Non volendo approfondire l'analisi di una riforma che, essendo ancora in atto, potrebbe vedere i propri contenuti completamente stravolti, ci si limita, di seguito, a svolgere alcune brevi considerazioni conclusive.

Si è fin qui inteso evidenziare l'importanza di avviare una vera e propria riorganizzazione territoriale. Appare evidente l'importanza di definire in maniera puntuale le funzioni di vasta area ed il ruolo degli enti preposti al loro esercizio, nell'ottica di un riordino del sistema degli enti territoriali, volto ad una maggiore semplificazione e razionalizzazione, nonché ad una riduzione della spesa pubblica che non vada, però, a discapito della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Al riguardo, pur apprezzando il tentativo del Governo di avviare un processo di riorganizzazione del sistema delle autonomie territoriali, si nutrono seri dubbi, come si è sopra cercato di evidenziare – anche prescindendo dai profili di legittimità della l. n. 56/2014 – sul metodo e sul merito di quest'ultimo. Sarebbe stato preferibile procedere seguendo una serie di passaggi: rivedere le circoscrizioni territoriali dei Comuni; determinare le funzioni fondamentali degli enti locali; eliminare gli enti strumentali intermedi di non diretta derivazione democratica che svolgono funzioni degli enti locali; decidere circa la natura delle funzioni di vasta area (funzioni di amministrazione attiva ovvero funzioni di indirizzo e di coordinamento dell'attività dei Comuni), prevedendo, comunque, che l'ente di vasta area, pur potendo essere caratterizzato da una rappresentanza indiretta, sia in grado di essere espressione della collettività locale; istituire le Città metropolitane come enti di vasta area per il governo integrato delle aree metropolitane e, al contempo, valutare se procedere esclusivamente ad un riordino delle Province o una loro soppressione con legge costituzionale; considerare, in quest'ultimo caso, le conseguenze di una disparità di trattamento tra i territori che sono ricompresi nelle aree metropolitane e quelli che non lo sono; individuare, nel caso di abolizione delle Province, gli enti ai quali andrebbero attribuite le funzioni attualmente esercitate dalle stesse.

Al contempo, non si possono nascondere alcune perplessità riguardo ai possibili esiti della riforma.

Si sono già evidenziati i rischi derivanti da una moltiplicazione degli enti di vasta area, con una sovrapposizione di competenze tra gli enti, e le difficoltà di procedere ad una redistribuzione delle funzioni attualmente esercitate dalle Province. È stata altresì sottolineata l'incongruenza di una proposta che tiene conto dell'importanza delle funzioni di area vasta, ma solo nell'ambito dei territori che fanno parte delle aree metropolitane, trascurando, invece, l'esigenza di avere

omologhi enti anche ad di fuori di queste aree. Si tenga conto, al riguardo, che le aree che non si trovano nell'ambito di conurbazioni urbane sono spesso quelle più depresse e bisognose di avere enti in grado di valorizzare le risorse del territorio – stimolandone lo sviluppo – e implementare l'erogazione di servizi su un ambito sovracomunale.

Per altro verso, poi, non si può ignorare il fatto che non vi è alcuna certezza sugli effettivi risparmi di spesa che si potranno avere con il processo di riforma territoriale e, più in particolare, con l'abolizione delle Province, né – come si è finora sottolineato – che quest'ultima abbia positive ricadute sul sistema amministrativo, in termini di una maggiore efficienza, semplificazione e razionalizzazione. Ciò si potrà avere, infatti, solo se si assisterà ad una effettiva razionalizzazione degli enti intermedi, altrimenti, alle Province subentreranno analoghi livelli territoriali sovracomunali e non è detto che tali livelli siano più virtuosi di quelli soppressi.

Le considerazioni fino ad ora svolte portano ad auspicare che non venga sprecata un'altra occasione per riflettere in maniera puntuale su una riforma organica dell'assetto territoriale, in grado di semplificare il sistema delle autonomie e di garantire, al contempo, una maggiore efficienza ed economicità dell'amministrazione locale.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it

Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive.

di *Carlo Deodato*

(Consigliere di Stato ed attualmente Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri)

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- Le ragioni sociali, economiche ed urbanistiche che giustificano le città metropolitane; 3.- Tre modelli stranieri: Berlino, Londra, Barcellona; 4.- La storia normativa delle città metropolitane; 5.- Le città metropolitane nella Costituzione; 6.- Le ragioni del fallimento delle città metropolitane; 7.- La disciplina vigente: *governance*, funzioni, fonti di finanziamento nell'articolo 18 del decreto legge n.95 del 2012; 8.- Una battuta d'arresto: la mancata conversione del d.l. n.188 e la legge di stabilità per il 2013; 9.- Criticità e lacune della normativa attuale; 10.- Un caso particolare: Roma; 11.- Una sfida per la prossima legislatura.

1.- Premessa.

L'approvazione della legge (7 agosto 2012, n.135) di conversione del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto legge "spending review"), che, all'articolo 18, ha (finalmente) istituito le città metropolitane, suggerisce di ripercorrere il tormentato iter normativo che ha visto più volte prevista e disciplinata tale istituzione, senza, tuttavia, una sua definitiva ed operativa costituzione.

L'analisi che ci proponiamo di svolgere in questo studio sarà rivolta, in particolare, a identificare le ragioni che giustificano l'istituzione delle città metropolitane, a scrutinare le ragioni del fallimento dei pertinenti, diversi tentativi legislativi, ad esaminare la regolazione attuale e, da ultimo, a definire le prospettive di avvio di tale nuova tipologia di ente locale.

Non ci asterremo, in ogni caso, dalla disamina delle criticità della normativa vigente e dall'individuazione delle relative soluzioni legislative o ermeneutiche.

2.- Le ragioni sociali, economiche ed urbanistiche che giustificano le città metropolitane.

Una compiuta analisi dell'istituto delle città metropolitane non può prescindere da una preliminare indagine delle ragioni storiche che ne giustificano (anzi: ne impongono) la previsione e la disciplina.

Il fenomeno socio-economico che più assume rilievo, in tale prospettiva, è senz'altro quello dell'evoluzione storica degli insediamenti urbani che, dalla configurazione tradizionale della “città murata” (ad alta densità abitativa) distinta dal “contado” (a bassa densità abitativa), si è modificata nel moderno assetto della città di fatto, diffusa, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città centroide, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe e collegate¹.

Tale inedita configurazione della struttura urbana delle grandi città ha immediatamente rivelato l'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa tradizionale e ne ha imposto un ripensamento, nell'ottica della definizione di un nuovo modello di *governance* delle aree urbane, capace di amministrarne la complessità²

Mentre, infatti, nel primo modello (“città murata” e “contado”) lo schema istituzionale del comune e della provincia appariva adeguato alle esigenze amministrative del territorio (trattandosi di governare realtà sociali, economiche ed urbanistiche nettamente distinte e piuttosto indipendenti tra di loro), nel secondo

¹ G. NUVOLATI E F. PISELLI (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti: la città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane* Angeli, 2009.

² F. PATRONI GRIFFI, *Napoli Città metropolitana: ambito ottimale, governance, percorso istitutivo*, Intervento nel convegno organizzato dall'Unione industriali di Napoli il 14 gennaio 2013.

modello ("città diffusa") l'organizzazione amministrativa locale che conosciamo risulta del tutto incapace di assicurare strumenti efficaci di governo del territorio.

L'intensa concentrazione di attività produttive, l'elevata densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi che compongono e caratterizzano le realtà metropolitane esigono, infatti, a ben vedere, un diverso assetto istituzionale, che sia, per un verso, dotato di compiti idonei a governare i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e di una pianificazione territoriale sinergica e, per un altro, provvisto di adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze di governo metropolitano³.

Come si vede, dunque, l'istituzione delle città metropolitane risponde ad un duplice ordine di esigenze: a) superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città; b) predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

Mentre quest'ultima esigenza è avvertita in tutte le realtà qualificabili come metropolitane (che esigono, come tali, il riconoscimento di competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite agli enti locali classici), la prima si rivela particolarmente urgente nelle metropoli che estendono i loro confini urbanistici oltre il perimetro del territorio del comune centroide (ciò che in Italia accade soprattutto a Napoli e a Milano).

La catalogazione di un territorio come metropolitano resta, tuttavia, sprovvista di criteri oggettivi ed affidabili, restando rimessa (anche nelle più recenti disposizioni legislative) alla valutazione discrezionale del legislatore (che, forse, in Italia ha usato i relativi parametri di giudizio in maniera poco prudente e troppo generosa), anche se sono noti studi socio-economico-statistici che hanno tentato la definizione delle realtà metropolitane sulla base di rilevazioni basate sui dati relativi al lavoro, alla mobilità, alle attività produttive.

3 G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, fasc. 5, pp. 843 ss.

Meritano, in particolare, di essere menzionati due metodi di rilevazione di concentrazioni urbanistiche sovracomunali: il sistema locale del lavoro (SLL), elaborato ed utilizzato dall'ISTAT al fine di circoscrivere un insieme di comuni interdipendenti tra loro e con il comune "centroide", e la regione urbana funzionale (cosiddetta FUR, acronimo di functional urban region), che identifica aree territoriali più ampie di quelle rilevate nel SLL, ma comunque legate da vincoli di interdipendenza connessi alla mobilità ed alle relazioni produttive.

Senza approfondire le relative metodologie di indagine, basti, in questa sede, ricordare che sono rintracciabili, nelle elaborazioni statistiche e sociologiche, diversi strumenti conoscitivi capaci di descrivere spazi di intensa conurbazione che necessitano di un governo metropolitano.

Così identificate le ragioni che giustificano l'istituzione in esame, occorre procedere ad una sintetica disamina comparata delle più significative esperienze istituzionali straniere.

3.- Tre modelli stranieri: Berlino, Londra, Barcellona.

La previsione e la disciplina di istituzioni dotate di strumenti di amministrazione di realtà metropolitane sono presenti in pressochè tutti gli ordinamenti occidentali, ma sono state variamente declinate, quanto a modelli organizzativi e competenze amministrative⁴.

Si va, infatti, dal modello dell'associazione volontaria tra comuni (come New York), a quello dell'agenzia delegata allo svolgimento di specifiche funzioni di servizio (joint committees di Londra fino al 2000), a quello della "città-stato" o della "città-regione" (come Berlino o Vienna), a quello, infine, dell'ente sovracomunale, ad elezione diretta o meno (come Lione o Lisbona).

⁴ G. F. FERRARI E P. GALEONE (a cura di) *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il mulino, 2010.

Lungi dall'esaminare, nel dettaglio, i molteplici moduli organizzativi rinvenibili nei diversi ordinamenti stranieri, ci limiteremo a descrivere, in estrema sintesi, la soluzione offerta a tre importanti realtà metropolitane europee: Berlino, Londra e Barcellona, evidenziando, per ciascuna di esse, l'assetto degli organi e le competenze.

3.1- La Città-Stato di Berlino.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Costituzione del *Land*, Berlino è, allo stesso tempo, una città e un *Land* federale, con la conseguenza che ad essa, qualificabile come vera e propria "città-stato", sono attribuite funzioni sia statali, sia comunali e che il territorio del comune e del *Land* coincidono ed hanno gli stessi organi di governo.

Berlino è dotata, quindi, di organi di autogoverno che valgono sia come organi del *Land* federale, sia come organi dell'amministrazione della città; essi sono: la Camera dei rappresentanti di Berlino (*Abgeordnetenhaus*), che è l'organo assembleare di rappresentanza popolare eletto in via diretta e che esercita, al contempo, le funzioni legislative e quelle proprie del consiglio comunale, ed il Governo (*Senat*), che svolge anche le funzioni di Giunta comunale e che è costituito dal Borgomastro (il quale ha la rappresentanza di Berlino all'esterno, viene eletto dall'*Abgeordnetenhaus* e riveste la carica di capo del Governo e di sindaco della città) e dagli altri membri (nel numero massimo di otto), eletti anch'essi dall'*Abgeordnetenhaus*, su proposta del Borgomastro.

Il Governo e l'Assemblea rappresentativa sono legati da rapporto fiduciario.

Si tratta, come si vede, di una soluzione ordinamentale del tutto peculiare (e non replicabile, ad esempio, nel nostro sistema), che concentra nella città di Berlino i poteri e le funzioni del comune e dello Stato, predisponendo, in tal modo, gli strumenti più idonei per amministrare la complessità metropolitana (nonché quella legata al ruolo di capitale di Berlino).

3.2- L'Area Metropolitana di Barcellona.

L'istituzione dell'Area metropolitana di Barcellona (AMB) è stata approvata dal parlamento della Catalogna il 27 luglio del 2010 (*LLEI 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*).

L'AMB è la nuova organizzazione istituzionale urbana costituita da Barcellona e altri 35 comuni, individuati direttamente dalla legge istitutiva, tra quelli contigui, sulla base del riscontro di legami economici e sociali, tali da richiedere la pianificazione integrata delle politiche pubbliche e l'espletamento dei servizi in forma congiunta (restando, tuttavia, prevista la possibilità di modifica dell'ambito territoriale con il consenso di tutti i livelli di governo coinvolti).

L'organizzazione dell'AMB, che presenta un sistema rappresentativo di secondo grado, è così strutturata: a) il Consiglio Metropolitan ha compiti esecutivi ed è composto da tutti i sindaci di ciascun comune dell'area metropolitana e dai consiglieri eletti dai comuni; b) il Presidente, che ha funzioni di rappresentanza dell'AMB, è eletto dal Consiglio Metropolitan tra i suoi componenti sindaci (la candidatura alla carica di Presidente deve avere il sostegno del Consiglio dei Sindaci ed il voto favorevole dei sindaci dei comuni che rappresentano i due terzi della popolazione dell'area metropolitana); c) la Giunta di Governo, che assiste il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, è composta dallo stesso Presidente e da un numero di consiglieri metropolitan nominati dal Presidente su proposta del Consiglio Metropolitan (e non superiore a un terzo dei membri di diritto del Consiglio).

Le competenze, che sono conferite dalla legge, ma possono anche essere delegate da altri comuni o da altre autorità, comprendono i seguenti principali ambiti: pianificazione territoriale, tutela ambientale, gestione dei servizi idrici e dei rifiuti, trasporto e mobilità, sviluppo economico, coesione sociale e territoriale e infrastrutture metropolitane.

Come si vede, si tratta di un modello di *governance* a base associativa, fondato sulla rappresentanza indiretta, nonché strutturato su uno schema organizzativo capace di

garantire l'efficace gestione delle più caratteristiche funzioni metropolitane (pianificazione, mobilità, servizi a rete).

3.3- La Greater London Authority.

Il Greater London Authority Act del 1999 ha istituito, nella città di Londra, la Greater London Authority (GLA), quale entità territoriale autonoma, equiparabile alle otto regioni del Regno Unito, e dotata di un proprio ordinamento speciale, disciplinato dalla legge del 1999.

La GLA è composta dal Sindaco (Mayor) e da una Assemblea di venticinque membri (London Assembly) eletti contemporaneamente ogni quattro anni, ma in maniera disgiunta; il Sindaco viene eletto direttamente, mentre l'Assemblea in maniera indiretta.

Il Sindaco ha competenze in merito a quattro aree: trasporti, pianificazione del territorio, sviluppo economico, ambiente (qualità dell'aria, inquinamento acustico e biodiversità), ma sui relativi piani strategici deve consultare l'Assemblea, che esercita un potere di controllo generale sull'azione del Sindaco.

Alla GLA sono assegnate le competenze di seguito elencate: potestà di adottare atti normativi, denominati *byelaws*, che hanno forza di legge nell'ambito della loro sfera di operatività, facoltà di presentare proposte di legge (*local o private bills*), volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività, compiti di amministrazione in materia di trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio, polizia, sviluppo economico, cultura e promozione dello sviluppo socio-economico.

Rimangono, invece, di competenza dei *Boroughs* e della *London Health Agency* (agenzia per la sanità) la salute, i servizi sociali, l'edilizia e l'istruzione.

La GLA non ha autonomia impositiva ed è finanziata direttamente dal Governo.

Ciò che più rileva nel modello organizzativo della GLA è la concentrazione, in essa, di tutte le competenze, normative e gestionali, che interessano direttamente la metropoli di Londra, con la sola esclusione di quegli ambiti di intervento che necessitano di una regolazione o di una amministrazione nazionali.

3.4- Da questa sintetica (e necessariamente incompleta) analisi comparata di tre significativi modelli stranieri emerge con chiarezza che, nonostante le differenze riscontrabili nell'assetto degli organi e nel catalogo delle funzioni, tutti gli ordinamenti dei principali Paesi occidentali, non solo si sono fatti carico dell'esigenza di apprestare un efficace modulo di governo delle metropoli (siccome unanimemente considerate strategiche per lo sviluppo economico del sistema nazionale), ma l'hanno concretamente soddisfatta, mediante l'istituzione di organismi territoriali speciali, dotati di poteri e strumenti di amministrazione di realtà complesse come quelle ad intensa conurbazione.

4.- La storia normativa delle città metropolitane.

Come si è già detto, l'istituto delle città metropolitane è stato protagonista di una tormentata storia legislativa (coronata di insuccessi) e costituisce il più macroscopico esempio delle difficoltà del nostro Paese di modernizzarsi, tramite strategiche riforme istituzionali che in altri ordinamenti sono state già acquisite da tempo.

Ci limiteremo, in questa sede, a ricostruire la sequenza degli atti legislativi, definitivamente approvati (omettendo, cioè, la disamina delle diverse proposte di legge rimaste tali), che si sono occupati dell'istituzione e dell'ordinamento delle città metropolitane, segnalando, per ciascuno di essi, i profili maggiormente rilevanti.

L'impervio percorso normativo delle città metropolitane comincia nel 1990, quando, dopo le elaborazioni accademiche e scientifiche degli anni '80, viene approvata la legge 8 giugno 1990, n.42, che, agli articoli 17 e 18, prevede, per la prima volta, l'istituzione in esame e ne stabilisce procedimento costitutivo e regole organizzative.

Le città metropolitane venivano, ivi, individuate all'interno di "aree metropolitane" (non meglio definite dalla legge), nelle quali erano ricompresi i relativi capoluoghi, restando, comunque, affidato alle regioni il compito di definire l'ambito dell'area medesima, sentiti i comuni e la provincia interessata.

Erano considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni (come già detto, non identificati) i cui insediamenti avessero con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, economica, sociale e culturale.

Tali disposizioni sono rimaste lettera morta⁵, probabilmente a causa dell'indeterminatezza del concetto di area metropolitana, oltre ch  della colpevole inerzia delle regioni (senza trascurare le cause pi  generali e strutturali di seguito analizzate).

Il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n.267 del 2000) si   limitato a incorporare le disposizioni della legge del 1990 dedicate alle citt  metropolitane, senza innovarne i contenuti in maniera significativa⁶.

Con la riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione, alla citt  metropolitana viene conferita natura di ente territoriale costitutivo della Repubblica (art. 114 Cost.), ma, come si dir  meglio di seguito, anche tale previsione (ancorch  di epocale importanza) rester  un'enunciazione astratta⁷.

La delega al Governo, contenuta nell'art.2 della legge n.131 del 2003, cosiddetta Legge La Loggia, e finalizzata all'individuazione, in attuazione dell'art.117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, delle funzioni fondamentali degli enti locali (tra i quali anche le citt  metropolitane) rester  anch'essa lettera morta, non essendo mai stati emanati i corrispondenti decreti delegati.

Trascurando i diversi tentativi, nei disegni di legge denominati "Carta delle autonomie" presentati dai pi  recenti governi Prodi e Berlusconi, di configurare uno statuto regolativo sistematico e definitivo delle citt  metropolitane, merita, tuttavia, di essere ricordato l'articolo 23 della legge n.42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che, ancorch  in via provvisoria e transitoria ("fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il

5 L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000, fasc. 2 (aprile), pp. 327 ss.

6 R. CARPINO, *Testo unico degli Enti Locali commentato*, Maggioli, 2012, pp. 68 ss.

7 G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I (art. 1-54), Utet, 2006; vol. II (art. 55-100), Utet, 2006; vol. III (artt. 101-139 e disp trans.), Utet, 2006.

C. MAINARDIS, *Art. 114*, in *Commentario breve alla costituzione*, Cedam, 2008.

sistema elettorale della città metropolitana che sarà determinata con apposita legge”), disegna un percorso procedimentale costitutivo delle città metropolitane, nelle regioni a statuto ordinario.

La sequenza procedurale si articolava nelle seguenti fasi: a) iniziativa del comune capoluogo e della provincia, congiuntamente tra loro o separatamente; b) parere della regione; c) referendum confermativo indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata; d) effettiva istituzione di ciascuna città metropolitana tramite decreto legislativo recante la disciplina provvisoria⁸.

Senza entrare nel dettaglio della complessa regolazione dei diversi segmenti procedimentali (in ordine al grado di vincolatività di ciascuno di essi), basti qui rilevare l'impronta fortemente autonomistica di tale disegno normativo, in quanto basato su una decisiva responsabilizzazione delle autonomie territoriali, quanto all'iniziativa costitutiva delle città metropolitane.

Senonchè, proprio per la farraginosità e la complicatezza della procedura di istituzione, che resta condizionata proprio da una forte e diffusa condivisione delle collettività territoriali di riferimento (secondo le articolate maggioranze richieste per ciascun passaggio procedurale), anche tale previsione rimarrà inattuata.

Da ultimo, l'articolo 23 della legge sul federalismo fiscale è stato abrogato dal decreto legge n. 95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 7 agosto del 2012), contestualmente all'introduzione (all'art.18) di una nuova disciplina che, a differenza di quelle approvate in precedenza, istituisce direttamente le città metropolitane, fissando una data certa per l'avvio della loro operatività.

Per completare la rassegna degli atti legislativi emanati finora, occorre menzionare il decreto legge n.188 del 2012 (emanato dal Governo in attuazione dell'art.17 del d.l. n.95 del 2012 sul ricordinio delle province, ma che conteneva anche delle disposizioni di completamento della disciplina delle città metropolitane), che, tuttavia, non è stato convertito in legge, e la legge di stabilità per il 2013 che, per quanto qui rileva, ha

⁸ I. LAGROTTA, *Commento agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* in C. Napoli; N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali*, Nel diritto Editore, 2012, p. 257 s.

sospeso l'applicazione, per tutto l'anno 2013, delle disposizioni contenute nell'art.18 del d.l. n.95 del 2012.

Ma degli effetti della mancata conversione del d.l. n.188 e della clausola sospensiva contenuta nella legge di stabilità ci occuperemo *infra* (paragrafo 7).

5.- Le città metropolitane nella Costituzione.

L'istituto delle città metropolitane è stato costituzionalizzato con la nota legge costituzionale n. 3 del 2001⁹, mediante la sua previsione, all'articolo 114, come ente costitutivo della Repubblica, al pari di Stato, regioni, province e comuni.

Il secondo comma dell'articolo 114 riconosce, poi, alle città metropolitane, al pari degli altri enti locali, il rango di enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni.

Nonostante abbia assunto rango costituzionale di ente necessario, nel sistema di *multilevel governance* disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la città metropolitana è rimasta inattuata ed inoperativa, *ut supra* già rilevato, anche negli anni successivi alla predetta revisione costituzionale, sicchè la previsione costituzionale è stata da alcuni ritenuta un mero "promemoria" normativo¹⁰.

Ma, più di quello che la Costituzione dice, a proposito delle città metropolitane, ci pare significativo ciò su cui la Carta resta silente.

La Costituzione tace, in particolare, per quello che qui rileva, sulla procedura di istituzione delle città metropolitane, sugli elementi costitutivi delle stesse e sulla loro organizzazione.

Nell'impossibilità di applicare analogicamente l'articolo 133 (sull'istituzione di nuove province), il silenzio della Costituzione sui caratteri territoriali essenziali delle città metropolitane e sulla procedura di istituzione non può che significare l'implicita attribuzione alla legislazione ordinaria del compito, per un verso, di identificare sul

9 T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II edizione, Giappichelli, 2003.

10 F. PIZZETTI, *Istituzione delle città metropolitane, appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità"*, 22 novembre 2012, Astrid.

territorio nazionale le aree sulle quali costituire le città metropolitane e, per un altro, di definirne le modalità istitutive.

Quanto a queste ultime, non risulta ravvisabile alcun cogente vincolo costituzionale che imponga di affidare agli enti locali interessati o alle regioni un potere di proposta relativo all'istituzione delle città metropolitane, al cui concreto e valido esercizio quest'ultima resterebbe condizionata.

Non solo, ma l'articolo 117, secondo comma, lettera p), là dove riconosce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali, tra l'altro, delle città metropolitane, non può che essere letto ed attuato nel senso di riconoscere al legislatore statale, contestualmente al compito legislativo di identificare le funzioni fondamentali spettanti a ciascuna tipologia di ente locale, anche quello, logicamente presupposto e, quindi, strettamente connesso, di definire (in via esclusiva e senza ulteriori vincoli costituzionali) gli ambiti e le modalità istitutive delle città metropolitane.

Diversamente opinando, invero, la competenza legislativa esclusiva dello Stato resterebbe inammissibilmente monca e concretamente non esercitabile: non appare possibile individuare le funzioni fondamentali delle città metropolitane, senza contestualmente poterne disporre, con la medesima fonte, i confini geografici e la stessa costituzione.

6.- Le ragioni del fallimento delle città metropolitane.

La ricognizione di venti anni di regolazione incapace di produrre il benchè minimo risultato impongono una riflessione conclusiva sulle molteplici ragioni che hanno impedito, finora, l'avvio dell'operatività di un istituto previsto in via ordinaria da circa venti anni e in via costituzionale da oltre dieci e della cui utilità per il Paese nessuno ha mai seriamente dubitato.

Premesso che alcune cause sono specificamente riferibili ai singoli interventi legislativi rimasti inattuati, possono, tuttavia, enuclearsi alcuni fattori di criticità

comuni e sistemici, che hanno sicuramente concorso al fallimento di tutti i tentativi di istituzione delle città metropolitane.

Un fattore di criticità va, innanzitutto, individuato nell'estrema eterogeneità delle aree qualificate dalle diverse leggi come metropolitane, sia quanto a struttura urbanistica, sia quanto a composizione socio-economica, sia, ancora, quanto al rapporto demografico e territoriale tra il comune capoluogo e l'hinterland, sia, da ultimo, quanto alla stessa configurazione della concentrazione urbana.

Tale pacifica disomogeneità ha implicato un'estrema difficoltà nel disegnare un assetto ordinamentale valido per tutte le realtà considerate od alle stesse adattabile, con la conseguenza di un rifiuto dei territori di importare modelli di *governance* non appropriati alle proprie esigenze.

Basti pensare che, mentre in alcune città la conurbazione si estende per tutto il territorio provinciale ed anche oltre (Milano e Napoli), in altre (Reggio Calabria e Bologna) il peso demografico del comune capoluogo, rispetto a quello dei comuni della provincia, si rivela molto ridotto, così come la configurazione geografica rivela una concentrazione molto ristretta (rispetto ai confini della provincia) dell'area qualificabile come metropolitana.

Non solo, ma le autonomie territoriali, ai quali le diverse leggi hanno affidato il compito di proporre l'istituzione delle città metropolitane e di delimitarne gli ambiti, hanno rifiutato tale responsabilità e si sono attestate su posizioni di statica inerzia.

Tale atteggiamento di pigrizia e di miope conservatorismo ha finito per bloccare per due decenni l'avvio di un'istituzione unanimemente considerata strategica per lo sviluppo e per la coesione delle grandi città ed ha finito per rivelare, in maniera macroscopica, l'incapacità strutturale del nostro sistema di autoriformarsi e di progredire verso schemi organizzativi ed istituzionali inediti e più funzionali alle istanze della modernità e della globalizzazione.

Restano da indagare le cause (politiche e culturali) di tale immobilismo.

Innanzitutto, l'istituzione della città metropolitana è sempre stata percepita come una minaccia per tutte le autonomie coinvolte: le regioni hanno avvertito il pericolo di un ridimensionamento della loro sfera di potere, a vantaggio di una intensa e competitiva concentrazione di funzioni all'interno del territorio regionale, le province hanno temuto la loro scomparsa od il loro forte ridimensionamento, il comune capoluogo si è preoccupato (anche nell'ipotesi di sopravvivenza) di una sicura limitazione del suo ruolo di governo della città, i comuni satellite, da ultimo, hanno previsto un'inaccettabile egemonia del comune capoluogo o, comunque, una significativa perdita di competenze nell'amministrazione di alcuni servizi.

Come si vede, ogni livello di governo poteva vantare buone ragioni, in un'ottusa ottica di difesa delle proprie prerogative, per opporsi alla nascita delle città metropolitane, con la conseguenza, tuttavia (quanto dannosa per il Paese è agevole immaginare), che le forti concentrazioni urbane sono rimaste sprovviste di strumenti di governo adeguati ad amministrarle.

Si aggiunga, infine, che la mancata previsione in Costituzione delle città metropolitane prima del 2001 e l'omessa disciplina, dopo la riforma del Titolo V, dei relativi presupposti costitutivi e della procedura istitutiva (nonostante la loro previsione come enti costitutivi della Repubblica) non hanno favorito l'avvio della loro operatività.

Anzi, il silenzio della Costituzione ha determinato quella situazione di incertezza circa le condizioni di nascita dell'istituto che va senz'altro classificata come un'altra delle cause del fallimento (finora) dei tentativi di istituzione delle città metropolitane. Non resta che concludere rilevando che l'endemico deficit riformista appena analizzato ha imposto la centralizzazione dell'intervento legislativo in questione ed un coinvolgimento delle realtà locali solo nella fase dell'organizzazione dell'ente, e non anche in quella della sua costituzione (come si è visto, del tutto inutile, se non dannoso).

7.- La disciplina vigente: *governance*, funzioni, fonti di finanziamento nell'articolo 18 del decreto legge n.95 del 2012.

A fronte della riscontrata mancanza di una previsione costituzionale circa la procedura istitutiva, il Governo Monti ha provveduto, con l'articolo 18 del d.l. n.95 del 2012 (d'ora innanzi: art.18) ad istituire direttamente le città metropolitane, quale ente intermedio alternativo alle province, omettendo di affidarne la costituzione all'iniziativa degli enti locali interessati¹¹.

Preso atto, infatti, del fallimento, per l'inerzia delle autonomie territoriali (ivi comprese le regioni) responsabilizzate, al riguardo, dalla precedenti iniziative legislative, rimaste, infatti, lettera morta, il Governo ha ritenuto indispensabile utilizzare lo strumento (certamente forte, ma, altrettanto certamente, efficace e risolutivo) della decretazione d'urgenza, stabilendo, così, in via immediata l'istituzione delle città metropolitane.

Che la volontà del Governo non fosse, tuttavia, quella di conculcare le competenze degli enti locali interessati e di mortificarne il ruolo partecipativo resta, tuttavia, dimostrato dalle molteplici disposizioni dell'art. 18, di seguito analizzate, che contemplano espressamente le istituzioni territoriali coinvolte, assegnando loro un ruolo partecipe e attivo nella definizione dell'assetto organizzativo delle singole città metropolitane.

Resta, ancora in via preliminare, da chiarire che la disciplina statale appare caratterizzata da un profondo rispetto dell'autonomia statutaria del nuovo ente (e, di conseguenza, delle realtà amministrative in esso rappresentate), tanto che la legge si limita ad apprestare tre diversi modelli di organizzazione dell'ente, rimettendo alla sua libera ed autonoma scelta l'opzione del modello di *governance* da importare.

L'intervento legislativo in commento si appalesa, quindi, per un verso, autoritativo, là dove prescrive direttamente l'istituzione (*ope legis* appunto) delle città metropolitane, ma anche flessibile ed autonomista, là dove rimette alla decisione autonoma degli

¹¹ In merito all'articolo 18, si veda F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali in Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, (a cura di) F. PIZZETTI e A. RUGHETTI, Maggioli, 2012, pp. 25 ss.

organi del nuovo ente la scelta tra tre distinti moduli organizzativi (che, per la loro diversità, dovrebbero soddisfare tutte le esigenze ordinamentali delle singole realtà territoriali).

Così chiariti presupposti e finalità della disposizione in esame, occorre procedere ad una sintetica descrizione del nuovo ordinamento dalla stessa introdotto, segnalando, ove rilevino, le più significative differenze con il nuovo ordinamento delle province.

Come già rilevato, l'art. 18 dispone l'istituzione diretta, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ovvero dalla data precedente della cessazione del consiglio provinciale o dell'incarico commissariale, delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contestuale soppressione delle relative province.

Tale disposizione, come si è già detto, si caratterizza, rispetto a quelle passate (contestualmente abrogate), per la sua immediata valenza precettiva, nel senso che provvede direttamente all'istituzione delle città metropolitane, indicando la data di avvio della loro operatività e superando la vecchia e fallimentare impostazione dell'attribuzione alle comunità territoriali dell'iniziativa costitutiva dei nuovi enti.

La norma, poi, risolve la questione della possibile coesistenza sullo stesso territorio della città metropolitana e della provincia, che la formula letterale dell'art.114, primo comma, della Costituzione lasciava irrisolta (potendosi ammettere entrambe le esegesi), nel senso dell'alternatività dei due enti locali (dove viene istituita la città metropolitana, viene soppressa la provincia).

La legge provvede, inoltre, ad elencare nominativamente le province destinate ad essere sostituite dalle città metropolitane, recependo il catalogo già acquisito dall'ordinamento e sui cui si era già formato un ampio consenso (probabile frutto di complesse mediazioni politiche che il legislatore ha prudentemente deciso di non rimettere in discussione).

Coerentemente alla logica della costituzione diretta delle città metropolitane, il comma 2 stabilisce, poi, la coincidenza del territorio della città metropolitana con quello della provincia contestualmente soppressa, consentendo, tuttavia, una diversa

perimetrazione dei confini dell'ente locale per effetto delle iniziative deliberate dai comuni ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione; si tratta di un'opzione imposta dall'esigenza di prescrivere *ope legis* il perimetro dell'area, ma mitigata, nel suo rigoroso impatto, dalla mobilità, espressamente riconosciuta dalla norma, dei comuni interessati (sia in quanto compresi nel territorio della provincia destinata a diventare città metropolitana, sia in quanto confinati con esso).

Viene, inoltre, previsto che gli organi della città metropolitana sono il consiglio metropolitano (composto da sedici, dodici o dieci consiglieri, a seconda della fascia di popolazione di appartenenza) ed il sindaco metropolitano; non viene, quindi, prevista la giunta, ma si attribuisce al sindaco il potere di nominare un vicesindaco e di attribuire deleghe a singoli consiglieri.

In ordine al modello di *governance*, la legge, nella prospettiva fortemente autonomistica sopra evidenziata, si limita a predisporre tre diversi modelli organizzativi, affidando allo statuto la scelta di quello da recepire nel proprio ordinamento. I diversi modelli sono costruiti sulle modalità di selezione del sindaco metropolitano (alle quali corrispondono quelle di elezione del consiglio metropolitano) e sono costituiti dalla coincidenza del sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo, dall'elezione del sindaco metropolitano con le modalità stabilite per l'elezione (indiretta) del presidente della provincia e, infine, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, dall'elezione diretta del sindaco metropolitano (ma sull'esegesi di quest'ultima previsione vedi *infra*).

Si tratta di un'impostazione fortemente autonomistica, ma non *self executive*, nel senso che necessita, per il funzionamento dell'ente, dell'approvazione dello statuto. Al fine di ovviare a questo inconveniente (che avrebbe altrimenti rischiato di paralizzare l'avvio dell'operatività delle città metropolitane inadempienti all'obbligo di dotarsi in tempo utile dello statuto), la legge prevede una forma di governo automatica e legale, costituita dall'attribuzione di diritto della carica di sindaco metropolitano al sindaco del comune capoluogo fino all'approvazione dello statuto definitivo (ovviamente solo nel caso in cui scelga un modello diverso), dimostrando,

così, una preferenza per il modello organizzativo che si incentra su un ruolo preminente del comune capoluogo.

Come si vede tutta la disposizione è costruita con l'ottica di affidare un ruolo decisivo all'autonomia statutaria, tanto che il contenuto dello statuto, dettagliato al comma 9, si rivela più ricco di quello degli altri enti locali e che il legislatore si è preoccupato di predisporre un meccanismo di approvazione di uno statuto provvisorio, da approvarsi prima dell'avvio dell'operatività delle città metropolitane (e destinato ad essere sostituito da quello definitivo approvato dai nuovi organi) ed in modo da consentire agli enti locali coinvolti dalla nascita del nuovo ente (e rappresentati nella conferenza metropolitana, incaricata dell'adempimento) di contribuire alla scelta, in sede di prima applicazione, del modulo organizzativo.

In ordine al contenuto dello statuto meritano di essere segnalati, oltre a quello essenziale delle modalità di scelta del sindaco metropolitano, i seguenti profili: la regolazione delle forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione di governo del territorio metropolitano, delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni, dei rapporti con i comuni dell'area (mediante la previsione, in particolare, delle modalità di conferimento, anche in forma differenziata, di funzioni della città metropolitana ai comuni in essa compresi e, al contrario, da questi ultimi alla prima) nonché, da ultimo, degli strumenti in base ai quali i comuni estranei alla città metropolitana possono stabilire accordi con essa.

Anche tali previsioni confermano la volontà del legislatore di apprestare strumenti duttili e flessibili al governo metropolitano, affidando ai suoi organi le scelte amministrative più appropriate e adatte alle peculiarità geografiche, politiche ed economiche del territorio, segnatamente per quanto concerne la più razionale, efficace ed economica regolazione dei rapporti con i comuni compresi nella città metropolitana.

Quanto alla procedura di approvazione, va, invece, segnalato che lo statuto viene adottato dal consiglio metropolitano a maggioranza assoluta (a differenza di quanto previsto dal TUEL per gli statuti comunali e provinciali, che, invece, devono essere

approvati con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri nelle prime deliberazioni) e che i comuni dell'area devono esprimere un parere sulla relativa proposta (all'evidente scopo di assicurare il loro più ampio coinvolgimento nelle scelte fondamentali relative all'assetto della città metropolitana).

Un'attenzione particolare va, invece, dedicata alla possibilità (offerta dal comma 2-bis) che lo Statuto preveda, con la più ampia maggioranza prevista dall'articolo 6, comma 4, del TUEL e secondo la complessa procedura ivi descritta (e che vede coinvolto il comune capoluogo come proponente, la regione e tutti i cittadini dell'area chiamati ad esprimersi, rispettivamente con un parere e con un *referendum*), un'articolazione del comune capoluogo (che sarebbe, quindi, destinato a dissolversi) in più comuni.

A prescindere dagli agevoli rilievi circa il carattere remoto dell'eventualità che il comune capoluogo decida di proporre il suo scioglimento, merita di essere segnalato il carattere fortemente innovativo di tale previsione e la sua coerenza con l'esigenza (sottesa a tutta la disciplina in esame) di responsabilizzare le comunità locali nell'autonoma decisione della propria organizzazione e di apprestare modelli di *governance* flessibili ed adattabili alle diverse realtà territoriali.

Quanto alle funzioni, l'opzione regolativa preferita dal legislatore è stata quella di attribuire alle città metropolitane tutte le funzioni fondamentali assegnate alle province (ambiente, trasporto, viabilità, edilizia scolastica delle scuole di secondo grado e pianificazione di coordinamento), siccome pertinenti alla medesima area vasta su cui entrambi gli enti esercitano la loro giurisdizione, e di aggiungere alle prime un catalogo di quei compiti amministrativi che si rivelano funzionali al governo della complessità metropolitana e che, appunto, giustificano l'istituzione di tale diversa tipologia di ente locale.

Si tratta, in particolare, della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito

metropolitano, della mobilità e della viabilità, nonché della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come si vede, in coerenza con la tecnica normativa comunemente utilizzata per la definizione delle funzioni fondamentali, la descrizione delle competenze indefettibilmente attribuite alle città metropolitane è sintetica, scarna e generica, con la conseguente necessità che il contenuto ne venga declinato e dettagliato in altre fonti (in modo da assicurare certezza sugli ambiti di responsabilità di ciascun livello di governo e di evitare sovrapposizioni e duplicazioni con competenze dei comuni e, forse, anche delle regioni).

In quest'ottica, lo strumento regolativo più appropriato appare lo statuto, che nel disciplinare “le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni fondamentali”, dovrà occuparsi, in particolare, di chiarire il perimetro delle sue competenze e di armonizzarle con quelle (astrattamente sovrapponibili) assegnate ad altri livelli di governo.

Oltre al catalogo di funzioni fondamentali appena passato in rassegna, il legislatore si è preoccupato di chiarire (forse in maniera tecnicamente ultronea, ma politicamente opportuna) che lo Stato e le regioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, attribuiscono ulteriori funzioni amministrative alle città metropolitane, in ossequio ai criteri dettati dall'articolo 118 della Costituzione.

La disposizione, ancorchè probabilmente superflua (bastava la previsione costituzionale), rivela un'evidente volontà del legislatore di responsabilizzare lo Stato e le regioni nell'individuare, negli ambiti di rispettiva competenza, quelle funzioni che, in quanto rispondenti alle esigenze di amministrazione proprie di realtà territoriali complesse quali quelle metropolitane, devono essere allocate presso il relativo livello di governo, in modo da consentirne un esercizio più utile ed appropriato ai bisogni della comunità di riferimento.

Si tratta, in definitiva, di un monito del legislatore ad un uso corretto e responsabile della sussidiarietà verticale enunciata dall'articolo 118 della Costituzione.

Restano da esaminare le fonti di finanziamento e le dotazioni patrimoniali delle città metropolitane¹².

Il legislatore, infatti, si è preoccupato, nell'assegnare un nucleo consistente di funzioni fondamentali alle città metropolitane, di assicurare a queste ultime dei meccanismi adeguati e strutturali di finanziamento (funzionali al funzionamento dell'ente ed all'esercizio dei rilevanti compiti ad esso attribuiti).

Si prevede, innanzitutto, che la città metropolitana subentri, quale successore a titolo universale, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e in tutti i diritti reali intestati alla provincia contestualmente soppressa (ivi comprese, ovviamente, anche le partecipazioni societarie e le proprietà immobiliari).

In coerenza con i meccanismi di finanziamento degli enti locali apprestati dalla legge sul federalismo fiscale si attribuiscono, poi, alle città metropolitane, mediante un richiamo agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo n.68 del 2011 (emanato in attuazione della legge n.42 del 2009), l'accesso al fondo perequativo, i tributi spettanti alla provincia soppressa, (tra i quali meritano di essere ricordati le compartecipazioni al gettito IRPEF prodotto nel territorio della città metropolitana e alla tassa automobilistica regionale), destinati a finanziare le funzioni delle città metropolitane e ulteriori fonti di entrata facoltative (rimesse, cioè, alla decisione discrezionale, anzi politica, dell'ente) quali l'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali, l'imposta sulle emissioni sonore e l'imposta di scopo (fermo restando che la pertinente potestà impositiva dev'essere attribuita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che provvede ad armonizzarla con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio).

Come si vede, si tratta di un sistema di finanziamento complesso e strutturale, costruito, senza alcun residuo di finanza derivata, nella logica dell'autonomia finanziaria, e destinato, se correttamente attuato, a soddisfare compiutamente le esigenze di finanziamento dei rilevanti compiti di governo assegnati alle città metropolitane.

12 G. FRANSONI, *La finanza delle città metropolitane: problemi per un gruppo di lavoro*, www.astrid-online.it, 2012.

Né varrebbe obiettare che il meccanismo di finanziamento appena descritto penalizza il territorio metropolitano, atteso che le imposte eventuali (nelle quali appaiono ravvisabili le potenzialità dannose indicate da qualcuno) non sono state previste come direttamente funzionali al finanziamento delle funzioni (per le quali basta il sistema tributario stabilito a regime) e risultano, al contrario, rimesse alla valutazione politica degli organi di governo dell'ente, che dovrà apprezzare il grado di sacrificio sopportabile dal territorio, in rapporto ai corrispondenti benefici che ne dovrebbero derivare in termini di crescita economica e di coesione sociale (senza contare che, ad esempio, l'addizionale sui diritti di imbarco colpisce in misura molto limitata i residenti).

Così descritto, in estrema sintesi, il contenuto precettivo dell'art. 18, occorre, per completezza di analisi, riportare le censure di incostituzionalità che sono state rivolte contro di esso, in alcuni interventi accademici ma anche nei ricorsi che alcune Regioni hanno presentato alla Corte Costituzionale (e nei quali impugnano, oltre all'articolo 17 sul riordino delle province, anche alcune previsioni dell'art. 18).

Trattandosi di questioni *sub judice* (la Corte dovrebbe pronunciarsi a giugno) ci limiteremo ad una rapida rassegna di esse, permettendoci di accennare (in punta di penna) alcuni rispettosi e sintetici commenti alle diverse censure (tutte senz'altro dotate di pregio), senza alcuna pretesa di completezza di esame.

Si sostiene, innanzitutto, il difetto, quanto alle disposizioni impuginate, dei presupposti di necessità e di urgenza che, ai sensi dell'art.77 della Costituzione (di cui si deduce, appunto, la violazione), autorizzano il Governo ad emanare decreti legge.

Basti, qui, osservare che il vizio di violazione dell'art.77, per essere favorevolmente apprezzato, dev'essere "evidente" (Corte Costituzionale n. 128/2008 e n. 171/2007) e che, in ogni caso, la disposizione impugnata è strettamente connessa ad altre, quali quella relativa al riordino delle province (art.17) e quella relativa agli uffici territoriali del governo (art.10), che presentano un sicuro impatto di riduzione della spesa

pubblica e che giustificano, quindi, l'uso dello strumento legislativo della decretazione d'urgenza.

Con un altro ordine di censure si assume l'incompetenza legislativa dello Stato, in favore di quella residuale delle regioni, nella materia dell'istituzione delle città metropolitane.

Può, in proposito, obiettarsi che l'intervento legislativo censurato va ascritto (*ut supra* già rilevato) alla materia (di competenza legislativa esclusiva dello Stato) della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), atteso che la competenza dello Stato in questa materia resterebbe priva di qualsivoglia significato se non fosse intesa come comprensiva anche della potestà di provvedere, ancora prima che alla disciplina degli organi e delle funzioni delle città metropolitane, alla loro stessa istituzione (senza la cui possibilità, la competenza sul loro ordinamento risulterebbe inammissibilmente menomata e non concretamente esercitabile).

Si deduce, ancora, la lesione delle prerogative, riconosciute dalla Costituzione, alle regioni, asseritamente derivante sia dal loro omesso coinvolgimento, tanto nella procedura istitutiva, quanto in quella del passaggio dei comuni da una città metropolitana a una provincia (e viceversa), sia, ancora, dai vincoli dettati alle stesse regioni in merito al trasferimento alle città metropolitane delle funzioni amministrative (regionali) diverse da quelle fondamentali.

Tali censure possono essere disattese, in esito ad una corretta interpretazione del significato delle disposizioni impugnate o, comunque, dopo una verifica della loro concreta attuazione (che ne rivela l'assenza di lesività).

Per un verso, infatti, le regioni sono state espressamente consultate dal Governo, a fronte delle iniziative dei comuni finalizzate ad aderire ad una città metropolitana o ad una provincia (sicchè le prerogative delle regioni sono state rispettate in concreto), per un altro la disposizione che "vincola" le regioni a trasferire alle città metropolitane ulteriori funzioni amministrative dev'essere, ovviamente, intesa come

un “monito”, e non come un obbligo, restando la materia regolata dall’art.118 della Costituzione e dal libero e responsabile esercizio da parte delle regioni del compito di allocare a livelli di governo subregionali le funzioni amministrative, in ossequio al canone (questo sì vincolante) della sussidiarietà verticale.

Quanto al mancato coinvolgimento delle regioni nella procedura di istituzione, si osserva, invece, che la coincidenza del territorio metropolitano con quello delle province contestualmente soppresse ha reso del tutto superflua la partecipazione delle regioni, che assumeva, invece, una valenza decisiva nella diversa prospettiva (rivelatasi, tuttavia, fallimentare) di una diversa perimetrazione dell’area metropolitana, rimessa, appunto, alla responsabilità (mai esercitata) delle regioni stesse.

Viene, infine, dedotto il vizio di violazione dell’art.118 della Costituzione all’indirizzo della disposizione che consente alle città metropolitane di trasferire proprie funzioni ai comuni che ne fanno parte (e a questi ultimi di deliberare altrettanto in favore della città metropolitana).

Tale prospettazione, ancorchè sottile e suggestiva, si fonda su una lettura dell’art.18, comma 9, che annette alle previsioni statutarie ivi previste valenza di trasferimento delle funzioni amministrative tra città metropolitane e comuni (e viceversa); senonché la disposizione censurata andrebbe interpretata come introduttiva di un inedito ed innovativo modello organizzativo dell’esercizio delle funzioni sul territorio metropolitano, che ne consente la sola delega di espletamento (sempre su base convenzionale e senza spostamento della titolarità), ma che non si fonda su una definitiva e formale attribuzione di funzioni. Se correttamente intesa, quindi, anche tale disposizione si rivela rispettosa dell’art.118 della Costituzione (restando integra la potestà della regione di decidere a quale livello di governo intestare stabilmente le funzioni amministrative).

Non resta, quindi, che attendere il pronunciamento del Giudice delle leggi.

Ci permettiamo solo di formulare sommessamente l’auspicio che quest’ultimo tentativo di istituire le città metropolitane possa finalmente trovare la tanto attesa

attuazione e non si infranga (ancora una volta) contro una barriera (per quanto nobile ed autorevole come una declaratoria di incostituzionalità), che, a quel punto, costituirebbe la pietra tombale dell'istituto.

8.- Una battuta d'arresto: la mancata conversione del d.l. n.188 e la legge di stabilità per il 2013.

Nel decreto legge 5 novembre 2012, n.188 (d'ora innanzi: d.l. n.188), perlopiù destinato ad attuare l'art.17 del d.l. n.95 del 2012 in merito al riordino delle province, erano state, tuttavia, inserite (all'articolo 5) alcune disposizioni finalizzate ad integrare od a correggere la disciplina introdotta dall'art.18.

Tra le diverse innovazioni ivi contemplate, quelle più significative erano: una diversa perimetrazione della città metropolitana di Milano (che doveva comprendere anche il territorio della provincia di Monza e della Brianza) e di Firenze (che doveva comprendere anche i territori delle province di Prato e di Pistoia), la previsione dell'inapplicabilità a Roma Capitale della facoltà di scorporo del comune capoluogo, l'eliminazione della disposizione relativa all'avvio delle città metropolitane prima del 1° gennaio 2014, nei casi (ad esempio, Roma e Genova) in cui gli organi delle corrispondenti province cessino prima, l'introduzione del meccanismo di elezione del consiglio metropolitano (equiparato a quello di elezione del consiglio provinciale) nel caso in cui il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo, la precisazione che la facoltà di optare per un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano e, conseguentemente, dei componenti del consiglio metropolitano è limitata ai soli casi di "dissolvimento" del comune capoluogo e alla città metropolitana di Roma (nella quale, come già detto, il comune capoluogo non può scorporarsi), la prescrizione, in caso di mancata adozione dello statuto definitivo della città metropolitana, dello scioglimento del consiglio metropolitano, con contestuale nomina di un commissario che vi provvede in via sostitutiva e amministra l'ente fino alle nuove elezioni (in luogo della precedente previsione, contestualmente abrogata,

che, in caso di mancata approvazione dello statuto, diventi automaticamente sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo), la riduzione a dieci (a prescindere dalla popolazione) del numero dei componenti del consiglio metropolitano, la precisazione (forse ultronea) che alle città metropolitane competono, oltre alle funzioni fondamentali già elencate nell'art.18, comma 7, anche le altre funzioni amministrative spettanti alle province alla data di entrata in vigore del decreto legge (con ciò, tuttavia, rafforzando il nucleo di competenze riconosciute alle città metropolitane) e, da ultimo, la previsione che le elezioni dei nuovi organi delle città metropolitane vanno indette dal Ministro dell'Interno in una domenica compresa tra il 1° e il 30 novembre 2013, che si svolgono secondo le modalità stabilite nello statuto provvisorio e che, in caso di omessa approvazione di quest'ultimo, sindaco metropolitano diviene, di diritto, il sindaco del comune capoluogo, mentre il consiglio metropolitano viene eletto con lo stesso sistema elettorale (indiretto) previsto per il consiglio provinciale.

Non solo, ma il Governo aveva predisposto alcuni emendamenti, destinati ad assicurare la soluzione di ulteriori problemi applicativi, tra i quali meritano di essere segnalati quello concernente la composizione del consiglio metropolitano (che contemplava un aumento del numero dei consiglieri, in ragione dell'esigenza di assicurare una più diffusa rappresentatività del territorio metropolitano) e quello relativo all'amministrazione dell'ente nel caso di omessa approvazione dello statuto definitivo (che contemplava, in luogo del commissariamento della città metropolitana e nel caso di persistente inottemperanza alla diffida del prefetto contestualmente prevista, lo scioglimento del consiglio metropolitano e l'affidamento al sindaco, anziché al commissario di governo, dell'ordinaria amministrazione dell'ente).

Com'è noto, la miopia politica e le istanze conservatrici hanno prevalso sulla spinta riformista impressa dal Governo al tema della riorganizzazione delle istituzioni locali ed hanno impedito la conversione in legge del decreto legge n.188 (che è, quindi, decaduto).

Non solo, ma nella legge 24 dicembre 2012, n.228 (legge di stabilità per il 2013) è stata prevista la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, delle disposizioni contenute nell'art.18.

Ora, il combinato disposto della mancata conversione del d.l. n.188 del 2012 e della clausola sospensiva contenuta nella legge di stabilità determina i seguenti (più significativi) effetti: a) la provincia di Monza e della Brianza resterà estranea alla città metropolitana di Milano, così come quelle di Prato e di Pistoia resteranno estranee alla città metropolitana di Firenze; b) non sarà possibile, a differenza di quanto previsto dal d.l. n.95 del 2012, l'avvio anticipato di una città metropolitana, con la conseguenza che le province "metropolitane" che cesseranno nel 2013 dovranno essere commissariate; c) lo statuto provvisorio della città metropolitana non potrà essere approvato in alcun caso (la conferenza metropolitana, istituita per legge in ogni provincia destinata a "trasformarsi" in città metropolitana e avente lo scopo di predisporre, eventualmente, lo statuto provvisorio, non potrà operare durante tutto il periodo di sospensione); d) il 1° gennaio 2014 diventerà sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo, ai sensi dell'art.18, comma 3-ter (che ha riacquisito vigenza dopo la decadenza del decreto legge che lo aveva abrogato), non essendo più possibile, prima dell'avvio della città metropolitana, la scelta, mediante lo statuto provvisorio, di un diverso modello di scelta del sindaco metropolitano; e) resterà la lacuna circa le modalità di elezione del consiglio metropolitano nell'ipotesi - che sarà la più frequente in concreto - in cui il sindaco metropolitano si identifichi con il sindaco del comune capoluogo.

Un altro profilo della legge di stabilità che, seppur indirettamente, riguarda le città metropolitane, attiene alle loro funzioni o, meglio, alle funzioni delle province.

La legge attribuisce, infatti, a queste ultime, in attesa del riordino (anziché in esito, come previsto dal d.l. n.95 del 2012) e in via transitoria, le funzioni fondamentali, con la conseguenza (a questo punto pacifica, mentre prima era dubbia) che le medesime funzioni spettano automaticamente anche alle città metropolitane, per

effetto dell'univoco richiamo contenuto nell'art. 18, comma 1, lett.a), del d.l. n.95 del 2012.

9.- Un caso particolare: Roma.

Tra le dieci città metropolitane previste dalla normativa in vigore merita un'attenzione particolare il caso di Roma¹³.

La situazione ordinamentale di Roma, infatti, è complicata dal fatto che la città di Roma ha ricevuto una disciplina speciale prima dalla Costituzione che, all'art.114, terzo comma, ha previsto l'istituzione di Roma Capitale (quale ente locale *sui generis*), affidandone la regolazione ad una legge ordinaria, e, poi, dall'art.24 della legge n.42 del 1990, in attuazione del quale sono stati emanati i decreti legislativi n.156 del 2010 e n.61 del 2012.

L'istituzione della città metropolitana di Roma deve, quindi, armonizzarsi con la disciplina speciale dettata per l'ente locale Roma Capitale.

Tale armonizzazione può in astratto avvenire secondo due schemi: a) la città metropolitana di Roma assorbe e sostituisce Roma Capitale (che, quindi, cessa di esistere quale ente distinto dalla città metropolitana); b) la città metropolitana di Roma Capitale convive con l'ente locale Roma Capitale (i due enti coesistono con funzioni e ordinamenti diversi).

La prima soluzione era stata preferita dalla legge sul federalismo fiscale, là dove ha chiarito (artt. 24, commi 9 e 10) che le disposizioni su Roma Capitale devono intendersi riferite alla città metropolitana di Roma Capitale, quando istituita.

Tale opzione si giustificava, avendo riguardo allo schema procedimentale apprestato dalla legge sul federalismo fiscale, che ammetteva una perimetrazione ristretta delle città metropolitane (rimessa, come detto, all'iniziativa degli enti locali) e che, quindi, quanto a Roma, consentiva (anzi: imponeva) di stabilire la coincidenza della città metropolitana di Roma con Roma Capitale (potendosi, all'epoca, presumere che la

¹³ Cfr. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, per *Studi di federalismi.it* e Università di Roma La Sapienza, Jovene, 2012.

prima avrebbe compreso il Comune di Roma e solo i comuni limitrofi conurbati alla città).

Con la previsione della coincidenza *ex lege* del territorio della provincia di Roma con quello della città metropolitana la situazione è cambiata radicalmente: non avrebbe senso, con l'ordinamento attuale, riconoscere i poteri attribuiti a Roma in quanto capitale (e, quindi, strettamente connessi alle esigenze di governo della "capitalità") a tutto il territorio della Provincia di Roma (che comprende comuni ed aree del tutto avulsi dalle esigenze connesse al ruolo di capitale di Roma).

Per questa ragione, l'opzione prescelta dal Governo Monti (mediante l'abrogazione espressa della disposizione che prevedeva la successione tra i due enti) è stata diversa: la coesistenza dei due enti.

Si tratta di una decisione che è stata assunta sulla base del duplice rilievo dell'irragionevolezza dell'attribuzione ad un ente comprensivo dell'intero territorio provinciale di Roma dei poteri connessi al ruolo di capitale e della eterogeneità delle esigenze di governo delle due tipologie di enti (l'uno preordinato a gestire la complessità metropolitana, l'altro ad amministrare la concentrazione delle istituzioni legate al ruolo di capitale, rivestito dalla città).

Pur essendo fondata su valide ragioni, l'opzione da ultimo illustrata si presta, tuttavia, a plausibili critiche e merita di essere ripensata.

Senza entrare nel dettaglio delle criticità, basti, in questa sede, rilevare che la coesistenza sullo stesso territorio (almeno in parte) di due enti locali dotati di funzioni speciali, tra loro difficilmente coordinabili, determinerà sicuramente conflitti (amministrativi, oltre che politici) e potrebbe generare complicazioni di governo, tali da paralizzare la vita di entrambi gli enti.

Senza pretendere di offrire la soluzione ad un problema di elevata complessità quale quello appena illustrato, ci permettiamo di ipotizzare che, probabilmente, il modo migliore di superare le difficoltà segnalate sarebbe quello di imporre la coincidenza del territorio di Roma Capitale (cioè del comune di Roma) con quello della città metropolitana di Roma, consentire ai comuni limitrofi di aderirvi, mediante

meccanismi procedurali semplificati (rispetto a quelli previsti in precedenza), stabilire, così, la coincidenza dei due enti e prevedere, quindi, che le funzioni già assegnate a Roma Capitale (il cui ordinamento, tuttavia, andrebbe rivisto, in ragione della partecipazione di altri comuni) devono intendersi riferite al nuovo ente, denominato città metropolitana di Roma Capitale (con formale rispetto dell'art.114, terzo comma, della Costituzione), che assommerà, in sé, le funzioni proprie delle città metropolitane ed i poteri speciali già assegnati a Roma Capitale¹⁴.

Ovvero, in analogia alla disciplina della città metropolitana di Barcellona, la legge potrebbe identificare direttamente i comuni limitrofi a Roma Capitale che entrano a comporre la città metropolitana di Roma Capitale, ferma restando l'unicità dell'ente locale.

La decadenza del d.l. n. 188 ha, inoltre, determinato l'incertezza interpretativa, che il decreto legge, invece, si proponeva di risolvere, circa l'applicazione a Roma Capitale del comma 2-bis dell'art.18 e, cioè, circa la possibilità che anche Roma Capitale (al pari degli altri comuni capoluogo di città metropolitane) possa dissolversi ed articolarsi, al suo interno, in più comuni.

Anche senza la previsione esplicita contenuta nel d.l. n.188, riteniamo, tuttavia, pacifica l'opzione ermeneutica per cui l'ente locale Roma Capitale non possa disarticolarsi.

L'esegesi che ammette tale possibilità, infatti, resta impedita dalla previsione costituzionale di Roma Capitale, che ne implica l'integrità come ente locale speciale e che, quindi, impedisce ogni soluzione interpretativa (che sarebbe, infatti, incostituzionale) che autorizza lo scioglimento di un ente dotato di copertura costituzionale, quale organismo nominativamente individuato e, quindi, inscindibile.

Senza la conversione del d.l. n.188 resta, invece, preclusa, a nostro avviso, la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano di Roma (invece prevista

¹⁴ Conformemente, B. CARAVITA, sostiene la opportunità di una coincidenza tra la Città metropolitana di Roma e Roma capitale, *Problemi di impostazione nella istituzione delle città metropolitane e nella disciplina di Roma capitale* in www.federalismi.it, p. 3.

espressamente nel decreto legge decaduto), che, come si vedrà meglio nel paragrafo che segue, è consentita solo nel caso di disarticolazione del comune capoluogo.

Orbene, in mancanza di un'esplicita previsione in tale senso, un'interpretazione che ammettesse la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano di Roma per il solo fatto che il comune capoluogo della città metropolitana di Roma (cioè Roma Capitale) non può scorporarsi in più comuni dovrebbe essere rifiutata siccome chiaramente *contra legem*.

Ma, anche qui, spetterà al legislatore della prossima legislatura risolvere i rilevanti problemi qui appena accennati, ma che rivestono un'enorme importanza, implicando la disciplina dell'amministrazione del territorio della capitale della Repubblica.

10.- Criticità della normativa attuale.

Ci limiteremo, in questo paragrafo, a segnalare, in rapida rassegna, le più vistose lacune della disciplina vigente (quelle, cioè, che impediscono, in difetto di ulteriori interventi legislativi, lo stesso avvio dell'operatività delle città metropolitane) e le più significative questioni interpretative ed applicative, tentando, per le une e per le altre, di suggerire le integrazioni regolative necessarie e le possibili soluzioni ermeneutiche.

Un primo problema è costituito dall'elenco delle città metropolitane contenute nel primo comma dell'art.18.

Per quanto la Costituzione, ma anche il legislatore ordinario, abbiamo omissso (a differenza di quanto stabilito per le province) di definire i requisiti minimi di esistenza di una città metropolitana (attesa la difficoltà di identificare attendibili parametri socio-economico-demografici), appare evidente che l'insediamento di un ente locale dotato di funzioni ulteriori rispetto a quelle attribuite (su territori paragonabili) alle province si giustifica solo in presenza di quelle caratteristiche di intensa conurbazione sopra segnalate.

Ora, è sufficiente scorrere l'elenco delle città metropolitane istituite dall'art.18 (mutuato dalla precedente legislazione al fine di evitare la riapertura di una ingestibile negoziazione politica in Parlamento) per avvedersi che alcune delle città ivi previste possono essere qualificate come metropolitane solo con molta fantasia e che le esigenze amministrative dei relativi territori possono essere efficacemente soddisfatte dall'alternativo ente intermedio (costituito dalla Provincia).

Spetterà al prossimo Parlamento, se si verificheranno le necessarie condizioni politiche, decidere se tagliare quell'elenco e se circoscrivere il catalogo delle città metropolitane a quelle (poche) che nel nostro Paese esigono un ordinamento differenziato e che possono essere identificate nelle (uniche e reali) metropoli di Roma, Milano e Napoli.

Il secondo comma dell'art.18, invece, presenta subito il problema degli ambiti delle città metropolitane.

L'esigenza di istituire direttamente con legge i nuovi enti, senza attendere iniziative locali (comprehensive anche dell'individuazione dei comuni facenti parte della città metropolitana) ha imposto di adottare il metodo (senz'altro grezzo) di stabilire la coincidenza del territorio delle province con quello delle istituende città metropolitane¹⁵.

Orbene, basta conoscere minimamente le diverse realtà geografiche delle aree interessate, per accorgersi che, mentre tale coincidenza ha un senso per alcune (Napoli), non ne ha alcuno per altre (Torino).

Il legislatore si è fatto carico di questo problema e lo ha risolto consentendo espressamente (anche se non ce n'era bisogno) ai comuni interessati di assumere l'iniziativa (il cui seguito, si ricorda, è rimesso all'apprezzamento, non vincolato, del legislatore statale) di uscire dall'ambito di una città metropolitana o (al contrario) di entrarvi.

¹⁵ In senso critico, B. CARAVITA, che propone la soluzione di individuare il comune capoluogo come base della costituenda città metropolitana con la possibilità per i comuni della Provincia di optare per l'ingresso nella città metropolitana (opt- in), *infra*, p. 2

Nonostante la formulazione non propriamente felice del secondo comma dell'art.18, non possono, peraltro, residuare dubbi circa l'attribuzione della predetta possibilità sia ai comuni che, compresi nell'ambito metropolitano, intendono uscire da esso ed aderire ad una provincia limitrofa, sia a quelli che, compresi nel territorio di quest'ultima, decidono, al contrario, di aderire alla città metropolitana confinante.

La predisposizione di questo meccanismo di flessibilità serve senz'altro ad attenuare la rigidità della previsione della coincidenza dei due territori considerati e dovrebbe comportarne una diversa perimetrazione, più appropriata rispetto alle esigenze dei diversi territori.

Anche se, probabilmente, le iniziative dei Comuni formalizzate nell'ambito della procedura di riordino delle province (ed evidentemente dalla stessa condizionate) dovranno essere formalmente confermate, dopo il fallimento di quella.

In ogni caso, gli inconvenienti sopra segnalati potranno essere ovviati anche per mezzo di un saggio utilizzo della possibilità, rimessa allo statuto metropolitano, di modulare in maniera flessibile il riparto delle competenze amministrative tra città metropolitana e comuni dell'area.

In ordine agli organi, si deve, innanzitutto, escludere che lo statuto metropolitano possa prevedere la giunta.

A fronte di un'espressa previsione normativa degli organi metropolitani, che li limita al sindaco ed al consiglio, appare, infatti, preclusa la previsione statutaria di un organo esecutivo, che, se adottata, si rivelerebbe illegittima.

Le esigenze di assicurare al sindaco metropolitano un'adeguata collaborazione nello svolgimento dei compiti esecutivi sono garantite dalla possibilità (esplicitamente riconosciuta per le città metropolitane, ma non per le province) di nominare un vicesindaco e di delegare le proprie funzioni a singoli consiglieri.

Resta aperta, tuttavia, la questione dell'opportunità *de iure condendo* di prevedere la giunta metropolitana.

Com'è noto, la scelta (in coerenza con la disciplina delle province) di non contemplare la giunta è stata essenzialmente dettata da esigenze di contenimento

della spesa pubblica, e non anche da valutazioni negative circa l'utilità di un organo collegiale esecutivo.

Premesso che si tratta di una scelta molto politica e che occorrerebbe verificare l'idoneità della nomina di un vicesindaco e delle deleghe ai consiglieri a soddisfare le esigenze di esercizio delle funzioni esecutive, forse la rilevanza e la consistenza delle funzioni attribuite alle città metropolitane giustificerebbero l'introduzione di un organo esecutivo collegiale (magari a composizione ridotta e con divieto di cumulo degli emolumenti da parte degli assessori che sono anche consiglieri metropolitani).

Sempre in merito agli organi, merita di essere segnalato il problema, molto avvertito dai primi commentatori, del numero dei consiglieri.

Come già detto, nel d.l. n.188 il numero dei consiglieri era stato ridotto a dieci (con una decisione molto, forse troppo, rigorosa del Consiglio dei Ministri), ma era stato concordato con la maggioranza, al Senato, il deposito di un emendamento che ne alzava il numero a venti consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti, a diciotto, in quelle con popolazione superiore a 800.000 abitanti, e a sedici nelle altre.

Sappiamo come è andata a finire: è fallito sia il tentativo del Governo di ridurre il numero dei consiglieri, sia quello del Parlamento di aumentarlo.

Adesso il numero è tornato a quello (originariamente previsto dall'art.18) di sedici consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti, a dodici, in quelle con popolazione superiore a 800.000 abitanti, e a dieci nelle altre.

Resta da chiedersi se tale previsione assicuri la rappresentatività di tutto il territorio metropolitano e se, quindi, l'attuale composizione del consiglio sia idonea a permettergli l'assunzione di deliberazioni che sintetizzino in maniera adeguata ed efficace tutti gli interessi territoriali che dovrebbero trovare ingresso e voce nelle decisioni dell'organo consiliare.

Premesso che il grado di rappresentatività dipenderà molto dalla configurazione della legge elettorale per le province (che, come si dirà meglio dopo, non è stata ancora

approvata), ci permettiamo di osservare che il numero dei consiglieri attualmente previsto appare inadeguato ad assicurare quella rappresentanza del territorio metropolitano che dovrebbe fondare l'investitura democratica del consiglio e che (in questo caso) non soccorrono esigenze di riduzione della spesa a giustificare l'esiguità del numero dei consiglieri (attesa la ordinaria gratuità dell'incarico).

Sempre a proposito degli organi, dev'essere segnalata la lacuna (che il d.l. n.188 aveva invano tentato di colmare) dell'omessa previsione delle modalità di elezione del consiglio provinciale, nel caso in cui il sindaco metropolitano sia di diritto quello del comune capoluogo (che poi sarà il modello di avvio delle città metropolitane).

Nel d.l. n.188 si era chiarito che in quest'ultimo caso l'elezione del consiglio metropolitano si sarebbe svolta con le stesse regole (secondo, cioè, un meccanismo di elezione indiretta) delle elezioni dei consiglieri provinciali. La decadenza del d.l. n.188 ha impedito di colmare la lacuna ed impone, quindi, al prossimo Parlamento di farsi carico della questione e di risolverla (non necessariamente con il richiamo della legge elettorale delle province; sono plausibili anche le soluzioni dell'elezione diretta ovvero di un altro tipo di elezione indiretta) in tempo utile per consentire l'elezione dei consiglieri metropolitani entro dicembre 2013.

Ma il prossimo Parlamento dovrà risolvere un problema ancora più grave di quello appena segnalato: la mancanza del sistema di elezione dei consiglieri provinciali (richiamato, per le città metropolitane, quantomeno per l'ipotesi in cui lo statuto scelga che il sindaco metropolitano sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia).

Come è noto, il Governo Monti aveva deliberato un disegno di legge (A.C. n.5210), contenente le regole di elezione dei consiglieri provinciali e del presidente della provincia, il cui esame, tuttavia, nella I Commissione della Camera dei Deputati, è stato solo avviato ma non ha prodotto alcun significativo risultato.

Anche l'introduzione della disciplina elettorale delle province si rivela, quindi, urgente, sempre che la Corte Costituzionale (già investita della questione) non

dichiari incostituzionale il sistema di elezione indiretta degli organi delle province (e, di riflesso, di quelli delle città metropolitane).

Con la legge elettorale degli organi delle province (e, per effetto del rinvio, delle città metropolitane) dovrà, inoltre essere chiarito se la perdita della carica di consigliere comunale o di sindaco implichi o meno (e, in caso positivo, dovranno essere disciplinate le conseguenze: elezioni suppletive o subentro del primo dei non eletti) la perdita di quella di consigliere o di sindaco metropolitano (attesa la natura indiretta della rappresentanza).

Così come andrebbe completata la disciplina degli effetti, sul consiglio metropolitano, della perdita della carica di consigliere comunale o di sindaco da parte di chi è stato eletto, con l'elezione indiretta, sindaco metropolitano; mentre, infatti, l'art.18, comma 3, chiarisce che, in caso di coincidenza del sindaco metropolitano con quello di sindaco del comune capoluogo, la perdita di quest'ultima carica non comporta lo scioglimento del consiglio metropolitano, ma solo l'affidamento delle funzioni del sindaco al vicesindaco o al consigliere più anziano, la norma tace sugli effetti della diversa situazione sopra descritta (perdita della carica di base da parte del sindaco metropolitano eletto in via indiretta). E, nel silenzio della legge, risultano plausibili tre interpretazioni: che il consiglio si sciogla e si provveda alla contestuale elezione (indiretta) del sindaco e del consiglio metropolitani, che (anche in questo caso) il consiglio metropolitano resti in carica e si provveda alla rinnovazione della sola elezione del sindaco metropolitano, ovvero (ancora) che non accada alcunché e che il sindaco metropolitano resti in carica anche dopo avere perso la carica di consigliere comunale o di sindaco.

Dovendosi escludere quest'ultima opzione interpretativa, che viola la regola secondo la quale il requisito dell'elettorato passivo non deve essere posseduto solo al momento dell'elezione di secondo grado, ma deve essere conservato per tutto il mandato elettivo (nel ché si sostanzia la rappresentanza indiretta), la scelta tra le altre due presenta profili di discrezionalità politica, che dovranno, quindi, essere apprezzati dal legislatore il quale dovrà occuparsi del completamento della disciplina in esame.

Le questioni sono complesse e basti, qui, averle ricordate.

Dovrebbe, ancora, essere precisato (anche questa volta con una modifica legislativa) che la limitazione dell'elettorato attivo e passivo ai sindaci e ai consiglieri dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, che, per come formulata nel primo periodo del comma 6, parrebbe rivestire valenza generale ed onnicomprensiva, vale solo per i casi di elezione indiretta, e non anche per quello (di cui al comma 4, lettera c) di elezione diretta del sindaco, ma anche dei consiglieri metropolitani.

In mancanza di una modifica che estenda a tutti i cittadini l'elettorato attivo e passivo nella fattispecie considerata, sarebbe, infatti, plausibile un'esesigi che consentisse l'elezione diretta del sindaco e dei consiglieri, ma limitando l'elettorato passivo ai sindaci ed ai consiglieri comunali (con evidente ed inaccettabile vanificazione della chiara intenzione del legislatore di volere, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, la più ampia partecipazione democratica - estesa, cioè, anche alla libera presentazione di candidature - all'elezione degli organi metropolitani).

In merito all'elezione del consiglio metropolitano, occorre, ancora, domandarsi se, in mancanza di una previsione espressa della potestà del Ministro dell'Interno di indire le elezioni a novembre 2013 (contenuta nel d.l. n.188, poi decaduto), sia o meno ammessa tale possibilità.

Ad avviso di chi scrive, anche senza un'esplicita previsione legislativa in tale senso, rientra nelle prerogative istituzionali del Ministero dell'Interno assicurare il funzionamento degli organi degli enti locali, con la conseguenza che, al fine di garantire la nascita delle città metropolitane il 1° gennaio 2014 (prevista dalla legge), risulta senz'altro legittima (se non doverosa) la predisposizione dei meccanismi procedurali finalizzati all'insediamento tempestivo dei loro organi di governo, non essendo ipotizzabile l'avvio dell'operatività di un ente locale con il solo organo monocratico del sindaco (perlopiù rappresentativo solo di una parte del territorio: quella del comune capoluogo).

Non si può, peraltro, dubitare seriamente dell'applicabilità dell'art.18, comma 3-ter (rivissuto per effetto della decadenza del d.l. n.188), che prevede (si ricorda) che, in

caso di mancata approvazione dello statuto provvisorio, diventa sindaco metropolitano quello del comune capoluogo, restando, ai fini che qui interessano, del tutto irrilevanti le ragioni della mancata approvazione dello statuto provvisorio (quand'anche consistenti nella impossibilità giuridica di quest'ultima, come accade per effetto della clausola di sospensione introdotta dalla legge di stabilità): la disposizione si propone, infatti, l'evidente fine di predisporre un meccanismo automatico di superamento dell'*impasse* derivante dalla oggettiva assenza di una efficace modalità di scelta del sindaco metropolitano (ciò che accade per effetto della sospensione dell'operatività della Conferenza metropolitana).

Necessita, invece, di una modifica legislativa la previsione della gratuità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco (prevista al comma 10 dell'art.18), che ne circoscriva l'ambito applicativo ai soli casi di elezione indiretta, in cui, cioè, i titolari delle predette cariche siano già consiglieri comunali o sindaci, e, comunque, finché conservino tali ultime cariche, e che escluda dal suo ambito applicativo i casi di elezione diretta (sia del sindaco, che dei consiglieri metropolitani), in ossequio al principio che una carica elettiva non può restare sprovvista di una qualsivoglia remunerazione.

In ordine ai tre diversi modelli di *governance* affidati alla scelta statutaria deve, invece, darsi conto di una rilevante questione interpretativa insorta in merito alla lettura del comma 4, lett.c) dell'art.18, là dove prevede che, nel caso in cui lo statuto prevede la disintegrazione del comune capoluogo, il sindaco metropolitano sia eletto a suffragio universale e diretto.

Tale previsione, in particolare, ha sollevato due dubbi ermeneutici: a) se, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, "possa" o "debba" scegliersi il modello dell'elezione diretta del sindaco metropolitano; b) se tale ultimo modello possa scegliersi solo nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, ovvero anche senza tale ultima decisione statutaria.

Anche tali questioni erano state risolte dal d.l. n.188 nel senso di prevedere che l'opzione dell'elezione diretta del sindaco metropolitano doveva intendersi ammessa

“solo” nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, con la duplice conseguenza che la scelta dell’elezione diretta non è possibile se non si scoglie il comune capoluogo e che, in quest’ultimo caso, quella è l’unica opzione possibile.

Anche se il d.l. n.188 è decaduto, il chiarimento ivi contenuto conserva un elevato valore, quale canone ermeneutico della volontà del Governo (il Parlamento, come è noto, non si è pronunciato), ed appare del tutto coerente con l’evidente *ratio* di assicurare una rappresentanza diretta ai cittadini della città metropolitana nell’ipotesi in cui lo smembramento del comune capoluogo impone una più omogenea e diffusa rappresentatività di tutto il territorio metropolitano.

Essendo, tuttavia, plausibili anche diverse opzioni ermeneutiche (in particolare quella, che non pare preclusa dal tenore letterale della disposizione, per cui l’elezione diretta del sindaco metropolitano può essere scelta anche senza il dissolvimento del comune capoluogo), è necessario, anche qui, che il prossimo Parlamento chiarisca presupposti e condizioni della scelta statutaria dell’elezione diretta del sindaco metropolitano.

Dovrebbe, invece, pervenirsi in via meramente interpretativa, e senza bisogno di modifiche legislative, alla conclusione che la scelta statutaria dell’elezione diretta sarà concretamente attuabile, solo dopo il perfezionamento dell’iter amministrativo e legislativo di disarticolazione del comune capoluogo (mediante lo svolgimento del *referendum* e l’emanazione della necessaria legge regionale), e non anche in conseguenza della mera deliberazione dello statuto contenente la predetta previsione.

Le questioni relative al contenuto dello statuto provvisorio (se dovesse, cioè, limitarsi alle sole opzioni fondamentali dei modelli di scelta del sindaco o se potesse estendersi a tutti gli ambiti della vita e del funzionamento dell’ente) sono state, invece, risolte dalla legge di stabilità, che, avendo sospeso per tutto il 2013 l’applicazione dell’art.18, produce come principale effetto proprio l’impossibilità di convocare la Conferenza metropolitana e di approvare lo statuto provvisorio.

Quanto, invece, al contenuto dello statuto definitivo è lecito interrogarsi se lo stessa debba (o, comunque, possa) comprendere anche i profili contemplati all'art.6, commi 2 e 3, del TUEL, ovvero se debba limitarsi a quelli elencati all'art.18, comma 9.

A ben vedere, la questione si rivela più teorica che pratica, nel senso che l'ampiezza e la genericità della lettera a) del citato comma 9 ("regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni") devono senz'altro essere intese come comprensive anche degli aspetti di dettaglio declinati dall'art.6 del TUEL (ancorchè non richiamato), quali (ad esempio) le forme della partecipazione popolare, dell'accesso dei cittadini alle informazioni, delle condizioni di pari opportunità tra uomini e donne.

Ma il contenuto più innovativo dello statuto metropolitano è senz'altro quello riferito alla disciplina dei rapporti tra la città metropolitana ed i comuni dell'area (quanto, in particolare, alla mobilità dell'esercizio delle funzioni), che rivela e postula, al contempo, la complessità (alla quale offre un'intelligente soluzione) dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi sul territorio metropolitano.

Merita, in proposito, di essere segnalata la possibilità che le funzioni vengano delegate dalla città metropolitana ai comuni dell'area in maniera differenziata; e cioè distinguendo, all'interno del territorio, le aree che, per la loro organizzazione amministrativa, sono in grado di svolgere meglio quei compiti, dalle altre che (quanto a quelle funzioni) continueranno ad essere amministrare dalla città metropolitana.

Anche tale previsione, come si vede, obbedisce a quella regola della flessibilità organizzativa che costituisce il *fil rouge* di tutta la disciplina in commento.

Sempre al riguardo della mobilità delle funzioni, è stato acutamente osservato come alcune competenze si prestano ad essere centralizzate, quali quelle relative alla pianificazione territoriale ed infrastrutturale (che esigono, cioè, deliberazioni inscindibili e strategiche), mentre altre ad essere decentrate, quali la gestione e

l'organizzazione dei servizi pubblici di rilievo infracomunale, che, invece, ammettono una più utile amministrazione frazionata¹⁶.

Restano, ancora, da esaminare le questioni relative alle funzioni.

Al riguardo, va, anzitutto, rilevato che non può più residuare alcun dubbio (prima, invece, lecito) circa l'immediata operatività della disposizione attributiva alle città metropolitane delle funzioni fondamentali delle province, dopo che la legge di stabilità, capovolgendo l'impostazione del d.l. n.95, ne ha riconosciuto la spettanza da subito (ancorchè "in attesa del riordino, in via transitoria" anziché "all'esito del riordino").

Come si è detto, la legge è strutturata mediante la previsione di un catalogo di funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane, in parte stabilite *per relationem* a quelle delle province, siccome riferite alla medesima area vasta governata da entrambe le tipologie di enti, e in parte diverse ed ulteriori rispetto a queste ultime, consistenti in quelle che caratterizzano il governo metropolitano.

Le questioni interpretative relative alle funzioni sono di tre ordini: quella relativa alle omissioni, quella relativa all'esegesi del contenuto delle generiche dizioni contenute nell'art.18, comma 7, lett.b) e quella relativa all'acquisto, a titolo di successione universale, da parte delle città metropolitane della titolarità delle funzioni amministrative (diverse da quelle fondamentali) già attribuite alle province.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse e rilevanti problematiche implicate da ognuna delle questioni sopra sintetizzate, ci limiteremo ad osservare, quanto alla prima, che alcuni commentatori hanno rilevato l'insufficienza delle funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane e la loro inidoneità a soddisfare le esigenze di un governo efficace delle aree ad intensa conurbazione, segnalando, in particolare, tra le omissioni più gravi, quelle relative all'amministrazione della grande

16 V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, Appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 21 novembre 2012, Astrid.

distribuzione commerciale, alle politiche per il lavoro ed alla formazione professionale¹⁷.

Deve rilevarsi, al riguardo, che, pur comprendendo la giusta aspirazione ad un più ricco e completo catalogo di funzioni fondamentali, il nucleo di quelle attribuite si rivela senz'altro idoneo a soddisfare le esigenze più urgenti e rilevanti di amministrazione di realtà metropolitane e che il novero delle funzioni devolute alle città metropolitane potrà (meglio: dovrà) arricchirsi di quelle (ulteriori) che lo Stato e le regioni sono chiamate ad affidare loro, ai sensi degli artt. 118 della Costituzione e 18, comma 11-bis, d.l. n.95.

Le regioni dovranno, in particolare, provvedere ad effettuare una ricognizione delle funzioni amministrative riferibili alle loro competenze legislative, a identificare quelle il cui esercizio risulta più appropriato da parte delle città metropolitane (per le loro già evidenziate caratteristiche socio-economico-demografiche) e deliberarne, quindi, l'intestazione a queste ultime.

Quanto alla seconda questione, basti accennare ai problemi della definizione della latitudine e dell'operatività delle funzioni fondamentali relative alla pianificazione territoriale generale ed alla promozione ed al coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

In merito alla pianificazione territoriale generale, ci limitiamo a segnalare che, per attribuire un senso a tale previsione (che, altrimenti, resterebbe priva di significato), occorre intenderne il contenuto secondo una dimensione più ampia della pianificazione territoriale di coordinamento (contestualmente assegnata alle città metropolitane quale funzione fondamentale delle province), qualificando, in particolare, il relativo strumento amministrativo come piano regolatore generale (e, cioè, come uno strumento di pianificazione che configura direttamente la conformazione urbanistica del territorio).

17 A. VIGNERI, *Le funzioni della città metropolitana*, Appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 18 novembre 2012, Astrid.

Così interpretato il contenuto della funzione in commento, restano da decifrare i rapporti tra tale competenza e quella (sempre pianificatoria) che residua in capo ai comuni dell'area, i quali (ci pare) dovrebbero, in ogni caso, vedere i loro compiti ridimensionati alla disciplina edilizia di dettaglio (nelle forme e con le modalità stabilite nello statuto metropolitano).

Senza tentare la soluzione di un problema che resta affidato all'autonomia statutaria dell'ente, appare, al riguardo, apprezzabile l'osservazione di chi¹⁸ suggerisce di importare i modelli di quelle regioni che hanno distinto i piani strutturali (contenenti le linee guida) e i piani operativi (che contengono la disciplina urbanistica del territorio), riservando alle città metropolitane la responsabilità dell'adozione dei primi ed ai comuni quella dell'adozione dei secondi; e ciò al fine di evitare che il medesimo ente (la città metropolitana) adotti due strumenti urbanistici disomogenei tra di loro (il piano di coordinamento e quello di pianificazione generale).

Non ci persuade, invece, la tesi circa la necessità di una legge per assicurare l'operatività dell'attribuzione in esame: appaiono sufficienti la previsione dell'art.18, comma 7, e l'approvazione dello statuto - che chiarisca il coordinamento tra gli ambiti di pianificazione spettanti, rispettivamente, ai comuni ed alle città metropolitane - per consentire a queste ultime di adottare l'atto di pianificazione generale; spetterà, poi, alle regioni adeguare le loro leggi urbanistiche al mutato quadro delle competenze amministrative, ma senza che tale adempimento possa condizionare negativamente l'operatività di un'attribuzione disposta da una legge dello Stato.

Quanto, ancora, alla funzione relativa alla promozione ed al coordinamento dello sviluppo economico e sociale, è stato osservato che la genericità della formula utilizzata dal legislatore autorizza l'esercizio di tutti quei compiti (innominati e sprovvisti di regolazione amministrativa) funzionali alla crescita economica del territorio ed alla coesione sociale, e non contestualmente assegnati alla responsabilità di altre autorità.

18 A. VIGNERI, op. cit.

Si tratta, in quest'ottica, della previsione più innovativa dell'art.18 e che potrebbe comprendere tutte le iniziative preordinate al sostegno alle imprese, all'attrazione degli investimenti, alle politiche del turismo, alle iniziative formative, agli incentivi alla produzione, al coordinamento ed all'integrazione delle politiche sociali dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Come si vede, con i soli limiti del rispetto delle competenze di altre amministrazioni e della disponibilità di risorse finanziarie, la funzione in commento consente un'ampia gamma di iniziative economico-sociali e può costituire il fondamento della programmazione strategica di crescita e di coesione del territorio.

In ordine, da ultimo, alla sorte delle funzioni amministrative delle province, diverse da quelle fondamentali, si osserva che, anche in mancanza della precisazione (forse pleonastica) introdotta dal, poi decaduto, d.l. n. 188 (secondo cui sono attribuite alle città metropolitane anche le funzioni amministrative, diverse da quelle fondamentali, già spettanti alle province), si perviene alla medesima conclusione seguendo un percorso logico-ermeneutico che si fonda sulla previsione della successione a titolo universale tra province e città metropolitane (art.18, comma 8, lett.a), che, per l'ampiezza della sua latitudine, non può che essere intesa come comprensiva anche del subentro nella titolarità di tutte le competenze amministrative già assegnate alle province.

Ciò posto, resta inteso che le città metropolitane non potranno vantare alcuna pretesa circa la conservazione di quelle funzioni, restando, comunque, rimessa la scelta sulla loro più utile allocazione allo Stato e alle regioni, negli ambiti di rispettiva competenza.

Per concludere, si deve segnalare che il dPCM previsto dall'art.24 del d.lgs. n.68 del 2011, e finalizzato ad assicurare alle città metropolitane le entrate destinate a finanziarne l'attività, non è stato ancora adottato (al momento in cui scriviamo), ancorchè sia scaduto il termine di tre mesi dall'emanazione del d.l. n.95, e che tale adempimento si rivela urgente ed indifferibile in quanto strumentale ad assicurare

quella flessibilità fiscale essenziale alla vita ed alle politiche attive delle città metropolitane.

11.- Una sfida per la prossima legislatura.

Il tema dell'avvio delle città metropolitane sembra diventato ormai includibile e il processo preordinato al loro concreto funzionamento non appare più arrestabile (a meno che non ci pensi la Consulta dichiarando l'incostituzionalità dell'art.18 con la sentenza attesa per giugno).

L'importanza attribuita dalle associazioni degli industriali all'operatività delle città metropolitane dimostra, peraltro, come le politiche di crescita del sistema Paese non possano più prescindere dall'effettiva costituzione di unità amministrative capaci di governare lo sviluppo industriale nelle aree territoriali (che si trovano ormai a competere direttamente con le omologhe realtà metropolitane straniere) in cui si concentrano gli insediamenti produttivi più strategici e di assicurarne la coesione economica e sociale.

Il nuovo Governo ed il nuovo Parlamento sono, pertanto, chiamati a completare la disciplina vigente, introducendo quelle integrazioni e quelle modificazioni sopra segnalate come necessarie, assicurando l'attuazione di un'innovazione istituzionale attesa da oltre vent'anni.

Come già detto, oltre alle correzioni ordinamentali che servono ad assicurare l'operatività dell'istituzione, sarebbe bene che il legislatore ripensasse anche l'elenco delle città metropolitane ed i confini di alcune di esse (riducendo quelli della città metropolitana di Roma ed ampliando quelli delle città metropolitane di Firenze e di Milano, che non possono non comprendere, rispettivamente, Prato e Monza).

Ovviamente il completamento ed il perfezionamento della disciplina delle città metropolitane (ancorchè formalmente autonoma ed indipendente) non potrà prescindere da una più organica, sistematica e strutturale iniziativa di riforma delle istituzioni territoriali.

In quest'ottica dev'essere ripensato quel federalismo alla cui dogmatica e spesso acritica accettazione si sono inchinati i legislatori degli ultimi (almeno dodici) anni; non per smentirne *ratio* ed obiettivi, ma per precisarne gli ambiti e, così, valorizzarne il pregio istituzionale.

Un federalismo correttamente inteso, in un Paese che ha la storia del nostro, dovrebbe consistere in una decisa devoluzione ai comuni delle funzioni amministrative e della gestione dei servizi ai cittadini, nell'attribuzione alle province (che vanno, in ogni caso, riordinate) delle sole funzioni che non possono essere utilmente allocate ai comuni, nell'assegnazione alle città metropolitane di quei compiti necessari a governare le conurbazioni, nel mantenimento alle regioni della funzione legislativa nelle (sole) materie che non necessitano di una disciplina uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale (vuoi perché attinenti a settori strategici per l'economia del Paese, vuoi perché pertinenti ad ambiti ordinamentali che, intrinsecamente, non possono tollerare differenze di legislazione sul territorio).

Si può anche valutare l'opzione (molto demagogicamente propalata come la panacea di tutti i mali della spesa pubblica italiana) della soppressione delle province, con contestuale attribuzione alle regioni del compito di individuare le modalità di esercizio sul territorio delle c.d. funzioni di area vasta (ambiente, gestione delle scuole di secondo grado, strade extraurbane), a condizione, tuttavia, che si provveda (contestualmente) a disporre la fusione dei comuni che non raggiungano una soglia demografica minima (per esempio 10.000 abitanti) e che si stabiliscano dei vincoli alla stabile strutturazione di altri (magari più numerosi delle province) enti di secondo grado¹⁹.

Un federalismo utile, in altri termini, si risolve nella corretta allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, secondo la logica della sussidiarietà verticale, anche accompagnata dall'introduzione di meccanismi di autonomia fiscale e di responsabilizzazione finanziaria, ma senza estendersi fino allo svuotamento della competenza legislativa dello Stato nelle materie strategiche per la

19 F. PATRONI GRIFFI, intervento cit., su www.federalismi.it.

crescita del Paese e senza pretendere dalle istituzioni locali (per quanto interessa, in particolare, le città metropolitane) iniziative autoriformiste.

Come si vede, l'avvio delle città metropolitane costituisce solo l'inizio di una stagione (ormai indifferibile) di epocali riforme delle istituzioni territoriali, che potrà essere (ormai) arrestata solo dal combinato disposto dei più ottusi conservatorismi localistici e della più demagogica ed utopistica propaganda riformista, che finiranno per produrre lo stesso risultato dell'immobilismo cronico.

E questo l'Italia non se lo può permettere.

CARLO DEODATO

Normativa Pubblica amministrazione

Le norme in materia di unioni e fusioni *di Claudia Tubertini*

In coerenza con la scelta di elevare l'unione a modello privilegiato per l'esercizio associato delle funzioni comunali, la legge n. 56/2014 detta un'ampia serie di disposizioni, anche di carattere puntuale, aventi ad oggetto la sua organizzazione politica ed amministrativa e le modalità di esercizio delle rispettive funzioni, accompagnate da nuove norme di incentivazione e favore. Anche le aggregazioni definitive tra comuni, nella forma della fusione e dell'incorporazione, sono oggetto di nuova attenzione e deciso incoraggiamento. Se l'obiettivo è chiaro e coerente con le scelte legislative recenti, qualche dubbio permane sull'impatto della nuova disciplina sulla variegata realtà locale e sulla sua compatibilità con il riparto delle competenze legislative, attuali e future, tra Stato e Regioni.

(22) Anci Upi, *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata*, 3 luglio 2014.

Il nuovo assetto delle unioni di comuni

Il processo incrementale che ha condotto, a partire dalla l. n. 142/1990, ma soprattutto, negli anni 2000, alla diffusione di nuove forme di cooperazione strutturale a livello locale, ha riguardato anche e soprattutto le unioni di comuni, che rappresentano ormai una realtà ben radicata nel nostro Paese: sono infatti 374 le unioni attualmente esistenti.

La loro distribuzione si presenta peraltro alquanto variegata a livello regionale: differenziazione che è riconducibile alla diversa conformazione del tessuto comunale, al differente grado di propensione all'associazionismo delle varie parti del territorio, ma anche al diverso ruolo (ed impegno finanziario) assunto dalle Regioni nell'incentivazione ai processi di aggregazione volontaria (1). Per l'insieme combinato di questi fattori, attualmente le unioni sono collocate per quasi la metà nel nord Italia (47,59%), e, a scalare, nelle isole (22,19%), al centro e al sud (rispettivamente, 14,44% e 15,78%) e coinvolgono, nel complesso, 1.917 comuni, rappresentanti, tuttavia, solo poco più di 8 milioni di abitanti (2).

Un aspetto che accomuna tutto il territorio nazionale è invece il forte incremento delle unioni a seguito dell'entrata in vigore delle norme del d.l. n. 78/2010, che hanno individuato nell'unione stessa l'unica forma strutturale riconosciuta dall'ordinamento statale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a comunità montane).

Sul punto, è opportuno rammentare che nelle more di approvazione della legge n. 56, l'art. 1, c. 530 della legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) ha graduato i termini per le gestioni associate obbligatorie, prevedendo entro il 30 giugno 2014 la necessaria gestione associata di ulteriori tre funzioni fondamentali (le prime tre dovevano essere state già attivate entro il 31 dicembre 2013) e

disponendo che il completamento della gestione associata di tutte le funzioni fondamentali debba avvenire comunque entro il 31 dicembre 2014 (termine prorogato quindi di 12 mesi rispetto al termine precedente).

L'introduzione di precisi limiti alla discrezionalità delle amministrazioni locali nella scelta dell'an e del *quomodo* della cooperazione ha segnato un deciso cambiamento di rotta nella storica impostazione della nostra legislazione in materia di ordinamento locale: un cambio di rotta ritenuto, generalmente, inevitabile per assicurare ai Comuni - nell'impossibilità di procedere ad una complessiva revisione della mappatura comunale - la dimensione adeguata a rispondere a bisogni economici, sociali, culturali della propria popolazione (3).

In coerenza con la scelta di elevare l'unione a forma strutturale privilegiata per l'esercizio associato delle funzioni comunali, la l. n. 56/2014 interviene dunque a disciplinarne più precisamente l'ordinamento, attraverso una serie di disposizioni, anche di carattere puntuale, aventi ad oggetto l'organizzazione politica ed amministrativa dell'ente e le modalità di esercizio delle rispettive funzioni. Ne deriva una disciplina assai più spessa della precedente (4), che, non a caso, ha già suscitato la prima reazione contraria di alcune Regioni, che hanno lamentato la lesione della propria competenza legislativa in materia (5). Da un lato, infatti, l'art. 32 del Testo Unico degli enti locali (d'ora in poi Tuel) viene modificato ed ampliato, mediante l'aggiunta di ulteriori commi; dall'altro, esso viene affiancato da nuove disposizioni, alcune introdotte, secondo la tecnica della novella, a modifica dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, altre, più numerose, dettate direttamente dalla nuova legge. Non è stato quindi accolto, se non parzialmente, il suggerimento di semplificare la disciplina statale delle unioni, accorpandola in un'unica fonte normativa; si è cercato invece di eliminare l'incertezza circa l'individuazione della disciplina applicabile alle di-

(1) Cfr. sul punto L. Vandelli, *Commento al comma 4, in Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, 49.

(2) Dati aggiornati a luglio 2014 tratti dal sito www.unioni.anci.it.

(3) Sul tema mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, nonché a G. Piperata, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, entrambi in *Istituzioni del federalismo (IdF)*, 2012, 695 ss. e 503 ss.

(4) In questo senso anche N. Vicoconte, *Art. 1, comma 4, in*

A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, 85 ss.

(5) Si tratta delle Regioni Campania e Puglia (ricorsi nn. 43 e 44/2014), che hanno inserito tra i profili di contestazione anche la violazione della competenza legislativa regionale derivante dalla nuova disciplina delle unioni e delle procedure di fusione; i ricorsi della Regione Lombardia e Veneto, invece (n. 39 e 42/2014), si concentrano esclusivamente sull'asserita illegittimità delle nuove disposizioni in materia di Province e Città metropolitane. Sul punto si ritornerà alla fine del presente commento.

verse ipotesi di ricorso, da parte dei comuni, al modello "unione": quello volontario e quello per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali. In entrambi i casi, la disciplina comune è ora quella dettata dall'art. 32 riformato (6) con l'aggiunta, per le unioni "obbligatorie", di quella contenuta nel citato art. 14, d.l. n. 78/2010, che viene espressamente modificato nella parte riferita alla dimensione minima delle unioni aventi al proprio interno comuni tenuti all'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali (7).

Una indubbia semplificazione si è poi determinata con l'abrogazione, ad opera del c. 104, dei commi da 1 a 13 dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011, che avevano introdotto una "speciale" forma di unione che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti potevano (e non più dovevano) istituire (in forza delle modifiche apportate al testo dell'art. 16 dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012) per l'esercizio associato di tutte le proprie funzioni. Si è in tal modo eliminato definitivamente questo modello differenziato, che aveva suscitato, soprattutto nella sua formulazione originaria (8), dubbi di opportunità oltre che di legittimità e che, mai applicato, era stato, sia pur molto parzialmente, già corretto dall'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 44/2014) (9).

Per quanto riguarda la disciplina degli organi dell'unione, va rammentato come rispetto alla versione originaria del Tuel - il quale dettava una disciplina a maglie larghe, che rimetteva agli statuti la loro individuazione e composizione, sia pure entro limiti dimensionali e nel rispetto della loro natura di secondo grado - il legislatore recente fosse già intervenuto non solo ad enumerarli, ma anche a indicarne più puntualmente la composizione. In base al c. 3 dell'art. 31 Tuel, come modificato dall'art. 19, c. 3, d.l. n. 95/2012, si era infatti estesa a tutte le unioni la tradizionale tripartizione degli organi comunali, prevedendo, in particolare, che il Presidente fosse scelto tra i sindaci dei comuni associati (come previsto sin dall'origine), la Giunta, tra i componenti dell'esecutivo dei comuni, e che

il Consiglio fosse composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. La più recente disciplina si era dunque preoccupata, nel contesto generale della riduzione della spesa pubblica, di ribadire il necessario rispetto di un tetto massimo per la composizione del Consiglio, coincidente con quello valevole per un comune di pari dimensione, sacrificando così (ove non possibile) la rappresentanza di tutti i comuni. La necessità di rispettare questo limite dimensionale aveva portato molti statuti delle unioni (ed anche alcune leggi regionali) a prevedere, accanto al Consiglio, altri organi assembleari (in particolare, il comitato dei sindaci): soluzione in un primo momento prescelta anche nel progetto di legge qui in commento, ma poi abbandonata nel corso del passaggio dalla prima alla seconda lettura del testo in Parlamento. L'attuale c. 105, modificando l'art. 32, c. 3, terzo periodo del Tuel, rimette allo statuto dell'unione l'articolazione del Consiglio senza predeterminare limiti numerici, vincolandolo, tuttavia, sia alla necessaria rappresentanza delle minoranze, sia alla rappresentanza di ogni comune. La ratio di questa modifica, introdotta a così ridotta distanza dall'entrata in vigore del d.l. n. 95/2012, è certamente quella di assicurare a tutti i comuni aderenti una adeguata voce nell'organo di indirizzo dell'unione, la cui importanza viene notevolmente rafforzata dalla consistenza delle funzioni affidate all'ente in attuazione dei nuovi obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali; costituisce una plastica dimostrazione di questa rinnovata importanza del Consiglio dell'unione anche l'attribuzione a quest'ultimo del potere di revisione dello statuto dell'unione (cfr. nuovo c. 5 dell'art. 32). Quanto ai possibili rischi di aumento della spesa, l'art. 108 si preoccupa di ribadire che tutte le cariche dell'unione sono esercitate a titolo gratuito: norma che senz'altro

(6) Così conferma il nuovo comma 28-bis dell'art. 14 d.l. n. 78/2010.

(7) In particolare, ai sensi del nuovo art. 14, c. 31, del d.l. n. 78/2010, nella versione modificata dal c. 107 della l. n. 56, si prevede che il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni per l'esercizio associato obbligatorio sia di 10.000 abitanti, ma che esso scenda a 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali indi-

viduati dalla Regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite.

(8) Sul punto cfr. G. D'Auria, *La manovra di agosto, in questa Rivista*, 2012, 1, 11; V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2012, 2.

(9) Sono state oggetto di censura da parte della Corte tutte le disposizioni di dettaglio relative all'ordinamento interno di queste unioni, in quanto non riconducibili alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Pubblica amministrazione

annulla l'impatto economico del prevedibile incremento dei Consigli, ma che certo non annulla il rischio della creazione di organi pletorici e poco funzionali (10). D'altro lato, la garanzia della presenza di propri rappresentanti in seno al consiglio dell'unione può costituire un elemento che facilita la scelta dei comuni di spogliarsi dell'esercizio diretto di proprie competenze, affidandole all'unione, anche nel caso in cui non siano obbligati. Seguendo questa diversa prospettiva, quindi, l'incremento della rappresentatività del Consiglio non può che rafforzare, in generale, l'unione, garantendo il circuito dell'*accountability* ed attenuando l'effetto di allontanamento dal cittadino delle decisioni riguardanti l'esercizio delle competenze comunali.

Lo stesso statuto dell'unione stabilisce, ai sensi del nuovo c. 4 dell'art. 32 Tuel, le modalità di funzionamento degli organi ed i relativi rapporti, osservando, per quanto non derogati dalla l. n. 56, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori (11).

La disciplina degli organi dell'unione viene completata dall'inserimento, all'interno dell'art. 32 del Tuel, del nuovo c. 5-ter nel quale, per la prima volta, viene disciplinato espressamente il segretario dell'unione - scelto obbligatoriamente tra i segretari dei comuni aderenti - quale organo necessario di cui si avvale il Presidente dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Solo in via transitoria sono fatti salvi gli incarichi di segretario conferiti a dipendenti delle unioni o a dipendenti di comuni (diversi dai segretari comunali, s'intende). Si conferma, dunque, la centralità, ed anzi la doverosità delle funzioni del segretario anche all'interno delle unioni, ma si vieta, come per gli organi politici dell'unione, che a questo incarico consegua il riconoscimento di maggiori emolumenti: previsione di inusitata severità, che mal si concilia proprio con le responsabilità ed il ruolo, anche gestionale e non di mero coordinamento, che il segretario dell'unione può rivestire, in analogia a quanto avvie-

ne nei comuni. La scelta qui operata potrebbe essere, peraltro, radicalmente rimessa in discussione qualora venisse approvato il progetto di riforma volto ad eliminare dall'intero ordinamento locale la figura del segretario comunale (12).

La gestione associata delle funzioni in unione e le forme di incentivazione e favore

I commi 110-115 rappresentano una assoluta novità nel panorama normativo nazionale. In essi, infatti, si rinvencono, da un lato, disposizioni volte ad adattare al modello organizzativo dell'unione interventi legislativi che hanno previsto, all'interno di tutte le pubbliche amministrazioni, l'istituzione di specifiche figure organizzative; dall'altro, si dettano per la prima volta norme relative alle modalità di gestione in forma associata di specifiche funzioni fondamentali, volte a dirimere importanti questioni interpretative e ad assicurare l'integrale conferimento dell'esercizio delle predette funzioni all'unione. Le previsioni sono tutte accomunate dalla finalità di semplificazione e di stretta penetrazione tra l'unione e i comuni che la compongono.

Al primo tipo di disposizioni è riconducibile il c. 110, ai sensi del quale le funzioni di Responsabile anticorruzione e di Responsabile per la trasparenza possono essere svolte da un unico funzionario nominato dal Presidente dell'unione anche per i comuni associati. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione dei comuni possano essere unificate in capo ad un unico organo di revisione, operante sia per i comuni che per l'unione, costituito in forma monocratica per le unioni formate da comuni che non superino complessivamente i 10.000 abitanti, mentre le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e controllo di gestione (Oiv) possano essere attribuite dal Presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento dell'unione stessa.

I commi 111-115 contengono invece disposizioni relative all'esercizio in forma associata di specifiche funzioni comunali fondamentali. Si stabilisce così l'attribuzione al Presidente dell'unione, ove

(10) La previsione della necessaria rappresentanza di tutti i Comuni nell'organo consultivo si applica non solo ai Comuni tenuti a conferire all'Unione l'esercizio di tutte le loro funzioni fondamentali (quelli per i quali, si è detto, l'esigenza di rappresentanza adeguata è essenziale), ma anche ai comuni non obbligati e persino alle Unioni composte, in ipotesi, solo da comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, che possono anche esercitare, per conto dei comuni aderenti, solo alcune limitate competenze.

(11) Una disposizione derogatoria è stabilita dal comma

109, laddove si prevede che agli amministratori delle unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applichino le (meno severe) disposizioni in materia di inelegibilità, incandidabilità, incompatibilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

(12) Si allude al disegno di legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 10 luglio 2014.

Normativa Pubblica amministrazione

previsto dallo statuto, delle funzioni di polizia locale, laddove siano state conferite all'unione le funzioni di polizia municipale (c. 111); si precisa che l'attribuzione all'unione di funzioni di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile, comprende l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre rimangono in capo ai sindaci (c. 112), in qualità di autorità comunali di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della giunta regionale, ai sensi dell'art. 15, c. 3, della legge n. 225 del 1992; si chiarisce che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (c. 113).

Dedicato al trattamento economico del personale è invece il c. 114, che prevede, in caso di trasferimento di personale dal comune all'unione, il parallelo trasferimento all'unione delle risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale. La disposizione appare coerente con quella contenuta nel c. 5 dell'art. 32 (non modificato dalla presente legge), ai sensi del quale la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti, mentre, a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

Chiude questo gruppo di disposizioni dedicate all'esercizio associato delle funzioni nell'unione il c. 115, che dispone l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di tutte le disposizioni normative relative ai piccoli comuni (c. 115). Al di là della genericità della previsione - che sembra alludere a disposizioni varie, disseminate all'interno della legislazione

statale, contenenti benefici fiscali ed altre norme di agevolazione per i comuni al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti - appare evidente l'intenzione del legislatore di estendere alle unioni (anche di dimensione, nel complesso, maggiore della citata soglia demografica) le disposizioni derogatorie stabilite a vantaggio dei piccoli comuni.

Le fusioni di comuni

Anche i processi di fusione tra comuni hanno registrato negli ultimi anni un incremento, sia pure di minore portata rispetto al fenomeno delle unioni. Se dal 1990 al 2011 erano state solo 9 le fusioni, quelle avviate nel 2012 e nel 2013 hanno portato, secondo i più recenti dati Istat, all'istituzione, dal 1° Gennaio 2014, di 25 nuovi comuni, nati a seguito della fusione di 59 comuni; ed altri processi di fusione, ancora *in itinere*, vedono coinvolti numerosi comuni. E' proprio per effetto di questi processi che nel 2014 il lento ma costante incremento del numero dei comuni italiani ha finalmente registrato una inversione di rotta, permettendo di passare dagli 8.092 comuni del 2011 agli attuali 8.057.

Si tratta di una circostanza significativa, ma che non determina ancora un mutamento nella tradizionale conformazione assai frastagliata del tessuto comunale italiano, dove il 40% dei comuni non raggiunge neppure la soglia dei 2000 abitanti ed il 70% è sotto i 5.000 abitanti. Anche la taglia dei comuni nati da fusione, generalmente, resta piccola o piccolissima, anche se non mancano progetti di fusione che potrebbero portare alla creazione di comuni di grande estensione (13): e non è da escludersi che, proprio per effetto delle nuove norme introdotte dalla legge 56/2014 che, come si vedrà, segnano un netto *favor* per i comuni nati da fusione, il fenomeno possa avere un ulteriore incremento, e portare, nel medio-lungo periodo, ad una modificazione effettiva del tessuto comunale italiano.

Occorre comunque sottolineare come la natura sostanzialmente volontaria dei processi di fusione ha determinato e continuerà a determinare effetti variegati sul territorio.

Sul punto, occorre ricordare il limite derivante dalle previsioni costituzionali degli artt. 133 e 117, che legittimano sì le Regioni a modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni secondo un proce-

(13) Come nel processo di fusione in atto tra i comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore in Abruzzo, su cui la popolazione si è già espressa in senso ampiamente favorevole, che

dovrebbe condurre all'istituzione di un nuovo comune unico di più di 200.000 abitanti.

dimento definito da proprie leggi, ma di cui è parte necessaria la consultazione delle popolazioni interessate (14). Se, dunque, l'intervento del legislatore regionale è pur sempre necessario, è la volontà espressa dalle popolazioni direttamente interessate a fungere da imprescindibile fondamento e parametro di legittimità della legge regionale di fusione, anche se poi la legislazione regionale tende generalmente a conservare in capo alla Regione un certo margine di discrezionalità sia nella decisione di indizione, sia nella successiva traduzione in legge della volontà popolare (15).

Con l'introduzione, da parte del d.l. n. 78/2010, dei nuovi obblighi di gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni di minore dimensione demografica, e, soprattutto, con la loro progressiva entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2013, l'opzione della fusione è divenuta, per molti comuni, uno dei possibili rimedi alla propria strutturale inadeguatezza. Il legislatore statale, dal canto suo, considerando, evidentemente, la fusione quale utile strumento per il perseguimento di un significativo miglioramento nella qualità dei servizi e nel tasso di effettività di esercizio delle funzioni da parte dei comuni minori, ha deciso di accompagnare e sostenere questa rinnovata attenzione dei comuni per la fusione con un rilevante incremento delle misure di incentivazione, sia diretta che indiretta. Significativa, al riguardo, è la previsione dettata dall'art. 20, c. 1 del d.l. n. 95/2012, che ha disposto che ai comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi spettava, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario statale commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni stessi, sia pure nel limite degli stanziamenti finanziari disponibili; si è inoltre previsto che tutti i nuovi comuni istituiti a decorrere dall'anno 2009 siano soggetti alle regole del patto di stabilità interno solo a partire dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Successivamente, la legge di stabilità per il 2014 ha previsto che una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e

2016, a 30 milioni di euro, sia destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni, e che un'ulteriore quota, non inferiore allo stesso importo di 30 milioni, sia altresì destinata ai comuni istituiti a seguito di fusione.

Proprio la percezione del cambiamento di rotta in atto, e, al contempo, la consapevolezza della limitatezza dei risultati sinora perseguiti, hanno spinto il legislatore ad intervenire nuovamente in tema di fusioni anche all'interno della l. n. 56 del 2014. Che l'obiettivo delle fusioni rappresenti una nuova priorità strategica è dimostrato, del resto, anche dalla scelta di inserire il riferimento alle fusioni nel titolo della legge.

L'ottica, ancora una volta, è quella di incoraggiare soprattutto i piccoli o piccolissimi comuni a raggiungere una dimensione adeguata, attraverso incentivi e misure di favore per la fusione; ma non solo. L'incremento delle esperienze di fusione ha infatti fatto emergere una serie di complesse problematiche giuridiche, sia di natura successoria che relative al regime giuridico del comune nato da fusione, a cui sinora avevano fatto fronte, in assenza di un quadro normativo statale idoneo, le singole leggi regionali. Occorre, tuttavia, l'intervento del legislatore statale per regolare aspetti comuni, necessitanti di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. A questo duplice ordine di problematiche sono da ricondurre una serie di nuove norme dettate dalla legge n. 56, solo in parte inserite, anche in questo caso, nel corpo del Tuel: scelta, quest'ultima, che costringe l'interprete e l'operatore a ricostruire la disciplina giuridica delle fusioni mediante l'utilizzo di diverse fonti, e risolvendo, quindi, di conseguenza solo attraverso tale lettura congiunta gli eventuali problemi di coordinamento.

In linea di continuità con l'evoluzione legislativa precedente e in coerenza con le previsioni costituzionali, che pongono, come si è detto, al centro della trasformazione dei confini comunali la volontà della popolazione interessata, il legislatore punta ancora decisamente sull'aggregazione su base volontaria dei comuni, evitando qualsiasi intervento autoritativo o di indirizzo dei livelli di governo superiori (in particolare, delle Regioni). Il ruolo delle

(14) L'esigenza della consultazione popolare, in questa materia, non solo è stata considerata dalla Corte costituzionale principio di portata generale, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (Corte cost., sentenza n. 453/1989), ma anche principio da realizzarsi necessariamente mediante referendum delle popolazioni interessate (Corte cost., sentenza n. 214/2010), da individuarsi secondo un criterio sostanziale, che

non escluda a priori le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto di variazione territoriale (Corte cost., sentenza n. 47/2003).

(15) Per un quadro dell'assai variegata disciplina regionale in materia si v. F. Politi, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *IdF*, Quaderno 2012, 1, 28.

Regioni, del resto, appare, anche nella nuova cornice legislativa, piuttosto sfumato. Il rinvio alla legislazione regionale è effettuato, in qualche sporadico caso, per dare attuazione concreta alle disposizioni statali; più spesso, si presenta come rinvio generale ad una eventuale, diversa disciplina regionale in attesa o assenza della quale, tuttavia, vengono introdotte disposizioni statali di diretta applicazione. Eppure, proprio in questi ultimi anni alcune Regioni non hanno mancato di intervenire decisamente a supporto dei processi di fusione, sia con misure di incentivazione finanziaria sia mediante la semplificazione o l'alleggerimento delle norme relative al procedimento di fusione. Significativa, sul punto, è ad esempio la scelta operata da alcune Regioni di eliminare i precedenti *quorum* costitutivi, che rendevano difficile lo svolgimento di valide consultazioni referendarie nei processi di fusione.

Ma anche la disciplina del procedimento di fusione, ora, viene fatta oggetto di diretta disciplina da parte del legislatore statale, come si vedrà, ad esempio, in riferimento al nuovo istituto dell'incorporazione.

Sempre in linea di continuità con l'evoluzione legislativa precedente è l'attenzione posta dal legislatore statale alla garanzia delle comunità locali originarie.

Allo scopo di evitare che le fusioni si traducesse, per le comunità minori, nella perdita di ogni punto di riferimento istituzionale e amministrativo, sin dal 1990 (dapprima, come previsione affidata alla legislazione regionale; in seguito, allo statuto comunale) era stata prevista l'istituzione, nei territori già corrispondenti a distinti comuni, di municipi, per i quali era ammessa anche la previsione di organi eletti a suffragio universale e diretto (cfr. art. 16 Tuel). Nella nuova disciplina, il legislatore interviene nuovamente su questo profilo, prevenendo nuovi ed ulteriori modelli organizzativi destinati a questa finalità, con l'obiettivo di attenuare una delle principali criticità emerse dalle esperienze di fusione, ovvero, la resistenza della popolazione locale alla attenuazione della propria rappresentanza politica. A questo sembrano alludere le "forme particolari di collegamento" tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai preesistenti comuni, che possono essere oggetto di di-

sciplina statutaria (c. 116); le quali non sembrano presentare una vocazione gestionale, né necessariamente essere strutturate in organi o uffici, e non sembrano certamente assurgere, a differenza dei municipi, al rango di vere e proprie articolazioni territoriali inframunicipali.

Anche l'ultimo periodo del c. 117 si riferisce alle comunità originarie. Un contenuto necessario che lo statuto dell'unione dovrà rispettare è l'introduzione di misure per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi: previsione che nel previgente c. 2 dell'art. 15 Tuel era riferita alla legge regionale di fusione. Si affida, quindi, alla fonte statutaria, in coerenza con il c. 116, la definizione delle modalità di partecipazione e di decentramento dei servizi all'interno del comune nato da fusione, in modo da assicurare adeguata tutela alle comunità originarie; forme che potranno assumere la natura di municipi, o altra veste (ad es., uffici decentrati presso le sedi originarie). Resta solo una difficoltà di coordinamento con la previsione delle "forme di collegamento" di cui al citato c. 116, qualificate, invece, come facoltative; sicché, dalla lettura congiunta delle due norme, mentre forme di partecipazione e di decentramento devono necessariamente essere disciplinate, ulteriori "strumenti di collegamento" tra comunità e nuovo comune sono lasciati all'autonomia (ed alla fantasia) degli statuti.

Gli incentivi e le misure derogatorie a favore delle fusioni

Numerose sono le misure di incentivazione finanziaria, diretta e indiretta, e le norme derogatorie di maggior favore per i comuni nati da fusione, dettate dalla l. n. 56/2014. Al primo gruppo è da ricondurre, innanzitutto, la previsione dettata dal c. 134, che prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione (insieme a quelli presentati dalle unioni di comuni) abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'art. 18, c. 9, del d.l. n. 69 del 2013) (16).

Destinata all'incremento delle risorse finanziarie a disposizione dei nuovi comuni è la previsione

(16) La norma richiamata ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. I contributi sono destinati a in-

terventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche); realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie o delle reti telematiche; messa in sicurezza del territorio.

della possibilità, per comuni istituiti a seguito di fusione, di utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente (c. 119); così come la previsione secondo la quale le Regioni, nella definizione del patto di stabilità interno verticale, possono individuare, a favore dei comuni nati da fusione, specifiche ed ulteriori misure di incentivazione (c. 131).

A garanzia dell'invarianza delle risorse complessive a disposizione dei comuni è infine la previsione che stabilisce che le somme destinate al trattamento economico accessorio, definite dai contratti collettivi decentrati integrativi dei diversi comuni, confluiscono in un unico fondo, che sarà gestito nel nuovo comune secondo le regole stabilite dal contratto nazionale (c. 123).

Al gruppo delle norme derogatorie di maggior favore appartengono, invece, le norme contenute ai commi 132 e 133. La prima consente, nel caso in cui siano istituiti municipi, il mantenimento sino l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione; la seconda, assegna invece a tutti i comuni sorti da fusione un ulteriore termine di tre anni per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (c. 133).

Vi sono, poi, specifiche norme derogatorie di maggior favore dettate per i comuni che, anche a seguito della fusione, mantengono dimensioni piccole o piccolissime.

Significativa, in tal senso, è la possibilità riconosciuta alla legge regionale di fissare, per tutti i comuni nati da fusione, una diversa decorrenza o una diversa modulazione (a seconda, quindi, del tipo di funzioni) per adempiere agli obblighi di gestione associata. Per tutti i comuni nascenti da fusione aventi una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (che si abbassano a 2000 in caso di comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane), è invece il legislatore statale a prevedere direttamente - salva diversa disciplina regionale - la possibilità di avviare le gestioni associate obbligatorie addirittura all'avvio del secondo mandato dei rispettivi organi (c. 121).

L'obiettivo di salvaguardare i comuni con popolazione originaria inferiore a 5.000 abitanti è, infine, alla base della previsione del c. 118, che prevede a loro favore l'estensione di tutte le norme favorevoli, siano esse di natura derogatoria, di incentivazione o di semplificazione, dettate a beneficio dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. L'estensione richiede come condizione che tutti i comuni partecipanti alla fusione abbiano meno di 5000 abitanti. Alle medesime condizioni si potranno applicare ai comuni nascenti da fusione anche le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste, in generale, per le unioni (alle quali già a loro volta si applicano, ai sensi del c. 115, le norme riferite ai piccoli comuni).

Si conferma dunque, nel complesso, la volontà del legislatore di favorire al massimo i processi di fusione. Un *favor* particolarmente accentuato riguarda le fusioni nate da comuni di piccole dimensioni: scelta perfettamente giustificata, se guardata dal punto di vista dell'obiettivo generale di ridimensionamento del numero dei comuni, ma che forse avrebbe dovuto accompagnarsi alla previsione di una dimensione minima da realizzare attraverso le fusioni stesse. Sul punto, peraltro, già la legge n. 142 del 1990 aveva escluso, nel caso di fusione, che la legge regionale fosse vincolata a rispettare il limite minimo dei 10.000 abitanti, dettato dalla stessa legge per le altre ipotesi di revisione dei confini comunali. Nel contesto costituzionale successivo alla riforma del titolo V, peraltro, dovrebbe spettare alle Regioni la disciplina di questo profilo, trattandosi di materia ricadente nella potestà legislativa residuale delle stesse. L'estrema varietà del tessuto comunale nelle diverse regioni porta a ritenere che la soluzione ottimale sarebbe proprio quella di differenziare tale soglia minima in ragione dei diversi contesti regionali, benché non siano mancate autorevoli voci a favore dell'introduzione di una soglia dimensionale minima per i comuni addirittura a livello costituzionale (proposta, per ora, non recepita nel progetto di revisione costituzionale in itinere).

La disciplina successoria e il regime giuridico dei nuovi comuni

Le disposizioni più innovative della legge n. 56 in materia di fusioni sono senz'altro quelle volte a regolare il regime giuridico del comune nato da fusione ed il suo subentro nella titolarità dei rapporti giuridici dei preesistenti comuni. A questo gruppo

di previsioni appartiene il c. 117, dove si recepisce una soluzione già praticata in qualche recente esperienza regionale, permettendo al comune nato da fusione di poter entrare immediatamente in funzione senza soluzione di continuità e, soprattutto, poggiando su una solida base normativa. Esso prevede infatti che, qualora la fusione, come è sinora avvenuto nella stragrande maggioranza dei casi, nasca dall'iniziativa dei comuni (leggasi: dei Consigli comunali), gli stessi possano già approvare, con conformi delibere, lo statuto del nuovo ente nelle more della sua effettiva costituzione, secondo una modalità simile a quella adottata nel procedimento per l'istituzione di una unione. Tale statuto è destinato comunque ad applicarsi al nuovo comune e a rimanere in vigore solo fino a che non sia eventualmente modificato dal nuovo consiglio comunale: disposizione, quest'ultima, posta a salvaguardia della potestà statutaria riconosciuta dall'ordinamento in capo all'organo assembleare del nuovo ente. Ciò significa, quindi, che lo statuto potrà essere applicato anche prima dell'insediamento effettivo degli organi del nuovo comune, ovviamente per le parti non riferite agli stessi; e potrà costituire una base di riferimento anche per l'eventuale commissario *ad acta*, nominato per il governo dell'ente nelle more di svolgimento delle elezioni.

Al fine di garantire l'efficienza e continuità nello svolgimento delle funzioni da parte del comune istituito per fusione, si permette una parziale ultrattività non agli organi dei comuni preesistenti (che, in quanto tali, cessano di esistere nel momento in cui si verifica la successione del nuovo comune in tutti i rapporti giuridici facenti capo ai comuni fusi), quanto ai loro componenti. Si prevede, a tal fine, che il commissario nominato per la gestione del comune sino all'insediamento dei nuovi organi sia coadiuvato dagli ex sindaci, riuniti in un apposito comitato consultivo (c. 120); il quale deve anche corrispondere all'esigenza di assicurare, in questa fase transitoria, una adeguata tutela delle rispettive comunità, secondo quel criterio di necessaria partecipazione delle comunità stesse ai processi decisionali del nuovo comune, prevista, a regime, dal nuovo c. 2 dell'art. 15 Tuel. A questo fine, si prevede che il predetto comitato sia obbligatoriamente sentito sia sullo schema di bilancio, sia in caso di eventuale variazione degli strumenti urbanistici, e che sia comunque periodicamente convocato e informato. Di queste disposizioni, dalla natura cogente, dovranno ovviamente tener conto i comuni che assumano l'iniziativa di fusione, qualora inten-

dano avvalersi della facoltà, a loro riconosciuta dal c. 117, di approvare lo statuto dell'unione.

Al fine di individuare con certezza le norme e gli atti applicabili e di assicurare continuità amministrativa, specie nella gestione economico-finanziaria delle risorse degli enti coinvolti, si prevede in primo luogo che tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restino in vigore - nonostante la decadenza dei rispettivi consigli - con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (c. 124, lett. a)); qualora i comuni non abbiano optato per la facoltà, prevista dal comma 121, di approvare uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano poi, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica.

Nella successione tra enti, il legislatore si preoccupa anche di salvaguardare il subentro del nuovo comune nei benefici, stabiliti dall'unione europea o da leggi statali, di cui godevano i comuni estinti, nonché nel subentro della titolarità dei relativi beni mobili e immobili, senza oneri fiscali (c. 128).

Con riferimento agli adempimenti di natura contabile, si prevede invece (c. 124, lett. c)) che i revisori dei conti dei comuni decadano in quanto tali al momento dell'istituzione del nuovo comune, ma che fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile, quello in carica nel comune più popoloso svolga tale funzione in via provvisoria per il nuovo comune (c. 124, lett. b)); che il bilancio di previsione del nuovo comune debba essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (c. 125, lett. a); che, ai fini dell'esercizio provvisorio, si prenda come riferimento la sommatoria delle risorse stanziata nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (c. 125, lett. b); che il nuovo comune approvi il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentri negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (c. 125, lett. c).

Sempre a fini di certezza del regime giuridico applicabile al nuovo ente è legata la disposizione che

chiarisce che nella determinazione della popolazione legale (evidentemente, nelle more delle nuove rilevazioni statistiche) la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma di quella dei comuni estinti (c. 126); si prevede inoltre che l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resti valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (c. 127); così come i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (c. 129).

La nuova procedura di incorporazione

La procedura di fusione di comuni per incorporazione viene disciplinata per la prima volta in questa sede dal legislatore statale, con un chiaro obiettivo: prevedere una forma di successione tra enti che eviti la nascita di una nuova entità (con tutti gli effetti che ne conseguono in termini successivi, come sopra visto), ma lasci, appunto, in vita uno dei comuni preesistenti, i cui confini vengono modificati al fine di incorporare uno o più comuni contigui. Il nuovo procedimento prevede infatti che il comune incorporante mantenga la propria personalità e i propri organi e succeda a titolo universale al comune (o ai comuni) incorporati, i cui organi, invece, decadono. L'incorporazione, in sostanza, costituisce una particolare ipotesi di modifica dei confini di un comune (il comune incorporante), ma, poiché genera l'estinzione di uno o più comuni limitrofi, è circondata da alcune garanzie. La legge prevede, in particolare, che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento, mediante apposita revisione da effettuarsi entri tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione; la legge di incorporazione, inoltre, può anche modificare la denominazione del comune, evidentemente, per dare un segno tangibile della incorporazione nel suo territorio di una nuova comunità. Quanto al procedimento, il c. 130 rinvia alla legge regionale, prevedendo, tuttavia, direttamente che il referendum per la consultazione delle popolazioni interessate, necessario ai sensi dell'art. 133 Cost., debba svolgersi prima che i consigli comunali «deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione». Il senso della disposizione non appare del tutto chiaro, ma sembra presupporre che i consigli comunali approvino una prima proposta di incorporazione da sottoporre successivamente a referendum e che, solo ad esito (favorevole) di quest'ultimo, sottopon-

gano alla regione una vera e propria proposta di incorporazione. Si tratta di una previsione che può porre problemi di compatibilità con le attuali discipline regionali e che, comunque, non risulta immediatamente comprensibile nelle finalità. Forse si può azzardare che il legislatore abbia ipotizzato una maggiore resistenza della popolazione ad una ipotesi di fusione per incorporazione, e che per questo abbia previsto di anticipare la consultazione referendaria ad uno stadio antecedente a quello di vera e propria formalizzazione dell'iniziativa. Nient'affatto chiaro, inoltre, è se l'incorporazione (come la fusione "tradizionale") possa nascere anche da una iniziativa regionale, da un progetto di legge popolare oltre che da parte dei consigli comunali, visto che l'incipit del comma 130 affida l'iniziativa ai "comuni". Ad ogni modo, l'effettiva attivazione di questa diversa procedura dovrà attendere l'adeguamento della legislazione regionale in materia, posto che le disposizioni contenute nella legge n. 56 non appaiono esaustive.

Il rapporto tra legislazione statale e regionale

L'impressione generale che si ricava dal complesso delle disposizioni commentate è ancora una volta il protagonismo del legislatore statale nella disciplina di temi sui quali, come si è già rilevato, il territorio presenta una notevole varietà di soluzioni ed un differente livello di sperimentazione. Forse proprio la varietà dell'assetto preesistente avrebbe consigliato - fermo restando il principio della necessaria ricerca di una soglia dimensionale adeguata per l'esercizio delle funzioni comunali - di permettere soluzioni parzialmente differenziate su base regionale, eventualmente assistite dalla previsione di un possibile intervento sostitutivo statale in caso di inerzia; la direzione prescelta è stata invece quella di un consolidamento, ed anzi, un deciso ispessimento della disciplina statale, con un rinvio alla legislazione regionale limitato a specifici aspetti ed elementi.

Quanto al fondamento costituzionale di tale disciplina, va ricordato come il richiamo alla competenza di principio di materia di coordinamento della finanza pubblica ha permesso alla Corte costituzionale, con le sentenze n. 22 e 44 del 2014, di rigettare le obiezioni di costituzionalità sollevate contro la più recente normazione statale in materia di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei comuni, nella quale erano già contenute anche disposizioni sull'ordinamento del-

le Unioni. Secondo la Corte, proprio l'orientamento finalistico al contenimento della spesa pubblica sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica locale, che si concretizza, nel caso di specie, nella creazione di un «sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (soprattutto, di quelle fondamentali) tra Comuni», costituisce il fondamento della legittimità costituzionale di queste disposizioni (17).

Il consolidamento di questo orientamento, decisamente favorevole ad un intervento statale in materia, ha evidentemente condizionato anche il contenuto definitivo della l. n. 56/2014. Non a caso, quindi, con riferimento alle unioni il comma 106 richiama i «principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale», nonché «gli ambiti territoriali dalle medesime previsti» quali limiti al cui rispetto sono tenuti gli statuti delle unioni: previsione che sembrerebbe voler circoscrivere l'intervento puntuale della legislazione regionale esclusivamente alla definizione delle citate soglie demografiche, mentre per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento delle unioni, l'intervento della legge regionale sembrerebbe essere limitato alla definizione di meri principi, con un evidente rovesciamento di prospettiva nel rapporto con la legge statale. Ben altra era stata la richiesta delle Regioni, che, proprio in considerazione della

diffusa presenza di normative regionali in questa materia, avevano proposto di qualificare la disciplina nazionale come applicabile solo in mancanza di diversa disciplina regionale, introducendo, a questo scopo, una sorta di «clausola di cedevolezza» della legislazione statale. Al contrario, il c. 144 prevede che siano le Regioni a dover adeguare la propria legislazione (ivi compresa quella in materia di unioni) entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Del resto, il tema del rapporto tra disciplina dettata dalla legge statale in materia di unioni e ruolo dei legislatori regionali appare tutt'altro che definito (18); come dimostra il progetto di riforma costituzionale in corso di discussione in Parlamento, la cui versione originaria proponeva di inserire tra le competenze esclusive statali - evidentemente, per sopire in via definitiva la *querelle* - un espresso riferimento alle «forme associative» (previsione poi trasformata, nel corso dell'esame in Commissione, in «disposizioni di principio sulle forme associative»).

La questione della complessiva tenuta della l. n. 56/2014, quindi, sia nell'attuale quadro costituzionale (19) che in quello di divenire, appare tutt'altro che risolta. Non resta che attendere l'esito delle valutazioni spettanti, sul primo punto, alla Corte costituzionale, e, sul secondo punto, al Parlamento (e, eventualmente, agli elettori) per rispondere al quesito.

(17) Sulla mutazione dell'originario concetto di coordinamento finanziario, ormai capace di abbracciare anche misure volte genericamente a migliorare l'efficienza e la «virtuosità» dell'amministrazione, M. Massa, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *IdF*, 2014, 117.

(18) Sul punto si v. anche le considerazioni di L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno. L'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Regioni*, 2013, 852 ss.

(19) Si tenga conto che le norme in materia di Unioni sinora oggetto di esame da parte della Corte costituzionale erano contenute in testi normativi nei quali - a detta dello stesso giu-

dice costituzionale (sent. 44/2014) - l'ordinamento degli enti locali non costituiva l'oggetto principale, ma solo «il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia (coordinamento della finanza pubblica)». Ci si chiede quanto questa argomentazione potrà essere replicata quando la Corte si troverà ad esaminare la legge n. 58, il cui oggetto principale è indubbiamente l'ordinamento degli enti locali.

Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia

di Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella

1. *L'istituto della fusione come strumento di riordino territoriale*

L'istituto della fusione tra Comuni è previsto dall'articolo 133 della Costituzione in cui si legge: «La regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». La fusione infatti consiste nell'accorpamento e soppressione di Comuni preesistenti al fine di costituire un nuovo Comune.

Durante gli anni Novanta, con la creazione e la disciplina del modello associativo delle unioni di Comuni, si stabiliva all'articolo 26 della legge n. 142/1990¹ che le fusioni fossero conseguenza diretta e naturale delle unioni una volta che quest'ultime avessero compiuto 10 anni di vita. Le unioni, secondo la loro legge istitutiva, avevano infatti una durata non prorogabile oltre ai 10 anni, in quanto dovevano rivestire un ruolo propedeutico ad una fusione tra Comuni, pena lo scioglimento dell'unione stessa.

Circa 10 anni più tardi tale vincolo, insieme anche ad altre restrizioni sulla taglia demografica dei Comuni partecipanti alle unioni, viene eliminato attraverso l'articolo 6 della legge n. 265/1999, le cui disposizioni sono state poi riprese dall'articolo 32 del Tuel²: viene rimosso il limite massimo di 10 anni di durata dell'unione, nonché il carattere precursore di tale forma associativa verso la via della fusione comunale. Tale cambio di rotta ha prodotto due effetti sostanziali, le cui conseguenze sono ancora ben visibili nell'organizzazione delle autonomie locali: da un lato si è registrato un boom delle unioni (passate da 16 nel 1999 fino ad oltre 200 nel 2003), dall'altro si è limitato il potenziale ricorso allo strumento della fusione, che avrebbe avuto a sua volta come conseguenza diretta una compressione dell'universo dei Comuni.

L'articolo 15 del Tuel, «Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni», tratta l'istituto della fusione indicando le amministrazioni regionali quali unici enti competenti nella modifica delle circoscrizioni territoriali, «a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione», specificando la necessità di ascoltare le popolazioni interessate prima di qualsiasi variazione. Inoltre si afferma che la legge regionale istitutiva di nuovi Comuni creati attraverso una fusione deve assicurare ai residenti «adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi». Infine è formulata una politica d'incentivazione alle fusioni attraverso la combinazione di un contributo derivante da Stato e regione.

Più recentemente anche la legge n. 135/2012³ (c.d. *Spending Review 2*), all'articolo 20 si è espressa in merito all'incentivazione delle fusioni intercomunali create dal 2012 in poi con lo scopo di favorire il ricorso a tali strumenti⁴.

L'anno successivo il disegno di legge recante «disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», noto alle cronache come «decreto svuota poteri»⁵ fornisce una disciplina organica volta a razionalizzare il complesso delle autonomie locali. Il testo, ispirato da un forte processo riformatore territoriale, rivisita l'istituto delle fusioni di Comuni con lo scopo di «facilitare l'accorpamento di più comuni, nella prospettiva di efficienti dimensioni del livello comunale»⁶. A tal proposito l'articolo 22, contenente le disposizioni riguardanti l'incentivazione di unioni e fusioni di Comuni, stabilisce che «le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte ad incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione».

L'obiettivo di breve periodo di tali misure è incrementare il ricorso ad unioni e/o a fusioni di Comuni, per poi conseguire, come obiettivo finale di lungo periodo, un potenziamento dell'offerta e del grado di efficienza dei servizi erogati ai cittadini, resi più aderenti alle reali esigenze del territorio e meno costosi grazie alle economie di scala generate.

2. I numeri delle fusioni, anni 1991-2011

In Italia il ricorso all'istituto della fusione fino al 2011 si può definire episodico e di origine volontaria. Episodico in quanto la

casistica è di ampiezza contenuta e volontario in quanto rispondente alla volontà delle popolazioni e non guidato da un processo di riforma coatta.

Nel periodo 1991-2011, anni per i quali l'Istat diffonde i dati ufficiali relativi alle variazioni amministrative dei Comuni italiani, si sono registrate 9 fusioni tra 24 Comuni, la prima avvenuta nel 1995 e l'ultima nel 2011 (tab. 1).

Nonostante i numeri siano esigui, è possibile evidenziare delle caratteristiche ricorrenti nei processi di fusione avvenuti nel periodo in analisi.

Innanzitutto si tratta esclusivamente di Comuni settentrionali. In Veneto vi è Porto Viro, in provincia di Rovigo e Due Carrare, in provincia di Padova, entrambi creati nel 1995. Il primo costituito mediante la fusione di Donada e Contarina ed il secondo con la soppressione di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano. In Piemonte si contano altrettante 2 fusioni: il Comune di Montiglio Monferrato, in provincia di Asti, creato nel 1998 attraverso la fusione di Montiglio, Scandeluzza e Colcavagno ed il Comune di Mosso, in provincia di Biella, derivante dalla fusione di Pistolesa e Mosso Santa Maria nel 1999. In Lombardia nel 2003 nasce San Siro dalla soppressione di Santa Maria Rezzonico e Sant'Abbondio e nel 2011 viene costituito il Comune di Gravedona ed Uniti dalla fusione di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona. In Friuli-Venezia Giulia si conta una sola fusione, quella avvenuta tra Campolongo al Torre e Tapogliano, che hanno dato vita nel 2009 all'amministrazione denominata Campolongo Tapogliano. Infine altre 2 fusioni si sono concluse in provincia di Trento nel 2010: si tratta di Comano Terme, nato dalla soppressione di Bleggio Inferiore e Lomaso, e di Ledro, composto da 6 Comuni (Concei, Bezzecca, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto).

La seconda evidenza, oltre alla totale mancanza di fusioni nelle regioni del centro e del sud Italia, riguarda la taglia demografica dei Comuni soppressi: nella quasi totalità dei casi si è trattato infatti di piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti. Le uniche eccezioni sono rappresentate da Donada, Contarina e Carrara San Giorgio, che al momento della fusione contavano un popolazione pari a 5.912, 8.250 e 5.044 abitanti rispettivamente. Ne consegue che i nuovi Comuni costituiti mediante fusione non raggiungano una dimensione demografica elevata. Tale caratteristica può offrire un indizio

TAB. 1. *Elenco delle fusioni avvenute tra i Comuni italiani nel periodo 1995-2011*

| Anno di entrata in vigore della fusione | Legge Regionale | Denominazione nuovo Comune | Regione | Denominazione Comuni fusi e soppressi | Popolazione residente nel Comune soppresso al momento della fusione |
|---|-----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1995 | L.R. 14/09/1994 n. 49 | <i>Porto Viro</i> | <i>Veneto</i> | <i>Donada</i> | 5.912 |
| | | | | <i>Costarina</i> | 8.250 |
| 1995 | L.R. 21/03/1995 n. 14 | <i>Due Carrare</i> | <i>Veneto</i> | <i>Carrara San Giorgio</i> | 3.044 |
| | | | | <i>Carrara Santo Stefano</i> | 1.978 |
| 1998 | L.R. 22/12/1997 n. 65 | <i>Montiglio Monferrato</i> | <i>Piemonte</i> | <i>Montiglio</i> | 1.377 |
| | | | | <i>Scandicizia</i> | 250 |
| 1999 | L.R. 11/11/1998 n. 32 | <i>Mosso</i> | <i>Piemonte</i> | <i>Colcaugnon</i> | 122 |
| | | | | <i>Platoica</i> | 155 |
| 2003 | L.R. 29/11/2002 n. 29 | <i>San Siro</i> | <i>Lombardia</i> | <i>Mosso Santa Maria</i> | 1.683 |
| | | | | <i>Santa Maria Rezzonico</i> | 1.099 |
| 2009 | L.R. 01/08/2008 n. 8 | <i>Campolongo Tapogliano</i> | <i>Friuli Venezia Giulia</i> | <i>San'Abbondio</i> | 752 |
| | | | | <i>Campolongo al Torre</i> | 739 |
| 2010 | L.R. 13/11/2009 n. 7 | <i>Comano Terme</i> | <i>Trentino Alto Adige</i> | <i>Tapogliano</i> | 448 |
| | | | | <i>Bleggio Inferiore</i> | 1.222 |
| 2010 | L.R. 13/03/2009 n. 1 | <i>Ledro</i> | <i>Trentino Alto Adige</i> | <i>Lomaso</i> | 1.658 |
| | | | | <i>Concei</i> | 862 |
| 2011 | L.R. 10/02/2011 n. 1 | <i>Gravedona ed Uniti</i> | <i>Lombardia</i> | <i>Berzecca</i> | 595 |
| | | | | <i>Molina di Ledro</i> | 1.377 |
| 2011 | L.R. 10/02/2011 n. 1 | <i>Gravedona ed Uniti</i> | <i>Lombardia</i> | <i>Pieve di Ledro</i> | 650 |
| | | | | <i>Tiarno di Sopra</i> | 1.074 |
| 2011 | L.R. 10/02/2011 n. 1 | <i>Gravedona ed Uniti</i> | <i>Lombardia</i> | <i>Tiarno di Sotto</i> | 757 |
| | | | | <i>Consiglio di Ramo</i> | 1.202 |
| 2011 | L.R. 10/02/2011 n. 1 | <i>Gravedona ed Uniti</i> | <i>Lombardia</i> | <i>Cermasino</i> | 245 |
| | | | | <i>Gravedona</i> | 2.779 |

Fonte: Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifsd su dati Istat e Ministero dell'Interno, anni vari.

sulle reali motivazioni che hanno spinto più Comuni a fondersi: non sembra trattarsi infatti di logiche strategiche volte ad una riduzione delle spese attraverso economie di scala, quanto piuttosto di risposte alle necessità identitarie delle popolazioni locali.

Attualmente tra i Comuni i cui processi di fusione si sono conclusi nell'arco temporale 1995-2011 si contano 6 piccoli Comuni (tab. 2): al 1° gennaio 2013 la popolazione residente nei Comuni di Montiglio Monferrato, Mosso, San Siro, Campolongo Tapogliano,

TAB. 2. *Principali caratteristiche demografiche al 1° gennaio 2013 dei Comuni italiani creati tramite fusione nel periodo 1995-2011*

| Regione | Comune | Pop. residente | Superficie territoriale (kmq) | Densità abitativa (ab/kmq) | Pop. straniera residente | Incidenza popolazione straniera | Comune montano |
|-----------------------|-----------------------|----------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------------|----------------|
| Veneto | Porto Viro | 14.576 | 133 | 109 | 556 | 3,8% | No |
| Veneto | Due Carrare | 9.017 | 27 | 339 | 467 | 5,2% | No |
| Piemonte | Montiglio Monferrato | 1.681 | 27 | 62 | 129 | 7,7% | No |
| Piemonte | Mosso | 1.985 | 18 | 87 | 129 | 8,1% | Sì |
| Lombardia | San Siro | 1.740 | 19 | 94 | 80 | 4,6% | Sì |
| Friuli-Venezia Giulia | Campolongo Tapogliano | 1.202 | 11 | 110 | 62 | 5,2% | No |
| Trentino-Alto Adige | Comano Terme | 2.944 | 68 | 43 | 428 | 14,5% | Sì |
| Trentino-Alto Adige | Ledro | 5.455 | 155 | 35 | 418 | 7,7% | Sì |
| Lombardia | Gravedona ed Uniti | 4.208 | 41 | 103 | 200 | 4,8% | Sì |

I dati relativi alla popolazione residente, totale e straniera, alla superficie territoriale, alla densità abitativa ed all'incidenza della popolazione straniera si riferiscono al 1° gennaio 2013. Il carattere di monitanità del Comune è stato definito dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 e congelato a tale data (Fonte: Uncem).

Fonte: Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat ed Uncem, 2014.

Comano Terme e Gravedona ed Uniti non raggiunge infatti le 5.000 unità. Al contrario è Porto Viro il più popoloso con 14.576 abitanti.

Anche l'estensione di tali Comuni è ridotta: Campolongo Tapogliano si estende su un territorio di 11 kmq, Mosso e San Siro hanno un'estensione inferiore a 20 kmq, Due Carrare e Montiglio Monferrato inferiore ai 30. Considerando inoltre che in media nei Comuni italiani la densità abitativa è di circa 200 residenti per chilometro quadrato emerge come tali Comuni costituiti attraverso fusioni abbiano una densità di abitanti molto esigua: Ledro ad esempio conta mediamente 35 cittadini per kmq, Comano Terme 43 e Montiglio Monferrato 62. Al contrario il Comune più densamente abitato è Due Carrare, con 339 cittadini per kmq.

La componente straniera sul totale della popolazione residente è invece variabile: si va da un minimo del 3,8% di Porto Viro, fino

al massimo del 14,5% registrato a Comano Terme, circa il doppio della media nazionale che si attesta al 7,4%.

Infine non si evidenziano particolari corrispondenze tra il carattere di montanità del Comune e la decisione di ricorrere alla fusione.

3. *Le fusioni comunali a decorrere dal 1° gennaio 2014*

Dopo la creazione, mediante fusione, del Comune di Gravedona ed Uniti nel 2011, non sono più avvenute nuove fusioni fino al mese di dicembre 2013, durante il quale sono stati costituiti due nuovi Comuni (tab. 3). Il primo, in Campania, è quello di Montoro, eredità di Montoro Inferiore e Superiore, che rappresenta una novità nel campo delle variazioni amministrative sia perché si tratta dell'unica fusione avvenuta al sud negli ultimi 22 anni, sia perché si dà vita ad un Comune di circa 20.000 abitanti. Il secondo, in Veneto, è sorto dalla soppressione delle amministrazioni di Quero e di Vas, acquisendo la denominazione di Quero Vas, con circa 3.400 cittadini. Questi ultimi due Comuni veneti avevano già sperimentato una forma di «convivenza» aderendo, insieme ad Alano di Piave, all'unione di Comuni «Basso Feltrino Sette Ville». Come si vedrà più avanti la permanenza in unioni di Comuni, prima di fondersi, è una caratteristica che accomuna la maggior parte delle amministrazioni comunali che sono state soppresse al 1° gennaio 2014.

Oltre ai due casi suddetti registrati in chiusura del 2013, dal 1° gennaio 2014 si contano altri 14 nuovi Comuni costituiti attraverso lo strumento della fusione (Tabella 3). Rispetto al periodo 1991-2011 le novità sembrano riguardare da un lato uno spostamento delle fusioni dal nord al centro Italia e dall'altro un lieve innalzamento della taglia demografica dei Comuni che decidono di ricorrere allo strumento della fusione.

Dal 1° gennaio 2014 sono 4 i nuovi Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno visto la luce in seguito ad un processo di fusione. Il più popoloso è quello di Valsamoggia, che raggruppa al proprio interno circa 30.000 cittadini prima residenti nei Comuni di Bazzano, Crespellano, Savigno, Castello di Serravalle e Monteveglio, prima membri dell'unione «Valle del Samoggia» insieme a Monte San Pietro. Dopo la richiesta di fusione da parte dei 5 municipi ed un referendum consultivo che ha visto prevalere il «sì» alla fusione con il

TAB. 3. *Elenco delle fusioni valide a decorrere dal 1° gennaio 2014*

| legge regionale | Denominazione nuovo Comune | Regione | Denominazione Comuni fusi e soppressi | Pop. residente al 1° gen. 2013 nel Comune soppresso |
|------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|
| L. R. n. 34/2013 | Quero Var ^a | Veneto | Quero Var ^a | 2.550 821 |
| L. R. n. 1/2013 | Rivignano Teor | Friuli-Venezia Giulia | Rivignano Teor | 4.421 1.943 |
| | | | Buzzano | 6.786 |
| | | | Crespellano | 9.976 |
| L. R. n. 1/2013 | Valmaggia | Emilia-Romagna | Savigno | 2.712 |
| | | | Castello di Serravalle | 4.841 |
| | | | Montevoglio | 5.329 |
| | | | Massa Fiscaglia | 3.543 |
| L. R. n. 18/2013 | Fiscaglia | Emilia-Romagna | Migliarino | 3.670 |
| | | | Migliaro | 2.225 |
| | | | Poggio Berni | 3.442 |
| L. R. n. 19/2013 | Poggio Torriana | Emilia-Romagna | Torriana | 1.615 |
| | | | Sissa | 4.232 |
| L. R. n. 20/2013 | Sissa Trecasali | Emilia-Romagna | Trecasali | 3.761 |
| | | | Castel Colonna | 1.024 |
| L. R. n. 18/2013 | Trecastelli | Marche | Ripe | 4.412 |
| | | | Monterado | 2.147 |
| | | | Colbordolo | 6.211 |
| L. R. n. 47/2013 | Vallefoglia | Marche | Sant'Angelo in Lizzola | 8.815 |
| | | | Figline Valdarno | 16.971 |
| L. R. n. 31/2013 | Figline e Incisa Valdarno | Toscana | Incisa in Val d'Arno | 6.373 |
| | | | Castelfranco di Sopra | 3.048 |
| L. R. n. 32/2013 | Castelfranco Pian di Sico | Toscana | Pian di Sico | 6.465 |

TAB. 3. (segue)

| | | | | |
|------------------|-------------------------------|----------|-----------------------------|--------|
| L. R. n. 43/2013 | <i>Fabbriche di Vergemoli</i> | Toscana | <i>Fabbriche di Vallico</i> | 505 |
| | | | <i>Vergemoli</i> | 326 |
| L. R. n. 67/2013 | Scarperia e San Piero | Toscana | San Piero a Sieve | 4.233 |
| | | | Scarperia | 7.795 |
| L. R. n. 68/2013 | <i>Casciutta Terme Lari</i> | Toscana | <i>Casciana Terme</i> | 3.607 |
| | | | <i>Lari</i> | 8.779 |
| L. R. n. 69/2013 | Crespina Lorenzana | Toscana | Crespina | 4.188 |
| | | | Lorenzana | 1.200 |
| L. R. n. 70/2013 | <i>Pratovecchio Stia</i> | Toscana | <i>Pratovecchio</i> | 3.080 |
| | | | <i>Stia</i> | 2.882 |
| L. R. n. 16/2013 | Montoro** | Campania | Montoro Inferiore | 10.568 |
| | | | Montoro Superiore | 8.941 |

* Fusione valida a decorrere dal 28 dicembre 2013. ** Fusione valida a decorrere dal 3 dicembre 2013.

Fonte: Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2014.

51,4% dei consensi, lo scorso febbraio l'Assemblea legislativa della Emilia-Romagna ha approvato la legge istitutiva del nuovo Comune.

Nel comunicato della regione emiliano-romagnola datato 6 febbraio 2013 si legge che «il nuovo comune avrà a disposizione quasi venti milioni di investimenti straordinari da parte della regione e dello Stato per i primi 15 anni di vita e per i primi due anni di vita sarà esente dai limiti del patto di stabilità». Sempre in Emilia-Romagna, ma di dimensioni demografiche più contenute è stato costituito Poggio Torriana, in provincia di Rimini, attraverso la soppressione di Poggio Berni e Torriana, anch'essi facenti parte di un'unione di Comuni, denominata «Valle del Marecchia», insieme a Santarcangelo di Romagna e Verucchio. È stato inoltre istituito in provincia di Parma Sissa Trecasali, che unisce al proprio interno i piccoli Comuni di Sissa e di Trecasali per l'appunto, che già appartenevano all'unione «Terre Verdiane» con ulteriori 8 Comuni della provincia. Infine vi è Fiscaglia, in provincia di Ferrara, frutto della

fusione tra Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, andati alle urne ad ottobre 2013.

L'ultima fusione ascrivibile ai territori del nord Italia valida dal 1° gennaio 2014 è avvenuta in Friuli-Venezia Giulia, dove i piccoli Comuni di Rivignano e Teor, in provincia di Udine, prima membri dell'unione «Cuore dello Stella» insieme all'amministrazione di Popenia, sono confluiti in un unico Comune che sta conservando la denominazione di entrambi, ossia Rivignano Teor. In questo caso i referendum hanno avuto un esito meno soggetto a critiche rispetto al caso prima detto di Valsamoggia, in quanto i favorevoli alla fusione sono stati pari al 95% a Rivignano ed al 73% a Teor.

Le restanti fusioni per il 2014 si concentrano tutte nelle regioni del centro Italia.

Nelle Marche infatti è sorto il nuovo Comune di Trecastelli, creato dopo un referendum in cui è prevalso il «sì» con il 92% delle preferenze, attraverso la soppressione dei Comuni di Castel Colonna, Ripe e Monterado, tre piccoli Comuni della provincia di Ancona. Due di questi, ossia Castel Colonna e Monterado costituivano l'unione «Castel Colonna e Monterado», mentre Ripe aderiva all'unione «Ostra-Ripe» insieme al Comune di Ostra. Leggermente più popolosi i Comuni estinti di Colbordolo e Sant'Angelo in Lizzola, in provincia di Pesaro Urbino, che dopo aver fatto parte dell'unione «Pian del Bruscolo» insieme ad altri 3 Comuni della provincia, hanno dato vita alla nuova amministrazione di Vallefoglia, nella quale risiedono più di 15.000 abitanti.

Infine altri 7 nuovi Comuni sono stati costituiti in Toscana attraverso il ricorso alla fusione.

Con la legge regionale n. 31 del 2013 viene istituito il Comune di Figline e Incisa Valdarno, creato mediante la fusione di Figline Valdarno ed Incisa in Val d'Arno in provincia di Firenze. Tale evento è conseguenza di un tentativo andato a vuoto nel 2007 di creare un'unione di Comuni tra i due Comuni appena detti ed un terzo Comune, quello di Rignano Sull'Arno. L'esito del tentativo si sostanziò in un'unione che comprendeva solo i due Comuni ora fusi. Di fatto la creazione di Figline e Incisa Valdarno, oltre a rappresentare una novità nel panorama regionale, costituisce il primo caso a livello nazionale, dal 1991 ad oggi, di soppressione di un Comune con una popolazione superiore ai 15 mila cittadini (al 1° gennaio 2013 Figline Valdarno ne conta 16.971). Sempre nella provincia fiorentina, dalla fusione dei Comuni di Scarperia e San Piero a Sieve è nato Scarperia

e San Piero, in cui vivono 12.028 residenti. Queste due ultime amministrazioni erano già membri dell'unione montana del «Mugello» insieme a Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Fienzuola, Palazzuolo sul Senio, Vicchio e Marradi.

Con la legge regionale n. 32 del 2013 è invece istituito il Comune di Castelfranco Piandiscò, in provincia di Arezzo: dal 1° gennaio 2014 infatti i Comuni di Castelfranco di Sopra (3.048 abitanti) e Pian di Sco (6.465 abitanti), andati a costituire il nuovo Comune, sono stati estinti dopo aver fatto parte della medesima unione, denominata «Pratomagno», con Castiglion Fibocchi e Loro Ciuffenna. Sempre nell'aretino, è sorto il Comune di Pratovecchio Stia, di quasi 6.000 cittadini prima residenti a Pratovecchio e Stia. Di questi ultimi due Comuni solo il secondo, Stia, faceva parte di un'unione, quella dei Comuni montani del «Casentino» insieme ad altre 8 amministrazioni comunali della provincia.

È nato inoltre ufficialmente un nuovo Comune nella provincia di Lucca. Si tratta di Fabbriche di Vergemoli, costituito mediante fusione di due piccolissimi Comuni: Fabbriche di Vallico (505 cittadini) e Vergemoli (326 residenti) che insieme hanno dato vita ad un Comune in cui vivono meno di 1.000 abitanti. Tali Comuni prima della fusione appartenevano a due diverse unioni: Vergemoli era membro dell'unione «Garfagnana» e Fabbriche di Vallico partecipava a «Media Valle del Serchio».

Anche nella provincia di Pisa sono sorte due nuove amministrazioni comunali: si tratta di Crespina Lorenzana (esito della fusione tra Crespina e Lorenzana), con poco più di 5.000 cittadini e di Casciana Terme Lari (esito della fusione tra Casciana Terme e Lari), nel quale vivono oltre 12.000 abitanti. Questo secondo caso assomiglia a molte delle fusioni prima illustrate, poiché provenienti da una gestione associata di funzioni comunali in regime di unione: Casciana Terme e Lari facevano infatti parte dell'unione «Valdera», la terza più popolosa del paese.

La Toscana risulta essere la regione nella quale si è registrato il maggior numero di fusioni rese effettive dal 1° gennaio 2014, tuttavia è stata il teatro del processo più noto di fusione interrotta, ossia quello interno all'Isola d'Elba. Il Consiglio Regionale aveva ricevuto la proposta di legge di iniziativa popolare (n. 10 del 14 maggio 2012) mirata alla fusione dei Comuni di Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina e Rio nell'Elba al fine di costituire l'unico e nuovo Comune

denominato Isola d'Elba. Successivamente la proposta di legge è stata sottoposta al referendum consultivo tenutosi il 21 e 22 aprile 2013 alla fine del quale è prevalso il «no». La peculiarità della vicenda è che soltanto nel Comune di Portoferraio ha prevalso il «sì». Di conseguenza all'esito referendario il Consiglio Regionale ha espresso voto contrario all'approvazione della proposta di legge per l'istituzione del nuovo Comune.

4. Conclusioni

Tra il mese di dicembre 2013 ed il 1° gennaio 2014 sono giunte a epilogo 16 fusioni tra 37 Comuni, che hanno portato a un inevitabile quanto storica compressione dell'universo delle amministrazioni comunali italiane, facendo passare il numero dei Comuni da 8.092 agli attuali 8.071. Una simile contrazione volontaria di tali amministrazioni locali nel nostro paese non ha precedenti: l'ultima di rilievo prescinde infatti da logiche volontarie da parte dei cittadini poiché risale alla riduzione forzata dei Comuni per volontà del regime fascista, che esplicitò le proprie spinte autoritarie prima con l'introduzione dell'ordinamento podestarile in sostituzione degli organi elettivi comunali⁷ e dopo attraverso la soppressione d'ufficio di municipi il cui territorio venne accorpato a Comuni di taglia demografica maggiore e ai capoluoghi di provincia.

Rispetto al recente passato sembra che il ricorso alle fusioni da parte dei Comuni stia diventando più frequente, o per lo meno più ambito. Le ragioni potrebbero essere riconducibili proprio alle serie di norme che garantiscono incentivi di tipo finanziario alle casse dei nuovi Comuni, nonché alla consapevolezza di raggiungere determinate economie di scala nella gestione delle funzioni comunali e nella connessa erogazione dei servizi, attraverso l'accorpamento di più realtà amministrative e cittadine. Inoltre emerge come la partecipazione ad unioni di Comuni prima di effettuare una fusione abbia il significato di una prova di convivenza, durante la quale le amministrazioni comunali sperimentano forme di gestione associata delle proprie funzioni fondamentali con Comuni delle aree circostanti. Non a caso dei 37 Comuni soppressi, 29 aderivano ad unioni. Si può concludere quindi che nel breve periodo, *ceteris paribus*, è verosimile che l'universo dei Comuni italiani si vada a contrarre ulteriormente.

NOTE

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142 'Ordinamento delle autonomie locali'.

² Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³ Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, c.d. *Spending Review 2*.

⁴ «A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti».

⁵ Approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 26 luglio 2013, attualmente il testo del d.d.l. è all'esame del Senato dopo esser stato licenziato dalla Camera dei deputati con l'introduzione di alcuni emendamenti (28 novembre 2013).

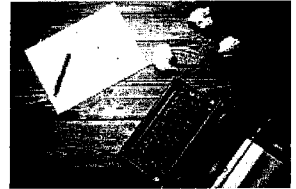
⁶ Analisi tecnico normativa (Atn) allo schema di disegno di legge recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni.

⁷ Con la legge del 4 febbraio 1926, n. 237 fu introdotta la figura del podestà in sostituzione degli organi elettivi (giunte e consigli comunali) e del sindaco nei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. La riforma dell'ordinamento locale venne estesa a tutti i comuni del regno con il r.d.l. del 3 settembre 1926, n. 1910, ad eccezione di Roma in quanto governatorato.

Autonomie locali: l'Unione di comuni come leva del cambiamento organizzativo **Articolo 22.08.2014 (Luigi Sergio)**

Sommario

1. Premessa: una nuova stagione di riforme per i Comuni
2. Organizzazione e politiche di cambiamento
3. L'Unione di comuni come soggetto di diritto: dalla legge n. 142/1990 alla legge n. 265/1999
 - 3.1. L'Unione di comuni: dalla legge Napolitano-Vigneri alla legge Delrio
 - 3.2. L'esercizio associato di funzioni e servizi
4. Punti di forza e punti di debolezza della gestione associata
5. Conclusioni
- Bibliografia



1. Premessa: una nuova stagione di riforme per i Comuni

Il nostro Paese attraversa un periodo negativo dal punto di vista strutturale.

Il debito pubblico, somma delle passività dello Stato, che si attesta al di sopra di duemila miliardi di euro; il Pil italiano che nel 2013 si è contratto nuovamente in volume, in misura pari all'1,9 per cento, riportando il livello dell'attività economica, leggermente al di sotto di quello del 2000; il rapporto debito/Pil italiano che si attesta su valori ancora molto elevati (132,6 per cento); l'occupazione che dal 2008 al 2013 è diminuita di 984 mila unità^[1], evidenziano che il nostro Paese ha bisogno di acquisire maggiore consapevolezza dei propri punti di forza e di debolezza per imboccare il cammino atteso verso la ripresa.

In questo contesto, non certo roseo, la riforma della p.a. in generale appare obbligatoria; da un lato come momento generatore di risparmio di spesa pubblica e dall'altro come opportunità di miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, a tutto vantaggio del sistema delle imprese, dei cittadini e degli altri *stakeholder*.

È necessario, di conseguenza, procedere sulla via della semplificazione a tutto tondo delle attività e delle procedure attivate dalla p.a., non essendo più possibile permettere l'esistenza di lungaggini burocratiche, generatrici di enormi costi e incompatibili con una normale efficacia dell'azione amministrativa nel suo complesso intesa.

La p.a. centrale e periferica, ma anche gli enti locali territoriali, sono chiamati a far fronte ai propri bisogni con risorse finanziarie minori rispetto agli anni passati; situazione questa che impone, sia capacità di governo, sia forte senso di responsabilità da parte degli amministratori che sovente non sono in grado, proprio a causa dei tagli lineari alle risorse finanziarie pubbliche di fronteggiare, a volte, neppure l'ordinaria amministrazione degli enti che sono chiamati a governare.

Una delle risposte alla necessità di razionalizzazione della spesa pubblica e all'urgenza di migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini riguarda i Comuni, in particolar modo quelli che hanno una popolazione fino a 5.000 abitanti e che sono obbligati a esercitare congiuntamente in forma associata, mediante Unione di comuni o Convenzione, le loro funzioni fondamentali.

L'esigenza di conferire maggiore efficienza ed efficacia all'azione di governo del sistema delle autonomie comunali si inserisce in quadro normativo in continua evoluzione che se da un lato dimostra una buona dose di dinamismo del Governo e del Parlamento, dall'altro avvalorata la critica di chi ritiene che il continuo mutamento delle regole giuridiche, non sempre corrisponda alle reali esigenze del Paese, anzi crea, spesso, confusione e non solo tra gli addetti ai lavori.

L'azione riformatrice delle autonomie locali territoriali sembra essere ornata dall'aberrante primato della categoria della riduzione dei tempi della discussione e della riflessione oltre che dalla spasmodica rapidità di produrre innovazioni ordinamentali settoriali, senza la necessaria visione olistica della realtà istituzionale.

I recentissimi risultati elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo che rafforzano in maniera decisa il Governo Renzi e la sua azione riformatrice danno, però, l'idea che i cittadini preferiscano l'attività decisionista a quella riflessiva, anche se quest'ultima dovesse articolarsi senza perdere di vista il fattore temporale come elemento da tenere in debito conto nella discussione politica, la quale non ha più bisogno di periodi assai lunghi, a volte persino dilatori, prima di pervenire all'assunzione delle decisioni definitive.

Condividendo l'assunto di autorevole dottrina^[2], la nuova architettura istituzionale degli enti locali sostanzialmente orfana delle Province, sembra prodotta più dagli «approssimativi» che «dagli ingegneri istituzionali».

« ... Gli “ingegneri” sono coloro che nutrono piena fiducia nella capacità delle regole di creare un sistema virtuoso. Essi ritengono che le regole, di per sé, rappresentino l'unica garanzia per il buon funzionamento del sistema ... gli “approssimativi”, al contrario, non si curano degli esiti delle regole da introdurre, né si preoccupano dell'eventualità che le stesse siano irrazionali, prima ancora che irragionevoli ... per gli “approssimativi” ... più che l'esito dell'opera di revisione, interessa l'attività di revisione in sé; più che la riforma (compiuta e coerente) interessa il riformare (ininterrotto ed instancabile), potendosi così mantenere sia le istanze politiche di maggioranza in uno stato di coesione e di (apparente) auto occupazione, sia le forze di opposizione in una situazione di perenne e logorante agitazione ... »^[3].

In questo quadro in cui compaiono zone di luce, ma anche d'ombre, si rilancia nella mischia delle cose urgenti da fare, un nuovo modello di *governance* comunale, fondato sull'associazionismo tra enti locali territoriali e cioè l'Unioni di comuni, attraverso cui s'intende produrre una decisa azione di cambiamento organizzativo nel governo e nella gestione dei Comuni, soprattutto di quelli fino a 5.000 abitanti.

2. Organizzazione e politiche di cambiamento

L'Unione di comuni, prima di essere un soggetto giuridico, una persona giuridica ovvero un complesso di persone e di beni finalizzato a uno scopo, al quale la legge riconosce la posizione di soggetto di diritto, è un'organizzazione.

L'organizzazione secondo qualificata dottrina è « ... un'associazione di individui che seguono condotte impersonali al fine di conseguire determinati obiettivi ... »^[4]; è un insieme di persone e di gruppi « ... che svolgono attività interdipendenti per il raggiungimento di obiettivi e che sviluppano e mantengono modelli di comportamento relativamente stabili e prevedibili anche se gli individui nell'organizzazione possono cambiare ... »^[5].

L'Unione di comuni, può con tutte le cautele del caso, essere inclusa nelle cc.dd. organizzazioni burocratiche, indicanti il governo degli uffici, vale a dire il complesso degli uffici e dei funzionari pubblici ai quali è deferita l'attività di controllo e d'esecuzione degli atti amministrativi posti in essere da un'autorità politica.

Cautele del caso è stato scritto, in quanto il termine burocrazia ha assunto ai giorni nostri un palese senso dispregiativo, evidenziante lo spreco e l'inefficienza che ha del tutto oscurato le categorie della competenza e dell'efficacia, connesse in qualche modo al modello organizzativo burocratico che pur non essendo immune da difetti annovera principi, già enucleati da Max Weber e ricorrenti nelle moderne organizzazioni:

- a: principio delle competenze degli organi, ordinate da regole, leggi o regolamenti amministrativi;
- b: principio della gerarchia ufficiale e delle istanze di giudizio, ovvero esistenza di un sistema di sovraordinazione e subordinazione con controllo dei superiori sugli inferiori;
- c: principio della gestione amministrativa basata su documenti, atti e sull'esistenza di un apparato di funzionari;
- d: principio della formazione specialistica dei dirigenti e dipendenti;
- e: principio che pretende che l'attività ufficiale esige la disponibilità dell'intera forza-lavoro dei funzionari;
- f: principio dell'espletamento della gestione amministrativa secondo regole generali, più o meno rigide e più o meno esaurienti e apprendibili[6].

L'Unione di comuni rappresenta un sistema, all'interno del quale si trovano ulteriori sottosistemi rappresentati da:

- struttura organizzativa che riguarda il modo di divisione del lavoro, nella quale si evidenziano le posizioni organizzative tra cui ripartire il carico di lavoro (settori, servizi, uffici); le differenti funzioni (di direzione, controllo, consultive, esecutive); i rapporti e le relazioni tra gli organi (funzionali, gerarchici);
- meccanismi operativi attraverso cui si attua la gestione del lavoro da svolgere e tra i quali si rilevano, il controllo di gestione; il sistema informativo; le tecniche di gestione del personale;
- stile direzionale che denota la tipologia di comportamento che si attende da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità, rispetto ai subordinati.

Nell'Unione di comuni, intesa come organizzazione, seguendo qualificata dottrina[7], si possono individuare altre condizioni essenziali per la sua esistenza:

- a: differenziazione e specializzazione (processo che riguarda la divisione dei compiti e delle responsabilità);
- b: integrazione: (processo con il quale viene riportato ad unità, attraverso il meccanismo del coordinamento le risorse umane, finanziarie e strumentali dell'organizzazione interessata);
- c: sistema di regole: (sia di natura giuridica che convenzionale);
- d: centralità della dimensione relazionale: (riconoscimento della soggettività e dell'intersoggettività all'interno dell'organizzazione di riferimento).

L'Unione di comuni è mezzo di cambiamento organizzativo.

Per cambiamento organizzativo « ... s'intende il processo attraverso il quale un'organizzazione modifica la sua condizione presente, individuando nuovi assetti per il proprio sistema di creazione del valore, al fine di accrescerne l'efficacia ... »[8].

Il cambiamento è un'importante categoria insita nella scienza dell'organizzazione, attraverso la quale ci si riferisce alla variazione, alla trasformazione, al mutamento della realtà che diviene altro rispetto a ciò che attualmente è; che impone ai Comuni, attraverso la più complessa forma associativa unionale, di pianificare al meglio l'azione amministrativa, rendendola maggiormente efficiente ed efficace e sfatando la convinzione che il cambiamento sia appannaggio soltanto degli enti privati (che lo favoriscono) e non possa appartenere, altresì, agli enti pubblici (che invece lo ostacolano).

Il processo di cambiamento, nelle organizzazioni e di conseguenza nelle Unioni di comuni, passa attraverso una serie di fasi[9], logicamente differenti che comunque si intersecano nella formazione di un tutt'uno:

- destrutturazione;
- trasformazione;
- ristrutturazione.

La fase di destrutturazione riguarda il superamento e la rimozione delle prassi consolidate nel modo di gestire la cosa pubblica, ancorata ad una visione monistica del Comune che occorre superare, evitando d'ingenerare situazione di crisi nei Comuni aderenti all'Unione interessata.

La fase della trasformazione comprende il passaggio vero e proprio verso il cambiamento organizzativo; mentre la fase della ristrutturazione è quella di consolidamento del cambiamento organizzativo, favorito dall'acquisizione di nuove conoscenze.

Il cambiamento è un processo complesso che nel caso dell'Unione di comuni implica un inevitabile periodo di transizione verso il nuovo e probabili fenomeni di turbolenza, a seconda dell'intensità che gli organi d'indirizzo politico e di governo dell'ente di riferimento intendono imprimere al mutamento dello *status quo* attraverso il soggetto associativo comunale.

Si può distinguere tra cambiamento incrementale e cambiamento radicale, differenziati in base all'intensità del cambiamento.

Il cambiamento incrementale è graduale, progressivo, non implica una modificazione improvvisa della struttura organizzativa, ma un miglioramento continuo e un progressivo adattamento all'ambiente; il cambiamento radicale, invece, è un mutamento rapido e di ampia portata e racchiude in sé il rapido tentativo di apportare una cesura con i metodi del passato.

Un contributo riguardo alla gestione del cambiamento è dato dal modello dei campi di forza di Lewin[10], nel quale si evidenzia che il cambiamento è soggetto a forze di segno opposto che coinvolgono l'organizzazione interessata, con la conseguenza che essa si deve adattare trovando un equilibrio tra le differenti spinte cui è soggetta.

Anche nelle Unioni di comuni è possibile individuare due forze contrapposte:

- una che spinge al cambiamento;
- un'altra che resiste al cambiamento.

Qualora le due forze dovessero bilanciarsi del tutto, si avrebbe uno stato di equilibrio nell'organizzazione e, di conseguenza, non si determinerebbe il cambiamento organizzativo.

Perché quest'ultimo si realizzi è necessario che nell'Unione di comuni si rompa tale equilibrio e prevalga la spinta al cambiamento, rispetto alla forza che determina resistenza al cambiamento; resistenza al cambiamento che è molto facile prevalga in una nuova organizzazione, come conseguenza della tendenza della stessa organizzazione interessata a mantenere lo *status quo ante*,

a livello organizzativo, di gruppo, individuale e come risultato della tendenza al *groupthinking* [11].

3. L'Unione di comuni come soggetto di diritto: dalla legge n. 142/1990 alla legge n. 265/1999

Discorrere di Unioni di comuni dal punto di vista giuridico è ragionare sul processo di riforma dei Piccoli Comuni, in atto da svariati anni nel nostro Paese che mira a rivisitare, nel suo complesso, l'assetto istituzionale dell'ente locale più vicino ai cittadini che è rappresentato dal Comune.

Oggi in Italia sono presenti ben 8.093 Comuni che se da un lato sono sinonimo di importanti fenomeni identitari, di specificità e vivacità culturale, dall'altro sono fonte di costi ormai insostenibili per le finanze pubbliche; fatto che impone un ripensamento della funzione dei Comuni, in un quadro politico dove la centralità del Comune, per come è stato finora, è costretta a cedere il passo a politiche sovracomunali.

Il tema del riordino dei Comuni è questione già presente nella discussione politico-istituzionale remota del nostro Paese; tanto che in epoca fascista, vennero soppressi o aggregati coattivamente 2.184 Piccoli Comuni e prevista, inoltre, la possibilità di accorpamento dei Comuni aventi popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, in caso di mancanza di mezzi adeguati a provvedere all'erogazione dei servizi pubblici.

In epoca repubblicana la L. n. 71/1953, stabilì che «potrà essere disposto, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del Testo Unico 3 marzo 1934, n. 383, la ricostituzione di Comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922, ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3.000 abitanti, quando la ricostituzione sia chiesta da almeno tre quinti degli elettori ... ».

Venuto meno il lavoro di accorpamento d'imperio dei Comuni prodotto dal regime fascista, si verificò in epoca successiva e di conseguenza, un fenomeno di tendenza opposta, consistente nella pletorica istituzione di nuovi Comuni.

In base ai dati forniti dall'Istat, nel 1861 i Comuni italiani erano 7.720 (su una popolazione residente di 21.777.334 abitanti), mentre nel 2009 i Comuni ammontavano a 8.100 (su una popolazione residente di 60.340.328 abitanti); come si può vedere, 380 Comuni in più in 148 anni di storia del nostro Paese.

Questo dato è del tutto in controtendenza rispetto quello europeo e rispecchia il ritardo sostanziale dell'Italia nella politica di razionalizzazione dei Comuni, in corso di attuazione in diversi Paesi europei, come Germania, Francia, Svizzera, Belgio; Paese quest'ultimo, nel quale il numero dei Comuni è passato dalle 2.739 unità esistenti nel 1831, alle 589 attuali.

Nel nostro Paese la Legge n. 142/1990 aveva consentito, oltre vent'anni addietro, l'ingresso nell'ordinamento degli enti locali di una nuova forma associativa, l'Unione di comuni, disciplinata dall'art. 26 del TUEL che aveva reso possibile la nascita di un ente territoriale, con il fine di far fronte al fenomeno dei cc.dd. "Comuni polvere" (enti locali territoriali aventi popolazione non superiore a 5.000 abitanti), i quali non possedevano il requisito dell'adeguatezza, per poter erogare, con logiche anche economiche, funzioni e servizi ai cittadini.

La scelta operata con l'art. 26 della L. n. 142/1990 andava nella direzione di un superamento della miriade di Piccoli Comuni, attraverso politiche di fusione tra loro di tali piccole realtà comunali.

In previsione di una loro fusione, due o più Comuni contermini, appartenenti alla stessa Provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, potevano costituire un'Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi; mentre poteva anche far parte della stessa, non più di un Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

Pertanto l'Unione di comuni si presenta come un vero e proprio ente locale a carattere polifunzionale.

La Legge n. 142/1990 stabilisce un termine entro il quale l'obiettivo della fusione deve necessariamente realizzarsi, pena, in caso di assenza di contributi regionali, lo scioglimento dell'Unione (art. 26, comma 6), ferma restando la possibilità di trasformarla in Consorzio polifunzionale.

Infatti, entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione di comuni deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11 e qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta.

La costituzione dell'Unione di comuni, preordinata alla successiva fusione dei Comuni a essa aderenti fu l'elemento che impedì la piena riuscita del tentativo di pieno sviluppo e diffusione della forma associativa unionale, fino alla legge Napolitano-Vigneri (L. n. 265/1999) che apportò significative modificazioni all'assetto originario dell'art. 26 della L. n. 142/1990.

La legge Napolitano-Vigneri (L. n. 265/1999) stabilì che l'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni; favorì le fusioni; eliminò l'obbligo che le Unioni una volta costituite dovessero portare i Comuni a esse aderenti alla successiva fusione; delegò il Governo ad adottare un Testo Unico di coordinamento delle disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e delle loro forme associative; eliminò alcuni importanti limiti previsti dalla L. n. 142/1990.

L'intervento attuato con la L. n. 265/1999, mirava a determinare i presupposti perché le Unioni di comuni fossero la principale forma associativa utilizzata dai piccoli Comuni, per eliminare le loro carenze amministrative e organizzative.

Le nuove norme in materia di Unioni di Comuni erano contenute nell'art. 6, comma 5, della legge n. 265/1999, con cui si sostituiva integralmente l'art. 26 della L. n. 142/1990 e si provvedeva ad inserire al suo interno il nuovo art. 26-bis, il quale prevedeva che « ... al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui all'articolo 11, comma 2, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine ... promuovono le Unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione ... ».

Di conseguenza, il nuovo art. 26 della L. n. 142/1990, così come modificato dalla L. n. 265/1999, non riportava più in apertura l'espressione «in previsione di una loro fusione», che aveva rappresentato un forte ostacolo alla diffusione dell'Unione di comuni, la quale andava costituita con Comuni «di norma» contermini, prevedendo, così, la possibilità che i Comuni che prendono parte ad una Unione non debbano necessariamente essere confinanti tra loro; fatto che impedisce, qualora manchi la contiguità territoriale, solo la successiva fusione, nel caso si dovesse deliberarla.

Con la L. n. 265/1999 venivano meno altresì le soglie demografiche necessarie alla costituzione dell'Unione, la quale doveva svolgere «funzioni» (pluralità di funzioni) di competenza dei Comuni, anche se si può dire che le Unioni di comuni possono espletare anche i servizi che i singoli Comuni sono tenuti ad erogare ai cittadini.

La L. n. 265/1999 stabilisce che l'Unione di comuni è un «ente locale», costituito da due o più Comuni; fatto che consente a essa di essere titolare dell'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria che hanno gli enti locali esistenti sul territorio del nostro Paese.

3.1. L'Unione di comuni: dalla legge Napolitano-Vigneri alla legge Delrio

La L. n. 265/1999, all'art. 31, commi 1 e 2 aveva disposto che «... il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un Testo Unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e loro forme associative ... ».

L'atteso Testo Unico fu emanato dal Governo con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con l'intento di raccogliere in un ordinato prodotto giuridico la frastagliata e spesso disorganica disciplina degli enti locali, conferendo a essa anche quell'omogeneità necessaria a dare maggiore certezza giuridica a quanti, operatori e non, avessero avuto il bisogno di entrare in relazione con gli enti locali, cui il Testo Unico del 2000 si riferiva.

Il D.Lgs. n. 267/2000 si pone nell'ordinamento come un moderno contenitore di un *corpus* di regole afferenti agli enti locali, individuati, ai sensi dell'art. 2, nei Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni; ma applicabili anche e salvo diverse disposizioni «ai Consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei Consorzi per la gestione dei servizi sociali».

Il vigente TUEL, all'art. 32, rubricato *Unioni di comuni*, così come modificato dal d.l. n. 95/2012 (conv. in L. n. 135/2012), dal d.l. n. 179/2012 (conv. in L. n. 221/2012) e dalla L. n. 56/2014, prevede che «... l'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi ... ».

Così si apre il novellato art. 32 del TUEL che ribadisce come l'Unione di comuni è un ente locale, al pari del Comune, Provincia, Città metropolitana, Comunità montana, Comunità isolana; è cioè un ente avente personalità giuridica pubblica, prevista dall'art. 11 del codice civile, il quale dispone che «le Province e i Comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico»; ed è un ente avente capacità giuridica che indica l'attitudine di essere titolare di situazioni giuridiche; ente pubblico idoneo ad essere titolare di poteri amministrativi.

La soggettività giuridica pubblica comporta che le Unioni di comuni hanno anche capacità giuridica di diritto privato, «... capacità che in diritto civile hanno i singoli di autoregolare i propri interessi mediante negozi giuridici»; mentre le Unioni di comuni non hanno capacità di agire, non hanno cioè l'attitudine a compiere atti giuridici, atti umani volontari che siano idonei a produrre effetti giuridici, ma hanno solo l'attitudine all'imputazione giuridica di atti, la quale si svolge attraverso l'organo della persona giuridica.

L'art. 32, comma 1, TUEL, ribadisce che l'Unione di comuni deve essere costituita da almeno due Comuni che devono essere «contermini», cioè confinanti, contigui, ma soltanto «di norma».

La contiguità dei Comuni partecipanti all'Unione è richiesta solo come *melio rem condicionem*, non sussistendo l'obbligatorietà che i Comuni aderenti all'Unione siano confinanti.

Nel comma 1 dell'art. 32 non è più detto che l'Unione di comuni debba costituirsi in previsione di una fusione tra i Comuni che la costituiscono (così come disponeva l'art. 26 della L. n. 142/1990); ma non è affatto escluso che l'Unione di comuni possa condurre ad una successiva fusione tra i due o più Comuni partecipanti, a condizione che vi sia la volontà politica di addivenire ad essa e

vi sia la contiguità territoriale tra i Comuni interessati, altrimenti la fusione tra i Comuni non potrà avvenire affatto; fusione che potrà aversi anche tra Comuni contigui di Province differenti, previa modificazione, però, della circoscrizione provinciale, attraverso la legge statale.

3.2. L'esercizio associato di funzioni e servizi

L'Unione di comuni ha per scopo «l'esercizio associato di funzioni e servizi».

Con il termine «funzioni» s'intendono tutti i compiti e le attività proprie del Comune o a esso delegate; mentre con quello di «servizi» si fa riferimento ai servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività, rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, così come previsto dall'art. 112 TUEL.

Il significato di funzioni e servizi può essere tratto anche da un parere reso dalla Corte dei Conti, Sezione di Controllo per il Piemonte, la quale anche se con riferimento ai Consorzi, precisa che l'attività di un ente locale «... costituisce una funzione quando si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della p.a. orientato per legge alla cura degli interessi pubblici e a fronte del quale sussistono situazioni giuridiche di mera soggezione o d'interesse legittimo. Laddove invece l'attività... realizza la mera erogazione di un servizio alla collettività, in attuazione di precetti costituzionali riguardanti a diritti soggettivi assoluti, si tratterà per più... di servizi».

La distinzione tra funzioni e servizi si può oggi ritenere affievolita, perché il concetto di servizio pubblico oggi comprende pure attività, tese a realizzare finalità sociali prive di contenuti economico-produttivi *strictu sensu*.

Per comprendere ancor più il significato di funzioni e servizi si può fare riferimento al d.p.r. n. 194/1996 che all'art. 2, comma 3, prevede per i Comuni e per le Unioni di comuni dodici funzioni, a sua volta articolate in servizi di spesa.

In base al d.p.r. n. 194/1996 si può vedere che le funzioni rappresentano una disaggregazione dei Titoli di spesa del bilancio e indicano i compiti che vengono espletati nell'Unione di comuni; mentre i servizi nel bilancio denotano un'ulteriore disaggregazione delle funzioni e di riferiscono al singolo ufficio dell'ente locale.

Ai sensi dell'art. 32, comma 2 del TUEL «... ogni Comune può far parte di una sola Unione di comuni. Le Unioni di comuni possono stipulare apposite Convenzioni tra loro o con singoli Comuni...».

Pur essendo la disposizione di cui sopra assai chiara, dal punto di vista letterale e della *ratio*, accade che alcuni Comuni, anche se hanno provveduto a trasferire all'Unione, con l'approvazione dello Statuto dell'ente associativo, tutte le funzioni fondamentali comunali, si convenzionino tra loro per espletare le medesime funzioni e servizi (già trasferiti all'Unione), attraverso la forma associativa prevista dall'art. 30 del TUEL.

In merito la Corte Conti – sez. contr. Puglia – con il parere 28 febbraio 2013, n. 36 è dell'avviso che qualora il Comune interessato dal parere „partecipi ad un'Unione che, secondo quanto previsto dalle norme statutarie approvate da tutti i Comuni che ne fanno parte, ha per oggetto, tra l'altro, l'esercizio in forma associata delle funzioni che si vorrebbe svolgere attraverso successiva Convenzione, questo fatto «... determina l'impossibilità per il Comune di continuare ad esercitarle in forma singola ovvero per mezzo di Convenzioni ex art. 30 TUEL... conclusivamente, la permanenza di un ente all'interno di un'Unione di comuni non consente allo stesso l'esercizio in forma singola o in Convenzione delle funzioni già “conferite” all'Unione...».

Un'altra questione importante riguarda il numero dei consiglieri facenti parte del Consiglio dell'Unione.

Prima dell'emanazione della L. n. 56/2014, l'art. 32, comma 5 del TUEL prevedeva che « ... il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente ... », pur dovendo garantire « ... la rappresentanza delle minoranze ... ».

Poteva accadere (e accadeva) che in numerose Unioni, non si riusciva a coniugare il rispetto della non eccedenza dei limiti numerici dei consiglieri, assieme a quello della rappresentanza delle minoranze.

Ad esempio nell'Unione di comuni della Grecia Salentina, composta da dodici Comuni, lo statuto prevedeva n. tre consiglieri per ogni Comune; due espressione della maggioranza ed una espressione della minoranza.

Tale Unione di comuni che contava circa 60.000 abitanti avrebbe dovuto avere un consiglio formato da 30 membri, ai sensi dell'art. 37, lett. e) del TUEL, ma in effetti contava complessivamente 36 membri.

Come comportarsi in questi casi?

Soccorreva (a volte non sempre senza polemiche da parte delle forze politiche presenti in consiglio) la circolare n. 10/2000 del Ministero dell'Interno che pur riferendosi alle Comunità montane, riteneva prevalente e preminente la garanzia delle minoranze rispetto anche al superamento del numero massimo dei consiglieri; vale a dire che il limite quantitativo fissato dall'art. 37 TUEL non operava nella sola ipotesi in cui per l'entità demografica dei Comuni che costituiscono la Comunità montana venisse pregiudicata l'attuazione del principio della partecipazione delle minoranze in seno all'organo rappresentativo delle Comunità montane.

Tale indirizzo ermeneutico è confermato anche dal Consiglio di Stato (parere n. 1506/2003, sez. I, 29 gennaio 2003) che stabilisce la primazia della garanzia delle minoranze, con la conseguenza di ritenere non applicabile al Consiglio il limite quantitativo fissato dall'art. 37 TUEL nei soli casi in cui, per l'entità demografica dell'ente, verrebbe ad essere pregiudicata l'attuazione di tale principio.

Successivamente, il Ministero dell'Interno con parere espresso il 7 agosto 2008, ha ritenuto che la circolare n. 10/2000, riferita alle Comunità montane « ... è applicabile anche alle Unioni di comuni, attesa la parziale identità di disciplina prevista per entrambe ... »[12].

Sulla questione era intervenuta anche la prefettura di Salerno, con circolare Area II, *Raccordo con gli enti locali e consultazioni elettorali*, prot. n. 591/2007/Area, 29 marzo 2007, ad oggetto: *Composizione numerica del Consiglio Generale delle Comunità montane* evidenziando che « ... il richiamato art. 32, comma 5, fissa un principio di carattere generale applicabile nei confronti delle Unioni di comuni, statuendo che ad esse si applichino, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni ed, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni. Precisa, poi, lo stesso art. 32, che il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente.

Detto principio va armonizzato con quello contenuto nell'art. 27 del citato decreto legislativo di garanzia della rappresentanza delle minoranze in seno agli organi in questione.

Poiché quest'ultimo principio ha carattere prevalente e preminente in materia di composizione degli organi dei Comuni, il limite fissato dall'art. 37, comma 1, non è applicabile nella sola ipotesi in cui per l'entità demografica dei Comuni che costituiscono le Comunità montane verrebbe pregiudicata l'attuazione del principio della partecipazione delle minoranze in seno all'organo rappresentativo della Comunità montana ... ».

Ora la L. n. 56/2014, all'art. 32, comma 3 chiarisce la *vexata quaestio*, prevedendo che « ... il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune ... », ponendo fine alle reiterate diatribe tra le forze politiche e assegnando allo statuto dell'Unione di comuni di stabilire la composizione numerica dell'organo consiliare.

In linea con quanto previsto dalla normativa in tema di *spending review* « ... gli organi dell'Unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti ... ».

Riguardo agli organi di governo, l'art. 32, comma 3, conferma quanto già previsto nel passato per il presidente dell'Unione di comuni che deve essere necessariamente un Sindaco di uno dei Comuni aderenti all'Unione; mentre per ciò che attiene la giunta, essa è composta dagli assessori dei Comuni che costituiscono l'Unione di riferimento.

L'Unione si conferma ente locale dotato di potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione

All'Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite, ma per ciò che attiene le risorse umane « ... la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti ... »; con la specificazione che « ... a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale ... ».

Relativamente al personale la L. n. 56/2014, all'art. 1, comma 114, precisa che « ... in caso di trasferimento di personale dal Comune all'Unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal Comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione ... »

L'art. 32, comma 5-bis del TUEL prevede che « ... previa apposita Convenzione, i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati ... »; mentre il comma 5-ter dispone che «... il presidente dell'Unione di comuni si avvale del segretario di un Comune facente parte dell'Unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle Unioni o dei Comuni ... ».

Si inserisce così nell'ordinamento delle Unioni di comuni l'obbligatoria figura del segretario comunale, a differenza delle disposizioni *ante legem n. 56/2014* che non prevedevano la necessaria presenza all'interno delle Unioni di comuni della figura del segretario comunale; l'ingresso obbligatorio della figura del segretario comunale, appare comunque in controtendenza

con quanto ha in animo di compiere il Governo Renzi, orientato all'abolizione di tale figura nell'ordinamento degli enti locali.

Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

La L. n. 56/2014 (cd. Delrio) emana ulteriori disposizioni concernenti le forme associative tramite cui i Comuni hanno l'obbligo di esercitare le loro funzioni fondamentali, Unioni di comuni o Convenzioni ex art. 30 TUEL prevedendo che « ... il limite demografico minimo delle Unioni e delle Convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla Regione. Il limite non si applica alle Unioni di comuni già costituite ... ».

Pertanto a differenza di quanto era previsto prima della L. n. 56/2014, anche per le Convenzioni tra Comuni è stato posto il limite dei 10.000 abitanti per poter esercitare in forma associata le funzioni fondamentali comunali.

Se si privilegia la Convenzione, al termine del primo triennio di funzionamento, occorrerà dimostrare di aver conseguito «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione»; in caso contrario i Comuni dovranno provvedere alla gestione associata, applicando l'altra facoltà, vale a dire costituire un'Unione di comuni.

Il conseguimento dei «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione» è stato stabilito, di recente, dal decreto del Ministero dell'Interno 11 settembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 25 ottobre 2013, n. 251.

Le funzioni fondamentali comunali di cui sopra, ai sensi del D.l. n. 78/2010, art. 14, comma 27, così come modificato dalla legge di stabilità 2014 (n. 147/2013, art. 1, comma 530) sono:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

Funzioni fondamentali che, dopo una serie di proroghe, devono essere espletate obbligatoriamente in forma associata entro il 31 dicembre 2014.

La legge Delrio (n. 56/2014), all'art. 1, comma 110, dispone, inoltre, che « ... le seguenti attività possono essere svolte dalle Unioni di comuni in forma associata anche per i Comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità:

a) le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'Unione tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono;

b) le funzioni di responsabile per la trasparenza sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'Unione tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono;

c) le funzioni dell'organo di revisione, per le Unioni formate da Comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le Unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;

d) le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'Unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'Unione stessa ... ».

Un'altra importante funzione assegnata al presidente dell'Unione di comuni riguarda la possibilità d'impartire direttive, di vigilare sull'espletamento del servizio e di adottare i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti concernenti la polizia locale.

4. Punti di forza e punti di debolezza della gestione associata

Nel nostro Paese, nonostante molti dati indichino la via dell'associazionismo comunale per vincere le diseconomie che si producono nella gestione di piccoli enti locali, il dibattito, a volte assai aspro, attivato tra i sostenitori dell'autonomia comunale *tout court* e quelli che propugnano forme di gestione intercomunale delle funzioni e dei servizi è sempre attuale, con l'inevitabile conseguenza che i risultati tardano a venire, proprio a causa della mancanza di consapevolezza che la nostra economia non è più in grado di reggere costi insostenibili, il cui peso è scaricato sull'utente finale e cioè sul cittadino.

Occorre partire da un punto fermo: soltanto attraverso uno sviluppo concreto delle forme associative sovramunicipali sarà possibile per i piccoli Comuni raggiungere auspicati livelli di adeguatezza e vedersi garantiti quegli spazi di autonomia, senza che si sottraggano a essi le competenze di cui sono titolari in base alla Costituzione per rimetterle ad altri livelli di governo del territorio.

Il punto da cui prendere le mosse è quello dell'ambito territoriale ottimale (cosa peraltro non facile da determinare), all'interno del quale è più semplice definire politiche erogatorie di servizi più

efficienti e più efficaci, attraverso la riduzione dei costi unitari delle funzioni associate e della produzione di economie di scala.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comporta la possibilità di specializzazione delle risorse umane a disposizione e un conseguente aumento del livello di produttività, dovuto a una più marcata divisione del lavoro.

Altri obiettivi possibili dell'associazionismo comunale riguardano una più agevole reingegnerizzazione dei processi organizzativi; l'uniformità di procedimenti amministrativi attivati, con conseguente eliminazione di pratiche diseconomiche dal punto di vista gestionale; il peso specifico politico dei Comuni, aumentato proprio in conseguenza della massa critica posta in essere dall'elemento intercomunale; una più efficace capacità progettuale in grado di fungere da attrattore di risorse finanziarie soprattutto comunitarie; l'erogazione di nuovi servizi al cittadino; l'efficace utilizzo delle risorse collegate alle cc.dd. *ITC (information technology communications)* ovvero l'insieme dei metodi e delle tecnologie connesse ai sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni; l'ingresso più agevole nell'ente locale di maggiori dimensioni dei principi del *new public management* che comportano una maggiore professionalità dell'attività pubblica, *standard* predefiniti cui riferire le attività amministrative poste in essere; l'introduzione dei principi di competizione e di concorrenza nei confronti del settore privato; l'invito al potenziamento dell'autodisciplina da parte dei dipendenti pubblici e all'uso della oculatezza nell'allocazione delle risorse.

Di converso, è bene ripetere che il cambiamento del modello organizzativo e dell'approccio alla risoluzione dei problemi, non più affidato al singolo Comune, all'ente-monade da cui tutto deriva, ma alla rete di Comuni, strutturata in soggetto giuridico a sé stante, non è questione assai semplice nei fatti concreti e non è detto che necessariamente produca gli sperati effetti sistemici.

Possono sbarrare la strada alle esperienze d'intercomunalità alcune criticità, come le forti differenze riguardanti le peculiarità storico-culturali di un territorio; l'eccesso di logiche d'appartenenza che esaltano a dismisura il cd. campanilismo; la mancanza di condivisione fattuale da parte dei Sindaci al progetto complessivo della forma associativa comunale; le resistenze alle politiche di cambiamento organizzativo da parte del personale dipendente comunale; la perdita di potere politico più facilmente esercitabile nel proprio Comune; la mancanza di un valido studio di fattibilità prodromico a qualsiasi decisione sulla necessità della forma associativa prescelta.

5. Conclusioni

L'azione riformatrice delle autonomie locali territoriali, soprattutto dei Comuni, è incentrata sulla volontà di Governo e Parlamento di agire nel senso della riduzione del numero dei cc.dd. Comuni polvere, ossia dei Piccoli Comuni che allo stato delle cose non sembrano più in grado di mantenere lo *status quo*, cioè la loro esistenza basata sulla solitaria azione di governo del territorio di riferimento e sull'erogazione di servizi senza la produzione di economie di scala e dunque assai costosi.

Anche in questo campo l'orizzonte di riferimento è quello europeo, poiché in Europa le forme d'intercomunalità sono da qualche tempo presenti, seppur con sfaccettature differenti da Stato a Stato; scenario europeo che dimostra come in diverse realtà statali sia stato possibile ridurre considerevolmente il numero di Comuni, procedendo ad un loro accorpamento e che offre, qualora ve ne sia bisogno, al nostro Paese vie percorribili di riforme, orientate all'efficacia degli interventi comunali attuati in modo originale, attraverso l'intercomunalità appunto, tramite cui è possibile coniugare, efficacia della spesa pubblica, adeguatezza degli interventi nell'ambito infrastrutturale e dei servizi offerti a cittadini e imprese e aumentare il livello di soddisfazione degli *stakeholders*.

La storia dell'intercomunalità nel nostro Paese consente a ognuno di poter vedere le difficoltà concrete che nascono tra i soggetti, a vario titolo a essa interessati, quando si passa dalle dichiarazioni di principio ai fatti concreti riguardanti la semplificazione della *governance* del territorio comunale.

Tutti d'accordo a livello di teoria, meno nella pratica, vista la frequente mancanza di condivisione degli *stakeholder* nel far decollare, in concreto, le forme associative previste dall'ordinamento, Unioni di comuni *in primis*.

Nel nostro Paese vi è da anni una disciplina organica nel settore delle forme associative comunali, di tutto rispetto che ha offerto ampi spazi di manovra a Sindaci e amministratori comunali, per lavorare nel senso del cambiamento organizzativo; norme che dapprima hanno favorito la volontarietà dell'azione rivolta alla costituzione di forme associative tra enti locali e dopo obbligato i Comuni a svolgere le loro funzioni fondamentali attraverso la forma della Convenzione (più semplice, più comoda) e quella dell'Unione di comuni (maggiormente sfidante) e privilegiata dallo stesso legislatore che consente la nascita di un nuovo ente locale, non sulle ceneri dei Comuni partecipanti a essa, ma grazie al loro protagonismo politico e alla convinzione degli amministratori locali che le sfide imposte dall'Europa, anche per l'accesso ai benefici finanziari, impongono una nuova *governance* dei Comuni che consente, da un lato il rispetto delle specificità storico-culturali dell'ente locale e dall'altro permette la discesa in campo, per usare il linguaggio sportivo, di nuovi soggetti organizzati, le Unioni di comuni che possono concorrere al superamento dei punti di debolezza dei piccoli Comuni, oggi sempre maggiormente a corto di risorse finanziarie, strumentali ed umane e incapaci, di conseguenza, di dare risposte concrete al cittadino, alle sue richieste di servizi efficienti ed economici e alle imprese, soprattutto a quelle piccole e medie che hanno visto nell'ente locale un sicuro punto di riferimento, riguardo ai bisogni di sviluppo e di sicurezza che non potranno più essere soddisfatti da parte dei Comuni singoli che si ostinano, nonostante le norme che impongono l'obbligo della gestione associata, a continuare uno sterile dibattito sull'opportunità o meno del ricorso all'Unione di comuni, con la conseguenza di frenare ogni nuova esperienza.

Sono trascorsi più di dieci anni dall'approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e si lavora a una nuova revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione.

Autorevole dottrina, in una sua nota, parla di un «nuovo assetto degli enti locali nella riforma della riforma costituzionale» (MANGIAMELI S., in www.issirfa.cnr.it), proprio in quanto nel sistema delle autonomie locali si annidano punti di debolezza che è necessario superare per dare maggiori certezze agli enti locali nel loro complesso.

È già tempo, dunque, di nuova riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso la quale s'intende, prioritariamente, superare l'attuale disciplina concernente la legislazione concorrente che ha consentito di avere nel sistema istituzionale del nostro Paese una grande quantità di materie in coabitazione fra lo Stato e le Regioni, eliminando in questa maniera il perenne conflitto costituzionale fra il Governo nazionale e le Regioni e riducendo di conseguenza anche il carico di lavoro della Corte Costituzionale che tale conflitto è chiamata a risolvere.

La rivisitazione delle competenze Stato - Regioni (dovrebbero ritornare sotto il controllo statale infrastrutture, energia, turismo), se da un lato intende superare il conflitto interistituzionale esistente, tra l'altro mira ad abbattere anche i costi occulti, quelli cioè che non compaiono in maniera evidente nei bilanci pubblici e che sono conseguenza dei poteri di veto da parte delle Regioni e dei territori in genere nella realizzazione di importanti infrastrutture, indispensabili per l'ammodernamento del Paese e per il rilancio della sua competitività.

Quello che stiamo vivendo, pertanto, è periodo di grandi trasformazioni che stanno coinvolgendo soprattutto il sistema delle autonomie locali territoriali.

Nella direzione del continuo ammodernamento dei Comuni e dei loro territori andrebbe la L. n. 56/2014, cd. "Delrio".

Per quest'ultima legge si è usato, non a caso, il condizionale poiché non si è del tutto convinti dell'efficacia delle azioni riformatrici da essa messe in campo, frutto assai spesso di proclami, certamente fatti in buona fede, ma con ogni probabilità improduttivi degli effetti sperati.

La L. n. 56/2014 appare essere in contrasto con la tradizione costituzionale italiana, incoerente con le disposizioni di cui agli articoli 1, 5, 48, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e in opposizione con le norme della Carta europea delle autonomie locali, in modo particolare con l'art. 3 che prevede il carattere democratico degli enti locali.

La dottrina richiamata, *supra*, (MANGIAMELI S., *Considerazioni sul disegno di legge as/1212, recante: "disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni"* gennaio 2014, in www.issirfa.cnr.it) è dell'avviso che nel provvedimento "Delrio" esista una parossistica considerazione del risparmio delle risorse pubbliche.

«Ora, se l'intento perseguito è il risparmio di spesa, bisognerebbe abbandonare l'approvazione del ddl. Infatti, questo è forse l'unico modo per mantenere l'invarianza della spesa. Già il d.l. "salva Italia" prevedeva un risparmio a consuntivo di soli sessanta mln di euro. Segno evidente che già - a quel tempo - si dubitava dell'effettivo risparmio. In ogni caso è certo che - se si vuole che l'operazione non resti sulla carta - implementare le Città metropolitane e sopprimere le Province, dando vita a nuove entità (regionali) di area vasta, ha un costo e anche molto elevato ... il problema degli enti *sub*-statali e del loro dimensionamento è un problema reale, la soluzione approntata con il ddl as n. 1212 non sembra in grado di risolverlo e neppure di affrontarlo ... in questo contesto avrebbe dovuto essere posta la domanda circa l'utilità, o meno, dell'ente Provincia, che ha svolto un ruolo identitario e amministrativo (anche per il decentramento dello Stato) dall'inizio dell'esperienza unitaria. Ciò peraltro avrebbe consentito di evidenziare meglio che proprio oggi il livello provinciale potrebbe rivelarsi la chiave di volta per migliorare l'efficacia amministrativa, rispetto alle politiche pubbliche che stentano a essere implementate, per incapacità dello Stato (ma anche delle Regioni) di riordinare le reti, come nel caso dell'acqua, dei rifiuti, dell'energia, dell'ambiente, del lavoro, della formazione, delle scuole, della viabilità, dei trasporti ... il d.d.l. n. 1212 ... appare poco meditato dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche e, ove approvato, sarà una delle cause che protrarranno la crisi economica nel nostro Paese. Le amministrazioni regionali e locali hanno certamente bisogno di molte riforme, così come soprattutto l'amministrazione (centrale e periferica) dello Stato, ma non di riforme neo-centraliste. Non è un caso che il pronunciamento dei costituzionalisti, con la sola eccezione di quei pochi che collaborano con il Ministro competente, è pressoché unanime nel considerare il d.d.l. n. 1212 costituzionalmente illegittimo, disordinato e dannoso».

È del tutto evidente che la riforma delle autonomie locali territoriali è materia complessa, problematica che non può essere affrontata sotto l'egida dell'urgenza di provvedere e forse avendo, da parte di politici "lungimiranti" l'ambizioso obiettivo di poter dire "noi l'abbiamo fatto"; "siamo stati in grado di compiere ciò che quelli prima di noi non erano stati di fare"; "sono stati semplificati i livelli di governo del territorio».

Ciò detto non è saggio schierarsi a favore dell'immobilismo, condividere i paradossi di zenoniana memoria, agitare le acque per non cambiare nulla nello scacchiere istituzionale.

Occorre muoversi nell'attuazione di ciò che è ormai legge e le Unioni di comuni rappresentano il contenuto di buona parte della recente legislazione.

Nell'ambito delle forme associative tra enti locali non si è più nella fase della discussione e della condivisione o meno di ciò che è necessario fare o non fare; si è invece in quella dell'attuazione di disposizioni giuridiche cogenti, precettive, il cui mancato rispetto implica l'intervento sostitutivo nei confronti dei soggetti inadempienti.

Le Unioni di comuni non vanno viste soltanto come un obbligo del legislatore, ma come un'opportunità offerta ai Comuni di crescere in maniera virtuosa, di essere maggiormente competitivi, di superare attraverso la forma associativa comunale i rispettivi punti di debolezza, trasformandoli in punti di forza e divenire, per i cittadini e le imprese, interlocutori privilegiati nelle politiche di sviluppo e di miglioramento complessivo della qualità della vita di ognuno.

(Altalex, 22 agosto 2014. Articolo di **Luigi Sergio**)

Bibliografia

AA.VV., *I Comuni italiani* 2013, Roma, ANCI, 2013.

ANGIOLA N., *HYPERLINK* <http://www.unilibro.it/libro/angiola-nunzio/percorsi-di-modernizzazione-dell-azienda-pubblica-locale/9788849516319> *Percorsi di modernizzazione dell'azienda pubblica locale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

AVALLONE F., *Psicologia del lavoro e delle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2012.

BALDI B., XILO G., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, Q.1 2012, anno XXXIII.

BALDINI G., BOLGHERINI S., DALLARA C., MOSCA L., *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Bologna, Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2009.

BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2012.

BARREA P., *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni*, in www.astrid.it, 2011.

BARTEZZAGHI E., *L'organizzazione dell'impresa*, Milano, Etas, 2010..

BASSANINI F., CASTELLI L. (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, enti locali*, Firenze, Passigli, 2008.

BIAN L.R., *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, in www.diritto.regione.veneto.it.

BIANCO A., *HYPERLINK* "<http://www.unilibro.it/libro/bianco-arturo/la-gestione-associata-tra-i-piccoli-comuni-dopo-la-spending-review-con-cd-rom/9788838775147>" *La gestione associata tra i piccoli Comuni. Dopo la «spending review»* *HYPERLINK* "<http://www.unilibro.it/libro/bianco-arturo/la-gestione-associata-tra-i-piccoli-comuni-dopo-la-spending-review-con-cd-rom/9788838775147>", Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012.

BOLGHERINI S., *Piccoli comuni, unioni, intercomunalità*, Bologna, Il Mulino, 2009.

BONAZZI G., *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2006.
- CASSETTA E., FRACCHIA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013.
- CERULLI IRELLI V., PIZZETTI F., VANDELLI L., VIGNERI A. *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese. La semplificazione dell'architettura istituzionale*, in www.astrid.it, aprile 2013.
- COSTA G., GIUBITTA P., *Organizzazione aziendale*, Milano, McGraw-Hill, 2008.
- DI PANGRAZIO G., POLITI F., *Lineamenti di diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2013.
- ERMINI B., SALVUCCI E., *L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle unioni di comuni in Italia e nelle marche*, in FIORILLO F. E ROBOTTI L. (a cura di), "L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete", Milano, Franco Angeli, 2006.
- FRIERI F.R., GALLO L., MORDENTI M., *Le Unioni di Comuni, Costituzione-Gestione-Governance*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012.
- GIDDENS A., *Fondamenti di Sociologia*, trad. di Massimo Baldini e Gaspare Nevola; trad. delle integrazioni per l'edizione 2006 di Giovanni Arganese, Bologna, Il Mulino, 2006.
- ISTAT, Rapporto Annuale 2014, *La situazione del Paese*, in www.istat.it.
- ITALIA V., CAMARDA L., *Il nuovo Testo Unico degli enti locali*, Roma, Il Sole 24 Ore, 2011.
- LEWIN K. (1951). *Field theory in social science: selected theoretical papers*. New York Harper & Row. [Traduzione italiana: *Teoria e sperimentazione in psicologia sociale*, Bologna, Il Mulino, 1982].
- LUCHENA G. [HYPERLINK http://www.ibs.it/libri/luchena+giovanni/libri+di+giovanni+luchena.html](http://www.ibs.it/libri/luchena+giovanni/libri+di+giovanni+luchena.html), *Gli enti della intercomunalità. Le Unioni di comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali*, Bari, Cacucci, 2012.
- MANGIAMELI S., *Considerazioni sul disegno di legge as/1212, recante: "disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni"* gennaio 2014, in www.issirfa.cnr.it
- MANGIAMELI S., *Il nuovo assetto degli enti locali nella riforma della riforma costituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, maggio 2011.
- MASCIOCCHI G., *HYPERLINK http://www.unilibro.it/libro/masciocchi-giovanni/diritto-regionale-e-degli-enti-locali/9788834828106* *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012.
- MORDENTI M. - MONEA P., *Le unioni di Comuni, dall'Unità d'Italia alla manovra di ferragosto*, in Lexitalia.it, settembre, 2011.
- PICHIERRI A., *Sociologia dell'organizzazione*, Bari, Laterza, 2011.

PIZZETTI F., HYPERLINK http://www.hoepli.it/autore/rughetti_a.html?autore=%5b%5brughetti+a.%5d%5d RUGHETTI A. (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012.

POETA D., HYPERLINK "<http://www.unilibro.it/libro/poeta-daniela/il-nuovo-testo-unico-degli-enti-locali-con-annotazioni-e-rimandi-giurisprudenziali/9788863831726>" *Il nuovo testo unico degli enti locali. Con annotazioni e rimandi giurisprudenziali*, Matelica, Nuova Giuridica, 2013.

RUBINO F., *Le Unioni di comuni nella dottrina e negli studi empirici*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2010.

SERGIO L., *Enti locali e forme associative: l'Unione di comuni tra norme ed utopia*, Galatina, Congedo, 2006.

SERGIO L., *Le unioni di comuni fra attuazione e prospettive di riforma*, Lecce, Manni, 2012.

SERGIO L., *Organizzazione e politiche di cambiamento nella gestione degli enti locali*, Lecce, Congedo, 2007.

SPANO A., *L'ingegnerizzazione dei processi per il miglioramento delle performance delle aziende pubbliche*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

TONDI della MURA V., *La riforma delle Unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in federalismi.it, 2012.

TOSI H., PILATI M., *Comportamento organizzativo*, Milano, Egea, 2008.

VANDELLI L., HYPERLINK "<http://www.unilibro.it/libro/vandelli-luciano/il-sistema-delle-autonomie-locali/9788815245946>" *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013.

WEBER M., *Economia e Società, Dominio*, a cura di HANHE E.; ed. italiana, a cura di PALMA M., Roma, Donzelli, 2012.

[1] ISTAT, Rapporto Annuale 2014, *La situazione del Paese*, in www.istat.it.

[2] TONDI della MURA V., *La riforma delle Unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in federalismi.it, 2012.

[3] *Ivi*, p. 3.

[4] GIDDENS A., *Fondamenti di Sociologia*, trad. di Massimo Baldini e Gaspare Nevola; trad. delle integrazioni per l'edizione 2006 di Giovanni Arganese, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 179-180.

[5] TOSI H., PILATI M., *Comportamento organizzativo*, Milano, Egea, 2008, pp. 295-296.

[6] WEBER M., *Economia e Società, Dominio*, a cura di HANHE E.; ed. italiana, a cura di PALMA M., Roma, Donzelli, 2012, pp. 59-62.

[7] AVALLONE F., *Psicologia del lavoro e delle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2012, pp. 338-340.

[8] BARTEZZAGHI E., *L'organizzazione dell'impresa*, Milano, Etas, 2010, p. 529.

[9] SERGIO L., *Organizzazione e politiche di cambiamento nella gestione degli enti locali*, Lecce, Congedo, 2007, pp. 53-54.

[10] LEWIN K. (1951). *Field theory in social science: selected theoretical papers*. New York Harper & Row. [Traduzione italiana: *Teoria e sperimentazione in psicologia sociale*. Bologna, Il Mulino, 1982].

[11] È un fenomeno che si verifica quando il conformismo di gruppo è così radicato, con la conseguenza di far prevalere il bisogno di pace, sull'importanza dell'assunzione di decisioni efficaci.

[12] <http://autonomie.interno.it/pareri>. Vedi anche parere a cura di BIANCANIELLO B., in <http://entilocali.leggiditalia.it>.

Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni

Michele Massa

Sommario

1. Tre anni di instabilità. – 2. Correzioni e attuazioni della disciplina vigente. – 3. Verso una razionalizzazione della riforma. – 4. Alcune coordinate costituzionali. – 5. In luogo delle conclusioni.

1. Tre anni di instabilità

Quasi trent'anni fa, Umberto Pototschnig chiamava «drammatico» il problema delle forme di associazione e cooperazione tra Comuni. A suo giudizio, qui si sarebbe dovuto cercare il rimedio a quello che anche a lui pareva il limite più grave e antico dell'ordinamento locale, «ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani»¹.

Mentre sono pacifiche la serietà e la rilevanza di tale limite, non tutti hanno convenuto e convengono sull'adeguatezza del rimedio suggerito. Ad esempio, limitandosi al dibattito scientifico che ha anticipato la storica legge 8 giugno 1990, 142, mentre proprio sull'associazionismo insisteva la proposta del c.d. Gruppo di Pavia², diversa era l'impostazione della successiva proposta ISAP³ e, ancor, più quella del gruppo di studiosi rac-

(1) Questo testo riprende l'impostazione e alcune conclusioni, soprattutto di fondo, dell'intervento all'incontro di studi del Gruppo di San Martino (Bologna, 8 novembre 2013), a sua volta basato sull'analisi svolta in *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2013, 2, pp. 253-290 (cui si rinvia per più ampi riferimenti). Alcuni contenuti sono stati cambiati, per tenere conto delle novità frattanto intercorse. U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *le Regioni*, 1985, p. 681.

(2) Diretto appunto da U. Pototschnig; cfr. *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, CEPAM, 1977.

(3) Diretto da E. Rotelli; cfr. *Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province. Ricerca IAP di progetto di riforma*, in *Amministrare*, 1989, 1-2.

colti attorno a Massimo Severo Giannini⁴ – fautore di interventi di riordino ancora più drastici, per riportare tutti i Comuni sopra quella che egli chiamava la soglia di vitalità. Ma certo, se nuovamente sorge l'occasione per discutere di unioni, associazioni e in genere cooperazione tra Comuni, è perché il problema rimane aperto⁵. In effetti, della grande riforma attesa da Pototschnig, nei quattro anni appena trascorsi se ne sono avute, per così dire, una all'anno: l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, 78⁶; l'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, 138⁷; l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, 95⁸, sulla c.d. *spending review*; da ultimo, il disegno di legge depositato il 20 agosto 2013 dal Governo presso la Camera dei deputati⁹, approvato da questa il successivo 21 dicembre¹⁰

(4) *Legge di principi sui poteri locali*, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 945-972. La dimensione minima dei Comuni era fissata in 5000 abitanti e, al di sotto di essa, era previsto il divieto di attribuire nuove funzioni e la possibilità di fusioni anche coattive. La potestà statutaria era riservata ai Comuni con più di 40000 abitanti e alle associazioni di Comuni. Erano anche previste associazioni obbligatorie nei casi stabiliti dalla legge statale, per l'erogazione di servizi pubblici essenziali, o da quella regionale, con riferimento alle comunità montane.

(5) Nella letteratura recente se n'è discusso soprattutto nel contesto di una riflessione più ampia sulla razionalizzazione della geografia amministrativa locale: cfr. ad es. il seminario *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, organizzato dall'ISSISA l'11 giugno 2012 (atti a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2013); il seminario *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, svoltosi presso la SISIA il 17 dicembre 2012 (in cui atti sono in www.federalismi.it, 5/2013); il seminario sulla riforma del sistema delle autonomie svoltosi presso la LISS il 24 novembre 2013. V. poi, in questa *Rivista*, il *Quaderno 1/2012 (Dall'Unitone alla fusione dei Comuni)* e il fascicolo 3/2012 (*La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*). Come studi monografici, si segnalano G. LUCCHESA, *Gli enti della intercomunalità: le unioni di Comuni*, Bari, Cacucci, 2012, e L. ANTONINI ed E. VIGATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, in *Il Diritto della Regione*, 2012, 1-2 (pt. I) e 5-6 (pt. II). Informazioni utili e aggiornate (al 1° ottobre 2013) si traggono da *Alleanze dei Piccoli Comuni 2013*, a cura di W. TORTORELLA e G. MARINAZZI, Anzi, 2013 (consultabile in www.anzi.it), sp. pp. 187-264. S. IORIO, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in questa *Rivista*, 2013, pp. 616-642, sp. pp. 628-637, analizza questi costi non solo sul piano teorico, ma anche cercando di quantificarli empiricamente in alcune simulazioni (sulla base di dati riferiti alla Toscana).

(6) Convertito in legge 30 luglio 2010, 122.

(7) Convertito in legge 14 settembre 2011, 148.

(8) Convertito in legge 7 agosto 2012, 135.

(9) XVII Legislatura, Ac 1542, su cui cfr. E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?*, in www.federalismi.it, 21/2013.

(10) Il disegno di legge originario è stato ampiamente modificato dalla Commissione Affari Costituzionali, il cui lavoro è stato sostanzialmente recepito dall'assemblea di Montecitorio, con poche

e attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato¹¹.

A causa di questa situazione, della complessità dei procedimenti di attuazione della nuova normativa e dei dubbi di costituzionalità che l'hanno circondata¹², è forte la tentazione di non aggiungere nulla alle molte cose già dette dagli studiosi in proposito. Sarebbe più appropriato tacere e attendere che il quadro si assesti, magari dedicandosi nel frattempo ai problemi applicativi, per tornare fra qualche anno a esaminare la geografia amministrativa, e vedere se allora nel panorama sarà sedimentato qualche lineamento nuovo, saliente, durevole: se i modelli di gestione associata si saranno affermati con maggiore ampiezza e con buoni risultati; se, anche in considerazione degli esiti di tale processo, i piccoli Comuni e le loro popolazioni avranno superato gli atteggiamenti di diffidenza verso le semplificazioni della mappa amministrativa e saranno pronti a passi ulteriori; se, nel frattempo, sarà stato realizzato un riordino anche degli organismi, diversi dalle unioni, per la gestione associata dei servizi.

Volendo comunque cogliere l'occasione per tornare una volta di più sul tema in esame, sembra opportuno muoversi lungo due direttrici: segna-

variazioni per quanto riguarda i profili ora in esame. Qualche novità di maggior rilievo riguarda altri profili di ordinamento locale: ad es., oltre a ripristinare la previsione della giunta nei Comuni fino a 1000 abitanti (che sono fra quelli in cui gli assessori possono assumere direttamente la responsabilità degli uffici, a norma dell'art. 54, comma 23, della legge finanziaria 2001, legge 25 dicembre 2000, n. 388) e a ritoccare il numero massimo degli assessori nei Comuni di minori dimensioni, l'aula ha anche leggermente aumentato il numero massimo dei consiglieri, fermo restando il vincolo di invarianza della spesa (As 1212, art. 21, commi 5-6). Inoltre, all'art. 46 Tuel, le previsioni per l'equilibrio di genere all'interno delle giunte, ivi già introdotte dalla legge 23 novembre 2012, 215, sono state rafforzate dal vincolo di garantire all'interno di questi organi la rappresentanza di ciascuno dei due sessi per almeno il 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

(11) XVII Legislatura, As 1212. In *www.astrid-online.it* si trova una raccolta dei resoconti parlamentari, dei documenti acquisiti nel corso delle audizioni e di contributi dottrinali: cfr. tra gli altri gli appunti per le audizioni sul disegno di legge di G.C. De Martin (14 gennaio 2014) e della Corte dei conti, sez. autonomie (16 gennaio 2014), nonché F. Pizzetti, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di Comuni: le linee principali del d.d.l. Debrio*, schema della relazione tenuta alla conferenza *Liter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane*, Firenze, 24 gennaio 2014.

(12) A tale proposito, in questa sede si è potuto tenere conto solo in misura estremamente limitata dell'esito del giudizio costituzionale sull'art. 16 del d.l. 138/2011 e sull'art. 19 del d.l. 95/2012: la causa è stata discussa il 3 dicembre 2013, ma alla chiusura di questo testo (14 febbraio 2014) solo una delle due sentenze attese è stata depositata (sent. 10-11 febbraio 2014, n. 22).

lare le ultime novità normative, che vanno nel senso di attuare, integrare e razionalizzare l'assetto raggiunto nel 2012; ricapitolare, evincendole dalla giurisprudenza costituzionale, alcune coordinate del problematico rapporto tra autonomia e obbligo di esercizio associato delle funzioni. Malgrado profili di perplessità anche su punti importanti, la disamina dà materia per un cauto ottimismo: si può forse scorgere, non certo la garanzia, ma almeno la premessa di un possibile avvicinamento alla soluzione dello storico problema. Ovviamente molto dipenderà dall'attuazione concreta delle novità normative da parte di Regioni e Comuni; opportunamente su di essa il disegno di legge in esame al Parlamento intende stabilire appositi strumenti di monitoraggio¹³. Sarà dunque opportuno tornare sul tema tra qualche tempo, sperando che la normativa si sia stabilizzata, l'attuazione sia progredita e siano disponibili dati empirici per misurarne i risultati.

2. *Correzioni e attuazioni della disciplina vigente*

Senza tornare una volta di più a riassumere i contenuti della normativa sull'esercizio associato delle funzioni nella versione del 2012, e concentrando invece l'attenzione sui suoi sviluppi più recenti, conviene ricordare che all'inizio del 2013 è spirato il termine entro cui i Comuni fino a 5000 abitanti dovevano organizzarsi per esercitare in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali, come definite dallo stesso d.l. 95/2012. Il 1° gennaio 2014 sarebbe dovuto scadere il termine per l'esercizio in forma associata di tutte queste funzioni. Tuttavia, per effetto della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, 147, art. unico, comma 530), l'art. 14, comma 31-*ter*, del d.l. 78/2010 prevede ora la scadenza intermedia del 30 giugno 2014 per altre tre funzioni, e fissa come termine ultimo, per l'adempimento integrale, il successivo 31 dicembre. Probabilmente la proroga è stata decisa anche per tenere conto dei tempi di approvazione del disegno di legge, nel quale tuttora figura una disposizione di analogo tenore, ormai superflua¹⁴. Di questo

(13) As 1212, art. 29, comma 8.

(14) *Ibidem*, art. 1, comma 7.

disegno di legge¹⁵ è stata anche anticipata¹⁶ la norma che, per i Comuni capofila di gestioni associate, neutralizza ai fini del rispetto del patto di stabilità interno le spese sostenute nella predetta qualità e ridistribuisce i corrispondenti obiettivi fra gli altri Comuni associati¹⁷: è la risposta a un problema già segnalato dai commentatori¹⁸.

Mentre questi ritocchi venivano apportati, proseguiva l'attuazione della disciplina del 2012. In questo contesto, una posizione strategica spetta al decreto del Ministro dell'interno 11 settembre 2013¹⁹, che stabilisce come devono essere attestate dai Comuni, e verificate dal ministero, l'efficacia e l'efficienza delle gestioni associate mediante convenzioni, affinché non diventi obbligatorio il passaggio all'unione.

L'alternativa tra convenzioni e unioni è un punto critico, nella legislazione del 2010-2012.

Il sistema sospinge chiaramente i Comuni fino a 5000 abitanti verso un modello di unioni prodromico a future fusioni. Lo si desume da un insieme di dati normativi: anzitutto, ovviamente, l'obbligo di esercizio associato, nei termini noti; poi, il divieto per i Comuni di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata, come pure di svolgere la medesima funzione mediante più forme associative; infine, la regola per cui nessun Comune può partecipare a più di una unione. Il modello richiama la proposta ISAP del 1988²⁰, secondo la quale l'intero territorio regionale avrebbe dovuto essere suddiviso nelle circoscrizioni dei Comuni sufficientemente grandi (con oltre 5000 abitanti)

(15) *Ibidem*, art. 1, comma 5.

(16) Sempre nella legge 147/2013: comma 534, lett. d).

(17) Cfr. al riguardo ANCI, *Aggiornamento. Norme di interesse per i piccoli Comuni contenute nella legge 147/2013 (legge stabilità 2014) e nel d.d.l. "Detrio"*, in *www.anci.it*. Vi si ricorda anche che è confermata l'esclusione dal patto di stabilità interno dei Comuni fino a 1000 abitanti e delle unioni (per le unioni speciali, di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011, la soggezione al patto varrebbe dal 2014, a norma del comma 3, terzo periodo, dello stesso articolo; tuttavia, questo tipo di unione è probabilmente in via di superamento - v. oltre -). Alla nota cit. si rinvia anche per una ricognizione delle disposizioni finanziarie a favore dei Comuni fino a 5000 abitanti, delle unioni e delle fusioni (comma 542, comma 730).

(18) E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni*, cit., p. 13.

(19) In *G.U.* 25 ottobre 2013, n. 251.

(20) *Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province*, cit., pp. 39 ss.

e in quelle delle unioni di Comuni; e ciascuna unione avrebbe dovuto raccogliere l'esercizio di più funzioni fondamentali tra quelle degli enti associati, funzionando come laboratorio per una graduale e sempre più intensa integrazione.

Tuttavia, nella legislazione ora in vigore, esiste una via di fuga da questo modello: la convenzione, confermata anche dal disegno di riforma *in itinere*²¹.

La via di fuga non è, però, percorribile indiscriminatamente. Secondo l'art. 14, comma 31-bis, del d.l. 78/2010²², le convenzioni «hanno durata almeno triennale» e «alla scadenza del predetto periodo» devono avere fatto conseguire agli enti aderenti «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione», altrimenti è necessario il passaggio all'unione, che si conferma, anche da questo punto di vista, il modulo preferito dal legislatore.

Il decreto ministeriale citato stabilisce appunto come debba essere accertato il conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza perseguiti, e quindi, indirettamente, in cosa consistono tali obiettivi.

Senza scendere troppo nei dettagli, l'obiettivo di efficienza consiste in un risparmio di almeno il 5% nelle spese correnti complessive degli enti aderenti, escluse quelle finanziate con contributi finalizzati di altri enti e quelle relative a servizi non attivati prima. L'obiettivo di efficacia è riferito a otto aree funzionali, ciascuna caratterizzata da uno o più indicatori (ad es., per i servizi sociali il tempo medio di evasione delle pratiche, la percentuale di utenti seguiti in rapporto alla popolazione, il numero di richieste soddisfatte per addetto): occorre il conseguimento

(21) As 1212, art. 1, comma 4; art. 21, comma 4, lett. b). Nella formulazione originaria (Ac 1542), la prima disposizione cit. si chiudeva con il seguente periodo: «A decorrere dalla scadenza del quinto anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti Comuni non possono stipulare nuove convenzioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali e devono a tale scopo ricorrere esclusivamente alla costituzione dell'unione di cui al secondo periodo». Come è evidente, si trattava di un ulteriore indice di preferenza a favore delle unioni (cfr. E. VIGARO, *op. cit.*, p. 7). La sua soppressione rafforza per contro l'idea di una sostanziale equivalenza tra i due strumenti, pur se sulla carta la disposizione qualifica le convenzioni come fattispecie eccezionale: «I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (...) costituiscono unioni per l'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni fondamentali, (...) salvo il ricorso ad apposite convenzioni».

(22) E secondo l'art. 16, comma 12, del d.l. 138/2011. Entrambe le disposizioni citate sono state modificate dal d.l. 95/2012.

di almeno un indicatore positivo in almeno tre aree. A tutta prima, non sembrano obiettivi eccezionalmente esigenti e, in effetti, la bozza di decreto ministeriale, poi approvata, è stata sostanzialmente condivisa da parte dell'Anci e della Conferenza Stato-città e autonomie locali²³; eppure, su questo specifico tema, come in generale sull'esercizio associato delle funzioni, si sono anche sviluppati attriti tra l'Anci e alcune voci del mondo dei Comuni di minori dimensioni, ormai raccolte in un'associazione autonoma²⁴.

Per quanto riguarda gli ordinamenti regionali, ci si limita a osservare che anche qui il panorama normativo è in continua evoluzione, per l'approvazione di leggi orientate ad attuare la disciplina statale del 2012²⁵. Conviene infine ricordare, tornando alla legge di stabilità 2014, che quest'ultima ha rimangiato anche la disciplina di un altro ganglio critico del tessuto amministrativo locale: gli organismi strumentali dei Comuni, che spesso sono un mezzo importante di cooperazione tra Comuni e che però, d'altro canto, possono porre problemi di efficienza e democraticità²⁶.

(23) Cfr. verbale della seduta della Conferenza del 7 agosto 2013.

(24) Cfr. ad es. il comunicato del 21 agosto 2013 dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni in risposta all'Anci, in *www.anci.it*. Vi si afferma che il decreto sarebbe «la prova provata della volontà dell'Anci di affossare le convenzioni» e si lamentano, tra l'altro, l'arbitrarietà della soglia del 5% e la difficoltà di raggiungerla per i costi legati all'organizzazione del personale.

(25) Limitatamente alla legislazione successiva al d.l. 95/2012, cfr. l.r. Piemonte, 28 settembre 2012, n. 11; l.r. Toscana, 25 ottobre 2012, n. 59; l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 (su queste tre leggi, cfr. C. PENNACCHETTI, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *www.federalismi.it*, 20/2013); le due leggi della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40, e 28 dicembre 2012, n. 49 (in materia di unioni montane, su cui cfr. L. ANTONINI ed E. VILATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali*, pt. I, cit., pp. 100-112); l.r. Abruzzo 9 gennaio 2013, n. 1; le due leggi della Regione Marche 21 dicembre 2012, n. 44, e 11 novembre 2013, n. 35 (cfr. su questa Regione il *Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella Regione Marche*, a cura di G. DI COSIMO, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 00/2013; ivi sp. C. PENNACCHETTI, *Piccoli Comuni e forme di gestione associata*, pp. 21-52 e sp. pp. 29-30). Per un panorama della legislazione regionale anteriore, cfr. A. CANOSSI, *Regioni e piccoli Comuni. L'esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato*, in *Asiud Rassegna*, n. 171 (n. 22/2012); F. PONI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in questa *Rivista*, 2012, pp. 5-35 (con conclusioni critiche nei confronti del reale impegno delle Regioni a favore delle fusioni di Comuni, p. 28).

(26) Così E. RUFFILI, *Il mariello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 50, in riferimento alle amministrazioni locali di secondo grado in generale. A proposito dei vari organismi di questo tipo costituiti per scelta delle Regioni e da queste

Secondo l'art. 9, commi 1-6, del d.l. 95/2012, gli enti, le agenzie e gli organismi di qualsiasi tipo, cui gli enti di autonomia territoriale avessero demandato l'esercizio di funzioni amministrative locali (esclusi quelli deputati alla gestione di servizi socio-assistenziali, educativi e culturali) avrebbero dovuto essere oggetto di interventi di soppressione o accorpamento, al fine di ridurre le relative spese di funzionamento di almeno il 20%; inoltre, era vietato agli Enti locali costituire di nuovi per l'esercizio di proprie funzioni fondamentali²⁷. Questa previsione si saldava con i previgenti limiti alla possibilità per i Comuni di partecipare a società di capitali²⁸.

Tale disciplina è stata abrogata dalla legge di stabilità 2014 (commi 561-562) per effetto di un emendamento presentato dal Governo, approvato dalla Commissione Bilancio del Senato proprio sullo scorcio finale dei suoi lavori²⁹ e poi ripreso nelle altre versioni del disegno di legge successivamente approvate. L'abrogazione è avvenuta contestualmente all'introduzione, mediante la stessa legge (commi 550 ss.), di una nuova disciplina, orientata a rafforzare la responsabilità delle amministrazioni locali per l'andamento finanziario delle loro aziende speciali, istituzioni e società partecipate, e a coinvolgere maggiormente questi organismi nel conseguimento degli obiettivi di stabilità, con particolare riguardo al contenimento di talune categorie di spese (es. per il personale e le consulenze). Si tratta di una disciplina complessa, che qui non può essere riassunta nemmeno per sommi capi. Basterà dire che essa, a differenza di quella previgente, non richiede necessariamente la soppressione o l'accorpamento degli organismi considerati. In estrema sintesi, questa

dipendenti, cfr. anche i rilievi critici di G.C. DE MARTIN, *La regionalizzazione dell'ordinamento degli Enti locali*, in *La Repubblica delle Autonomie*, cit., pp. 39-40.

(27) Su queste disposizioni, cfr. Corte cost., sent. 236/2013, che annulla solo il comma 4, il quale disponeva l'indiscriminata e automatica soppressione di tutti gli organismi in questione, ove la riorganizzazione non fosse stata conclusa entro nove mesi (termine poi prorogato al 31 dicembre 2013). La disposizione è parsa contraddittoria con la complessità della riorganizzazione prevista e con l'esigenza di continuità nell'esercizio delle funzioni.

(28) Cfr. art. 14, comma 32, d.l. 78/2010. In proposito, v. Corte cost., sent. 148/2012 (Considerato in diritto, § 9).

(29) Emendamento 15.1000: cfr. resoconti delle sedute della commissione n. 121, del 23 novembre 2013, e n. 127, del 25 novembre 2013.

disciplina è ora più schiettamente improntata a finalità di governo delle finanze e contenimento delle spese, che a un riordino della geografia amministrativa locale³⁰.

3. Verso una razionalizzazione della riforma

In parallelo all'attuazione della riforma del 2012, procede speditamente anche il cammino verso sue ulteriori revisioni.

In verità, spiragli per evoluzioni ancora più incisive sembravano trapeolare dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali³¹. Nell'insieme, la commissione si mostrava soddisfatta del principio dell'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni nei Comuni oltre a 5000 abitanti. Tuttavia, alcune voci hanno suggerito di andare oltre nel perseguimento del principio di adeguatezza: codificando nella Costituzione il principio dell'esistenza di una dimensione minima del Comune, da definire poi con legge, differenziandola in relazione alle caratteristiche generali degli enti³². A parte il suo carattere minoritario, non sembra probabile che questa proposta abbia seguito: il percorso lungo il quale sarebbe dovuta proseguire la riflessione su una riforma organica dell'ordinamento della Repubblica³³ si è rilevato imprati-

(30) Cfr. peraltro d.d.l. As 1212, art. 17, comma 6: quando normative statali o regionali «riguardanti servizi a rete di rilevanza economica» affidino l'organizzazione di tali servizi, anche di competenza comunale, «ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale», tali enti o agenzie dovrebbero essere soppressi, e le loro funzioni attribuite alle Province; tale soppressione sarebbe incoraggiata da appositi incentivi. Sull'importanza di queste norme, espressive di una tendenza emersa anche altrove nella legislazione statale recente, cfr. Corte dei conti, appunto cit., pp. 3-4.

(31) Prima ancora, già il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, nella sua relazione (in www.quirinale.it: ivi, p. 18) aveva raccomandato di «definire le adeguate dimensioni demografiche per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali».

(32) Cfr. la *Relazione finale*, 17 settembre 2013, in www.riformecostituzionali.gov.it, pp. 21-22. Negli *Approfondimenti* pubblicati *ibidem*, cfr. in particolare i contributi di A. BARBERA (pp. 63-64), B. CARAVITA (p. 66) e G. CERRINA FERONI (pp. 71 e 74). Cfr. inoltre C. PINELLI, *Le proposte di riforma del Titolo V nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in www.amministrazioneecammmino.luiss.it.

(33) Cfr. il disegno di legge approvato in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento e, il 25 ottobre 2013, in seconda lettura dalla Camera: XVII Legislatura, Ac 1359-B.

cabile, principalmente per ragioni politiche³⁴. Per ora, l'attuale maggioranza di governo sembra persuasa a concentrarsi su priorità di riforma più circoscritte, da perseguire a norma dell'art. 138 Cost.³⁵. Tra queste figura l'abolizione delle Province³⁶, ma non il riordino dei piccoli Comuni³⁷; esso dovrebbe, dunque, avere luogo – o proseguire – a Costituzione invariata.

Entro questi limiti si muove il disegno di legge al quale già più volte si è fatto riferimento, giornalmisticamente noto come disegno di legge Delrio, dal nome del Ministro degli affari regionali che l'ha firmato (insieme ad altri quattro ministri e al Presidente del Consiglio).

L'architettura generale dell'esercizio associato sarebbe confermata nei principi di base, ma con eliminazione di uno dei moduli introdotti dalla legislazione recente. È confermato l'obbligo di esercizio associato, con le regole accessorie quali il divieto per ciascun Comune di aderire a più di una unione; è confermata, come si è detto, l'alternativa tra le unioni e le convenzioni di cui, rispettivamente, agli artt. 32 e 30 Tuel. La Camera ha tuttavia deciso di sfrondare un ramo dell'albero, proponendo di abrogare la disciplina delle unioni speciali per i Comuni fino a 1000 abitanti, di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011. È una scelta plausibile: non risulta che il modello, inizialmente obbligatorio ma divenuto facoltativo nel 2012, abbia mai raccolto un particolare gradimento ed era probabilmente il più difficile da riconciliare con i principi costituzionali e con il nucleo dell'autonomia e dell'identità del Comune.

Anche la disciplina sui profili istituzionali e sull'autonomia statutaria

(34) Vi erano anche dubbi di legittimità costituzionale: cfr. A. Pace, *La riforma abbandonata*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, gennaio 2014.

(35) Cfr. discorso del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati nella seduta 136 dell'11 dicembre 2013.

(36) XVII Legislatura, Ac. 1543.

(37) Peraltro sollecitato anche dai critici della riforma delle Province: cfr. *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali. Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica* (in www.amministrazioneincammino.luiss.it; primi firmatari G.C. De Marin e F. Merloni), dove si perora il ricorso «a forme associative "forti" (quanto a dimensioni minime e massime, a funzioni, a organi di governo, a fiscalità propria) o a processi di fusione», nonché un drastico riordino degli organismi strumentali regionali e locali.

dell'unione ha subito alcune modifiche durante l'esame parlamentare. Secondo il testo ora all'esame del Senato, gli organi dell'unione resterebbero quelli attualmente previsti nel vigente art. 32 Tuel: presidente, giunta e consiglio. Il presidente continuerebbe a essere scelto tra i sindaci dei Comuni associati e la giunta tra gli assessori degli stessi Comuni; cadrebbe il tetto massimo, attualmente in vigore, al numero dei componenti del consiglio dell'unione, che andrebbero comunque scelti tra i consiglieri dei Comuni associati. Ciò non comporterebbe aggravii di spese: è già previsto dalla legislazione in vigore, e ovviamente non è modificato, il principio di gratuità delle cariche all'interno delle unioni (art. 22 As 1212³⁸). Il resto della disciplina istituzionale è demandato allo statuto dell'unione: la Camera ha soppresso le ulteriori previsioni, ad es., a proposito dell'elezione del presidente o del voto ponderato all'interno del consiglio.

Quanto allo statuto, il testo vigente dell'art. 32, comma 6, Tuel prevede che esso, come l'atto costitutivo dell'unione, sia approvato dai consigli dei Comuni aderenti «con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie». Il disegno di legge originario (Ac 1542, art. 19) proponeva di affidare la competenza ad approvarlo al consiglio dell'unione. La Camera ha optato per una soluzione intermedia: al momento della prima istituzione, la competenza spetta ai consigli comunali, in linea con quanto attualmente previsto; in seguito, al consiglio dell'unione (peraltro senza la previsione espressa di una maggioranza qualificata).

La Camera ha poi ulteriormente sviluppato la disciplina delle fusioni di Comuni, rendendola più articolata e attenta a incoraggiare, o comun-

(38) L'art. 32, comma 3, primo periodo, Tuel già ora dispone che «gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti». E l'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 78/2010 prevede che «agli amministratori di comunità montane e di unioni di Comuni e comunque di forme associative di Enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti» (previsione giudicata come principio di coordinamento della finanza pubblica da Corte cost., sent. 151 del 2012). Illogicamente diversa era la disciplina per gli amministratori delle unioni speciali di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011: era prevista la loro retribuzione da parte delle unioni, ma non dei Comuni. Critico sul principio di gratuità G.C. De MARINIS, appunto cit., p. 2.

que a non scoraggiare, questa scelta: ad es., facendo salve per il Comune risultante dalla fusione le norme di maggior favore applicabili ai Comuni riuniti e i margini di indebitamento concessi agli stessi (As 1212, art. 25, commi 3-4); o prevedendo rimodulazioni degli obblighi di esercizio associato e omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali (v. ancora art. 25, comma 7, nonché art. 27, comma 3). Senza approfondire questa parte della disciplina, si ricorda comunque che è confermato il principio generale di invarianza della spesa (art. 29, comma 9) e che l'eventuale incentivazione delle fusioni non autorizza le Regioni a derogare agli obiettivi di finanza pubblica attribuiti nel patto di stabilità (art. 27, comma 1).

4. Alcune coordinate costituzionali

Come si è visto, non senza oscillazioni, il quadro legislativo sembra avviarsi gradualmente verso una ricomposizione e stabilizzazione, anche se – si ripete – ora non è facile prevedere quali saranno gli esiti concreti della sua attuazione.

Poiché la situazione è ancora in divenire, conserva interesse la ricerca di alcuni punti di riferimento nella giurisprudenza costituzionale. Sembrano potersi evincere almeno tre coordinate, che aiutano a comprendere in quale misura l'istituzione, anche obbligatoria, di organismi per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni è compatibile con l'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni stessi³⁹.

Se e in che misura queste deduzioni siano corrette, e destinate ad assistersi, lo si dovrebbe comprendere tra non molto, attraverso lo studio delle due sentenze della Corte costituzionale sull'art. 16 del d.l. 138/2011 e sull'art. 19 del d.l. 95/2012. Dalla prima di queste due sentenze, in effetti, già a prima lettura si possono trarre considerazioni sul terzo profilo qui segnalato: considerazioni non in linea con le tesi sostenute in questa sede.

(39) Per riferimenti più ampi di quelli qui riportati si rinvia al saggio cit. nella prima nota e agli altri ivi citati. Cfr. anche S. PAINO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di Enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2/2010; G. FALCONI, *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., pp. 71-83.

In primo luogo, ai Comuni spetta la rappresentanza diretta della comunità locale, realizzata mediante il conferimento dell'investitura democratica da parte dei cittadini nei confronti degli organi di governo dell'ente. Secondo la giurisprudenza costituzionale, «[il] carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione». L'affermazione è stata formulata all'interno di una sentenza⁴⁰ messa in discussione dalla dottrina quando fu pronunciata⁴¹ e, di recente, nel dibattito sulle Province⁴². Quale che sia il giudizio sull'uso fatto in quell'occasione del principio riportato, esso è stato nuovamente applicato quando fu annullata l'istituzione dei consigli di quartiere in Sicilia⁴³, sottolineando che essi erano dotati di funzioni di amministrazione attiva e, soprattutto, erano eletti «a suffragio universale, ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo»: stabilendo organismi del genere, la Regione aveva usato la propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento locale in contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost., che, nel testo allora vigente, solo a Province e Comuni riservavano lo *status* di enti propriamente autonomi. Alcuni anni dopo, la Corte è tornata sul «problema della elezione diretta (...) dell'organo rappresentativo di figure soggettive esponenziali di comunità locali, diverse dagli enti nominativamente previsti dall'art. 114 Cost.»⁴⁴; per le ragioni riportate, ha dichiarato incostituzionale l'elezione diretta del consiglio comprensoriale, prevista nella legislazione trentina, precisando che quest'ultima poteva ritenersi «compatibile con i principi costituzionali invocati solo in presenza della formula consortile», la quale «presuppo-

(40) Corte cost., sent. 96/1968.

(41) Cfr. L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 1530-1537.

(42) Cfr. ad es. L. VANDIELI, *Sovranità e federalismo intorno l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 874-875; G. SERRES, *Soppressione delle Province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli Enti locali*, in *www.amministrazionein.cammino.luiss.it*, pp. 20-21; G.C. DE MARTIS, appunto cit., p. 5.

(43) Corte cost., sent. 107/1976.

(44) Corte cost., sent. 876/1988.

ne però necessariamente l'elezione indiretta dell'Assemblea comprensoriale da parte degli organi dei Comuni facenti parte del comprensorio, perché solo in questo modo può realizzarsi quel raccordo funzionale, idoneo a far configurare il comprensorio come struttura operativa dei Comuni che lo compongono, lasciando inalterato, in un quadro collaborativo configurato dall'esercizio congiunto di poteri attinenti a comuni interessi, l'assetto delle competenze degli enti territoriali di base, come definito dalle leggi dello Stato».

Da questa conclusione derivano due corollari, pertinenti in questa sede. Anzitutto, è illegittima l'istituzione di organismi sovracomunali con funzioni sovrapposte a quelle dei Comuni e organi eletti direttamente dai cittadini. Ma questo è un problema ormai superato, che si poneva soprattutto per le unioni di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011⁴⁵.

Inoltre, non è illegittima la previsione di organismi (enti, strumenti, ecc.) per l'esercizio congiunto da parte dei Comuni delle loro competenze: alla condizione, però, che tali organismi, e la loro azione amministrativa, siano e restino una proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati. A tal fine, in linea con la giurisprudenza citata, se si sceglie di dar vita a veri e propri Enti locali, è indispensabile seguire la formula istituzionale della rappresentatività di secondo grado⁴⁶, per la quale, come osservato di recente, non è sufficiente che organi dotati di investitura diretta cooperino alla nomina degli amministratori dell'ente cooperativo: occorre che questi amministratori rimangano, anche dopo l'elezione, politicamente responsabili dinanzi a quelli⁴⁷ e, più in generale,

(45) Il comma 11, quarto periodo, prevedeva che la legge dello Stato avrebbe potuto stabilire che le elezioni del consiglio dell'unione successive alla prima avvenissero «a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di ciascuno dei Comuni appartenenti alle unioni». Questo periodo è stato però abrogato e non riprodotto dal d.l. 95/2012.

(46) La quale, secondo F. Prezzeri, *Una grande riforma*, cit., p. 2, pp. 5-6, ma *passim*, è la chiave di lettura del disegno di legge Delrio: in esso, non solo le unioni di Comuni, ma anche Province e Città metropolitane sarebbero enti di secondo grado, «che esprimono non la rappresentanza dei cittadini del territorio ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori»; in particolare, nel disegno di riforma, Province e Città metropolitane «non sono, per così dire, "altro" dai Comuni. Almeno per la individuazione del loro indirizzo politico e amministrativo e le modalità e i fini dell'esercizio delle funzioni, esse[le] sono un "tutt'uno" con i Comuni».

(47) Così O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel d.l. n. 1542: profili d'incostituzionalità*.

che il sistema di decisione sull'esercizio congiunto delle funzioni resti sensibile agli indirizzi espressi dai singoli Comuni sulla base del mandato ricevuto dai cittadini⁴⁸. Diversamente, sarebbe reciso, o comunque indebolito e distorto, il nesso tra legittimazione democratica ed esercizio delle funzioni di governo.

In secondo luogo, l'esercizio congiunto delle funzioni è compatibile con la garanzia dell'autonomia comunale, e può esserlo anche quando non è frutto di una scelta completamente autonoma dei Comuni, purché nella scelta stessa i Comuni siano stati adeguatamente coinvolti.

Come è stato ricordato anche di recente, tutela della sfera di azione di un ente politico, da un lato, e, dall'altro, coinvolgimento nelle decisioni degli enti corrispondenti a livelli territoriali più ampi sono un'endiadi: «distinte espressioni di un unitario concetto di autonomia»⁴⁹. Ciò vale anche nel campo ora in esame. Non è il caso di ripercorrere la giurisprudenza costituzionale sulle numerose forme di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni previste da legislazioni di settore, o quella che, pur riconoscendo la sussistenza di «nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia» dei Comuni, ha ammesso l'inevitabile storicità e flessibilità di tali funzioni. Basterà ricordare una singola sentenza, su fattispecie in un certo senso simmetrica a quella qui considerata: non l'istituzione obbligatoria, ma l'autoritativa soppressione, mediante legge regionale, di organismi associativi – le comunità montane in Friuli-Venezia Giulia –. I principi sono gli stessi: «tanto la concreta istituzione quanto la soppressione delle comunità montane comportano un'intromissione nell'originaria autonomia organizzativa e funzionale dei

lità e possibili rimedi, in *www.amministrazioneincammino.huis.it*, sp. pp. 5-9. L'autore sottolinea anche l'importanza del voto ponderato, quando la scelta degli organi di governo di ambito sovracomunale è fatta congiuntamente dai rappresentanti di Comuni differenti per dimensioni demografiche.

(48) F. MERONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., p. 116, dopo avere affermato l'opportunità (e la legittimità) di associazioni obbligatorie «forti» tra piccoli Comuni, afferma anche la necessità di garanzie democratiche per questi Comuni e le loro popolazioni; in occasione della costituzione delle associazioni, di eventuali modifiche al loro assetto, nonché dell'approvazione dei principali atti politici e di indirizzo.

(49) L. VANDINI, *Gli Enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, *ibidem*, p. 41.

Comuni interessati, autonomia che è garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione non solo nei confronti dello Stato e delle Regioni ad autonomia ordinaria, ma altresì nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale (...). Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta (...) che le determinazioni regionali relative alla creazione o alla soppressione delle comunità montane, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale, debbano necessariamente coinvolgere gli stessi Comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale⁵⁰. In questo modo, la Corte ha individuato, proprio sul finire della vigenza dell'originario Titolo V, un limite alla competenza legislativa delle Regioni speciali, a norma della legge cost. 2/1993. Lo stesso limite dovrebbe valere, a maggior ragione nella vigenza del nuovo Titolo V, per tutti i legislatori, essendo una conseguenza del riconoscimento dell'autonomia locale come principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano.

Quindi, come la soppressione, così anche l'istituzione di organismi associativi può avvenire per scelta autoritativa del legislatore competente: scelta eventualmente demandata, nella sua concreta adozione, al potere esecutivo, ma in ogni caso operata secondo la legge. Tuttavia, la legge – oltre a configurare tale organismo come rappresentanza di secondo grado degli enti di base – deve tenere conto dell'autonomia di questi ultimi, coinvolgendoli in modo effettivo nelle decisioni da prendere. Non conduce a conclusioni diverse l'esame, sul punto, della Carta europea dell'autonomia locale, anche ad accettarne la lettura, naturalmente alquanto autonomista, del Congresso delle autorità locali e regionali (*Congress of local and regional authorities*, CLRA), organo consultivo, composto da rappresentanti delle autonomie territoriali dei Paesi del Consiglio d'Europa⁵¹. Nella raccomandazione sul quadro istituzionale della coope-

(50) Corte cost., sent. 229/2001 (e su di essa, di recente, L. VANDRILLI, op. ult. cit., p. 52).

(51) Su questo trattato cfr. M. BELLOCCHI e R. NIVOLA (a cura di), *L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale"*, ottobre 2011, in [www.cortecostituzionale.it/sezioni/Documentazione - Studi e ricerche](http://www.cortecostituzionale.it/sezioni/Documentazione-Studi-e-ricerche); si tratta delle risposte dell'Ufficio Studi della Corte costituzionale

razione intermunicipale⁵², il CLRA ha riconosciuto che tale cooperazione può anche essere imposta ai Comuni, anche se si è consigliato di farlo mediante previsioni espresse di legge e previa consultazione con gli enti interessati. In un più recente rapporto di monitoraggio, si è poi osservato che in Italia un'espansione della cooperazione sembra particolarmente opportuna, e preferibile all'imposizione di fusioni coattive, poco compatibili con la tradizionale cultura e sensibilità municipale nazionale. E se preoccupazioni sono state sollevate in merito all'attribuzione a consorzi locali indipendenti di responsabilità che spetterebbero ai Comuni⁵³, l'accento critico è appunto sulla ritenuta indipendenza di tali organismi⁵⁴, mentre tra i suggerimenti figura nuovamente quello di «migliorare i meccanismi di consultazione degli Enti locali».

Che poi contenuto, estensione e modi di assolvimento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni possano variare, a seconda delle caratteristiche non solo demografiche dei Comuni, è un sicuro corollario del principio di differenziazione. Questo principio è applicabile senza dubbio alle funzioni, anche sotto il profilo delle regole sul loro esercizio, e probabilmente anche alla disciplina istituzionale degli Enti locali⁵⁵ – comunque nel rispetto dei canoni fondamentali di autonomia e democraticità⁵⁶ –. Anzi, introdurre e modulare l'obbligo di esercizio associato è un'alternativa a forme di differenziazione più radicali, come quella, autorevolmente proposta in passato, di intervenire sul numero delle funzioni di cui i Comuni di minori dimensioni avrebbero potuto essere titolari⁵⁷.

ad alcune questioni formulate dalla delegazione del Congresso delle autorità locali e regionali): G. BOGGIARO, *La conformità della riforma delle Province alla carta europea dell'autonomia locale*, in *www.federalismi.it*, 20/2012.

(52) Raccomandazione 221 (2007), adottata il 1° giugno 2007; § 7 e § 11.a.x.

(53) Rapporto del comitato di monitoraggio *Local and regional democracy in Italy*, 19 marzo 2013, CG(24)8Final. V. soprattutto la sezione (§§ 70-77) sull'art. 10 della Carta europea, relativo al diritto di associarsi delle autorità locali.

(54) Raccomandazione 337 (2013), adottata il 19 marzo 2013, in seguito al rapporto cit. sopra.

(55) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo*, cit., p. 875.

(56) Cfr. ancora O. GROSSA, *La forma di governo provinciale*, cit., pp. 14-17.

(57) Cfr. ad es. *Legge di principi sui poteri locali*, cit.

In terzo luogo, ad avviso di chi scrive, non sarebbe corretto appiattare lo storico problema dell'insufficienza dimensionale dei Comuni su profili meramente finanziari: il che rileva soprattutto con riguardo alla competenza statale di coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

In linea generale, è opportuno ribadire che tiene assai poco l'equazione, ventilata in sede politica, tra riduzione dell'autonomia e riduzione della spesa, e che l'autonomia possiede un valore difficile da liquidare in termini prettamente finanziari⁵⁸. Eppure, come ricordato anche in questa sede⁵⁹, sullo sfondo della crisi, la competenza di coordinamento finanziario ha dimostrato, e in buona parte anche già realizzato, la vocazione a espandersi trasversalmente, assorbendo segmenti di ogni genere di materie⁶⁰. Ciò è avvenuto anche in materia di ordinamento locale, di comunità montane e, in genere, di associazioni tra Comuni: benché questa materia esuli dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., per ricadere nel comma 4, lo Stato ha potuto ridurre i propri contributi agli organismi associativi, così facendo crescere indirettamente la quota delle loro spese di funzionamento gravanti su risorse delle autonomie⁶¹; e

(58) Cfr. G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Una introduzione*, in *www.federalismi.it*, 5/2013, p. 5. Non è una tendenza della sola politica italiana: cfr. G. PIERANTONI, *Processi di trasformazione dei poteri locali in Europa: cause, dinamiche, conseguenze*, *ibidem*, p. 4. I rapporti tra crisi economica e recenti riforme, o tentativi di riforme, dell'ordinamento territoriale sono organicamente esaminati da S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *www.rivistaaitc.it*, 4/2013 (ma v. anche *Id.*, *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., pp. 11-26); L. VASDRILLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2012, e in *www.treccani.it*; *Id.*, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in *www.federalismi.it*, 5/2013 (ma v. anche *Id.*, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *le Regioni*, 2012, pp. 845-897).

(59) Rinvio al contributo di Stefania Parisi.

(60) Cfr. da ultimo G. RIVESTRUCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, e M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, relazioni al convegno organizzato dall'ISSIRFA *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e rivoluzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Roma, 13 giugno 2013, in *www.issirfa.cnr.it* (settembre 2013).

(61) Peraltro, si è ritenuto necessario che la decurtazione fosse modulata in termini non palesemente irragionevoli: cfr. Corte cost., sent. 326/2010 (secondo) la quale è irragionevole il di-fi-

anche prescrivendo alle Regioni di intervenire per conseguire una riduzione drastica di tali spese, purché alle Regioni stesse fossero conservati sufficienti margini di discrezionalità nell'elaborazione di tali interventi⁶². Al legislatore centrale si è anche permesso di fissare un divieto generale per una certa categoria di spese all'interno degli organismi associativi, segnatamente interdichendo la corresponsione di emolumenti ai loro amministratori⁶³.

Ma l'operazione normativa avviata nel 2010 e tuttora in corso, con riguardo all'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli Comuni, ha caratteri diversi: non ha, come oggetto diretto e principale, attività di spesa; è priva di obiettivi finanziari determinati o anche determinabili nell'*an*, nel *quando* e nel *quantum*. Lo attestano le stesse relazioni tecniche con cui il Governo ha accompagnato i disegni di legge di conversione dei tre decreti-legge del 2010, 2011 e 2012⁶⁴. In effet-

nanziamento dei mutui pluriennali stipulati con il concorso dello Stato dalle comunità montane, che hanno maturato al riguardo un legittimo affidamento; e così pure la cessazione del finanziamento statale alle comunità montane previsto da tutte le pertinenti disposizioni di legge, individuate con formula generica, onnicomprensiva e pertanto tale da causare incertezze su fonte e destinazione dei trasferimenti soppressi), e sent. 27/2010 (è irragionevole la riduzione dei finanziamenti alle comunità montane in base a criteri puramente almetrici).

(62) Corte cost., sent. 237/2009. In modo analogo si può leggere Corte cost., sent. n. 236/2013, con riguardo agli organismi ivi considerati.

(63) Corte cost., sent. 151/2012.

(64) Sull'art. 14 del d.l. 78/2010, cfr. XVI Legislatura, As. 2228: «[l]e disposizioni [dei commi 25-32] sono volte a razionalizzare l'esercizio delle funzioni da parte degli enti di più piccola dimensione con risparmi che non sono però quantificabili»; cfr. anche il dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. D.l. n. 78/2010 - AC. 3638. Schede di lettura*, 373, pt. 1, 18 luglio 2010, dove, in merito alle stesse disposizioni, si ricorda che «[n]el corso dell'esame del provvedimento presso il Senato, in merito all'eventualità che dall'esercizio associato di funzioni discendano nella fase iniziale oneri di implementazione e avvio del servizio, il Governo ha affermato che non si dispone di elementi sull'effettivo impatto delle misure stesse. Per tale ragione non si è operata alcuna iscrizione di risparmi che pure si ritiene potranno prodursi in ragione delle economie di scala che le norme potranno assicurare». Sull'art. 16 del d.l. 78/2011, cfr. XVI Legislatura, As. 2887: «[l]ale disposizione determina un effetto finanziario positivo sui saldi di finanza pubblica, che, allo stato attuale, non si è in grado di quantificare»; cfr. il dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *D.l. 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Schede di lettura*, 535/1, 30 settembre 2011, sub art. 16, commi 1-26, 29-30, dove tra l'altro si avverte del rischio di oneri connessi all'avvio del-

ti, ciò a cui si mira non è un immediato contenimento della spesa corrente, con precisi effetti sui saldi di bilancio, né un aumento della sola economicità dell'amministrazione comunale, bensì un'ampia riforma delle istituzioni e delle funzioni del governo locale. È un obiettivo più ambizioso: ma proprio per questo è difficile da riconciliare con il concetto del coordinamento finanziario, a meno di dilatarlo a dismisura.

Dunque, se non si vuole adottare un'interpretazione di questo concetto ancora più ampia di quella già corrente, quale dovrebbe essere la base giuridica per i recenti interventi legislativi dello Stato? Ad avviso di chi scrive, l'unica alternativa è guardare all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Al Governo Monti non è riuscito di integrare questa disposizione con un riferimento ai «principi generali dell'ordinamento» di Comuni, Province e Città metropolitane⁶⁵. Occorre quindi rivolgersi alle clausole sulle funzioni fondamentali o sulla forma di governo per chiedersi – secondo prospettive già avanzate in dottrina – se la disciplina dell'associazionismo non possa ricadere nella sfera applicativa di questa disposizione costituzionale, almeno quando l'associazione diviene il modo stesso di essere dei Comuni, sì da alterare il profilo istituzionale dell'ente⁶⁶; ovvero quando le regole sull'associazionismo modificano la forma di governo dell'ente in ciò che è stato chiamato il suo versante esterno⁶⁷.

Bisogna riconoscere che, a prima lettura, la recentissima sentenza

le unioni speciali. Sull'art. 19 del d.l. 95/2012, cfr. XVI Legislatura, As 3396, secondo il quale vi è invarianza della spesa. A proposito del d.d.l. As 1212, cfr. Corte dei conti, appunto cit., p. 6: «risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi».

(65) Cfr. XVI Legislatura, As 3520. Era una delle clausole con cui, secondo il Governo, si voleva codificare «materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato» (cfr. relazione illustrativa).

(66) G. MILONI, *Organismi comunali ed ente intermedio*, in *Annuario DRAND 2011*, a cura di R. BALDUZZA, Milano, Giuffrè, 2011, p. 39.

(67) P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 62-63, p. 170; cfr. anche In., *Aggregazioni pubbliche e governo locale*, in *www.federalismi.it*, 5/2013. In dottrina, preoccupazioni per la frammentazione a livello regionale di ciò che si potrebbe definire l'ordinamento dell'intercomunalità sono espresse da G.C. DE MARTIN, *La regionalizzazione*, cit., p. 35 e pp. 37-38.

22/2014 sembra decisamente accogliere tesi opposte a quelle qui sostenute. In estrema sintesi, sulla scorta dei precedenti⁶⁸, la Corte ha definito le funzioni fondamentali come quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale degli Enti locali, comprese le funzioni storicamente affidate alle varie categorie di enti ed essenziali per la vita associata delle comunità stabilite nei relativi territori. In virtù dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., lo Stato può identificare tali funzioni, ma non disciplinarle e organizzarle⁶⁹: nemmeno regolando casi e modi del loro esercizio associato. Di conseguenza, per smentire l'incostituzionalità dell'obbligo di esercizio associato per i Comuni fino a 5000 abitanti, la Corte ha fatto ricorso alla clausola del coordinamento finanziario: «le norme denunciate risultano (...) decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica". Se si tiene conto di quanto detto sopra – e in particolare dell'impossibilità, ammessa dallo stesso Governo, di quantificare gli effetti finanziari delle norme in questione – è evidente che siamo dinanzi a un'altra mutazione del concetto di coordinamento finanziario, che ormai si manifesta capace di abbracciare anche misure volte genericamente a migliorare l'efficienza e la "virtuosità" dell'amministrazione, persino quando la loro effettiva idoneità allo scopo possa essere messa in discussione, come avvenuto nel caso da parte della Corte dei conti. Da ultimo, a metà tra ragionevolezza e opportunità delle scelte legislative, conviene rammentare la considerazione secondo cui, nella disciplina delle associazioni tra Comuni, si dovrebbe fissare un tetto massimo, oltre a uno minimo, per le dimensioni demografiche di questi or-

(68) Si rinvia a *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali*, cit., 268 ss., cui *adde* le considerazioni svolte da Corte cost., sent. 220/2013 (edita già con numerosi commenti in www.giurcost.org).

(69) In realtà, Corte cost., sent. n. 307/2009 ha ricondotto alla determinazione delle funzioni fondamentali anche un principio non certo scevro di risvolti organizzativi e sostanziali, quale la separabilità tra gestione della rete idrica e gestione del servizio relativo.

ganismi, «evitando di trasformarl[i] in Province mascherate»⁷⁰. Per ora, la preoccupazione è in larga parte prematura: le soglie minime previste dalla normativa vigente sono ben lontane da quelle immaginabili per le Province⁷¹; quanto alle dimensioni effettive, benché esistano unioni relativamente grandi⁷², secondo i dati più aggiornati la media è di 20655 amministrati, mentre solo il 5,4% delle unioni comprende più di 10 Comuni⁷³.

5. In luogo delle conclusioni

Tracciato il quadro delle ultime tendenze della legislazione e dei principi costituzionali, logica vorrebbe che si mettessero a raffronto le une e gli altri, per trarre alcune conclusioni. Tuttavia, sarebbe tutto sommato poco utile farlo a proposito delle norme già in vigore, sulle quali la Corte costituzionale in parte si è già pronunciata, in parte lo farà tra breve con una nuova decisione; mentre il disegno di legge attualmente all'esame del Senato potrebbe subire ulteriori modifiche, o non essere affatto approvato, anche a causa delle perduranti incertezze nella politica generale del Paese.

Ad ogni modo, almeno alcuni elementi presenti nella normativa in vigore e confermati, per ora, in quella *in itinere* possono essere valutati positivamente, alla luce dei principi enucleati: le soglie demografiche previste nella legge statale per l'esercizio associato delle funzioni sono relativamente flessibili, e possono essere modulate dalle Regioni tenendo conto dei caratteri non solo demografici dei singoli Comuni, la con-

(70) G.C. DE MARTIN, appunto cit., p. 6; *Inv.*, D.d.I. governativo 26 luglio 2013 sulle Città metropolitane, sulle Province e sulle unioni e fusioni di Comuni: un progetto da rivedere a fondo, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 31 luglio 2013. V. anche il cit. appello *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*.

(71) Cfr. art. 14, comma 51, d.l. 78/2010: «Il limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 51-ter».

(72) Gli amministrati sono 167720 per l'unione di Comuni e circondario dell'Empolese Valdelsa (www.empolese-valdelsa.it/); 99943 per l'Unione dei Comuni del Camposampierese (S. FERRARI e L. GALLO, *Dall'Unione alla federazione dei Comuni: il caso (di successo) del Camposampierese*, in *Amministrare*, 2013, pp. 337-354).

(73) *Alleanze dei Piccoli Comuni 2013*, cit., p. 208.

certazione tra Regioni e Comuni è affermata come metodo per la determinazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni; a questi ultimi è data la scelta tra unione e convenzione; la disciplina dell'uno come dell'altro strumento è tracciata nella legge statale in termini elastici, non autoapplicativi né eccessivamente dettagliati⁷⁴. È anche apprezzabile, nel progetto all'esame del Parlamento, il tentativo di razionalizzare la struttura della disciplina statale, concentrando nell'art. 32 Tuel la maggior parte delle norme istituzionali sulle unioni, e nell'art. 14 del d.l. 78/2010 quelle sulle funzioni fondamentali e sul loro esercizio obbligatoriamente associato. Conviene fermarsi qui, in attesa dei prossimi sviluppi, rinunciando per ora a vere e proprie conclusioni. In luogo di esse, per sintetizzare quanto si è cercato di esporre, piace ricordare un contenuto della già citata proposta ISAP. Essa, tra le altre cose, sosteneva che la riduzione dei costi, attesa dalla razionalizzazione della geografia comunale, avrebbe dovuto tradursi in una riduzione degli oneri fiscali per le popolazioni interessate⁷⁵: queste ultime dovevano essere chiamate a scegliere se mantenere immutate le istituzioni esistenti, o accettare un loro ridimensionamento beneficiando dei risparmi conseguenti. Non è possibile, in questa sede, indagare se e come questa proposta possa essere realizzabile, oggi, dal punto di vista giuridico, contabile e finanziario: anche quando fu presentata si avvertì che essa presupponeva una revisione del sistema finanziario complessivo. Certo, sul piano teorico, la proposta ha il merito di riportare allo spirito dell'art. 133, comma secondo, Cost. per ricordare tre caratteri importanti che le decisioni sulla geografia amministrativa hanno, o dovrebbero avere: esse, anche quando hanno rilevanza finan-

(74) Peraltro, non è affatto escluso che singoli punti della legislazione recente o in corso di approvazione sfuggano a più specifiche censure di incostituzionalità. Ad es., nel d.l. As 1212, l'art. 21, comma 2, lett. a), nel novellare l'art. 32, comma 3, Tuel, così dispone: «Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune». Tuttavia, la già cit. Corte cost., sent. 237 del 2009, ha annullato una disposizione relativa alla garanzia della presenza, negli organi consiliari delle comunità montane, di rappresentanti delle minoranze: questa disposizione, scrisse la Corte, «esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, che (...) rientra nella competenza residuale delle Regioni».

(75) *Legge generale*, cit., p. 42 e p. 69 (art. 21, comma V, dell'articolo).

ziaria, non sono mai esclusivamente o prevalentemente tecniche, e conservano un carattere spiccatamente *politico*; perciò, dovrebbero avere anche carattere *democratico*, ossia risultare aperte, o almeno comprensibili, ai decisori politici di ultima istanza, vale a dire ai cittadini; ciò dovrebbe valere in particolare per le comunità locali più direttamente interessate dai disegni di riordino, in una Repubblica che ha tuttora tra i suoi principi fondamentali quello *autonomistico*⁷⁶.

Da queste comunità si possono legittimamente attendere scelte di autonomia nel senso più pieno: scelte democratiche che contribuiscano, dal basso, a conformare e costituire l'assetto complessivo; con l'assunzione, al contempo, delle responsabilità connesse.

(76) Cfr. più di recente F. POUTI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 32-33.



Giovanni Arata

Enti locali e social network il progetto #socialPA

Le pubbliche amministrazioni italiane si affacciano con frequenza sempre maggiore all'uso dei social media, creando profili su tutte le piattaforme principali, a partire da Facebook, YouTube e Twitter. Si tratta di un fenomeno relativamente nuovo ma potenzialmente pregno di implicazioni per le PA, cui le piattaforme sociali offrono sfide e opportunità su vari piani, dalle politiche di comunicazione all'organizzazione degli uffici fino alle modalità stesse di erogazione dei servizi ai cittadini.

Obiettivo di questo articolo è offrire una panoramica sull'uso che Comuni, Province e Regioni italiane fanno dei due canali social più diffusi, Facebook e Twitter. I dati presentati sono ricavati dal progetto di ricerca #socialPA, da me avviato nel 2010 per censire e analizzare dal punto di vista quantitativo e qualitativo le attività degli enti locali in ambito social. Le domande di ricerca che presiedono al lavoro sono quindi: quanto sono impiegati Facebook e Twitter dalle amministrazioni locali? Quali sono gli usi prevalenti? E qual è il grado di alfabetizzazione digitale espresso dagli enti nella loro attività quotidiana?

Partiamo con alcune evidenze di carattere quantitativo. La prima e più importante considerazione in tal senso riguarda le dimensioni numericamente ridotte della #socialPA in Italia, rilevabile peraltro su diversi piani. Anzitutto, i numeri sono piccoli in valore assoluto, e trascurabili in rapporto al livello di diffusione complessivo delle piattaforme: a fine 2013 gli account riconducibili a enti locali si contavano infatti in numero di 1.670 su Facebook e di poco più di 400 su Twitter, a fronte di oltre 21 e 5 milioni di utenze rispettivamente registrate nei due social network, con un'incidenza percentuale che risulta quindi inferiore allo 0,01% sul totale nazionale. Inoltre, le dimensioni del fenomeno appaiono limitate anche laddove si consideri il rapporto tra numero di enti locali *social* e totale degli enti: sono infatti soltanto il 3,9% i Comuni dotati di un account Twitter e 18,5% quelli che possiedono una pagina su Facebook, con valori che risultano ancor più circoscritti là dove si guardi alle municipalità di medie e piccole dimensioni. Terzo, le PA locali presentano dimensioni limitate anche in termini di seguito: basti

pensare che il numero medio di amici su Facebook è di poco superiore a 800 unità e che la primatista per numero di contatti su entrambe le piattaforme, la città di Torino, conta – mentre scriviamo – poco più di 27.000 amici su Facebook e 74.000 *followers* circa su Twitter – volumi tutto sommato trascurabili se rapportati a quelli di grandi aziende, personaggi pubblici, artisti.

A livello di ripartizione geografica degli account, sono le macro-aree Nord Est e Nord Ovest a far registrare i valori assoluti più elevati (con Lombardia, Piemonte e Veneto primatisti per numero di enti locali presenti), ma anche diverse regioni delle zone Centro e Sud esprimono volumi molto significativi, ragion per cui, almeno a livello quantitativo, non è possibile parlare di *digital divide* geografico (tabella 1).

Un altro dato di rilievo a livello territoriale riguarda i cosiddetti «distretti digitali». Intorno agli account più evoluti e vivaci – spesso corrispondenti a comuni capoluogo o presidi regionali – tendono a svilupparsi nuvole di profili particolarmente dense, secondo una dinamica rilevabile in molte e diverse aree del Paese, dalle aree metropolitane di Torino, Milano, Napoli e Cagliari al Veneto tutto, dalla Toscana alla Via Emilia. L'impianto di ricerca del progetto #socialPA non ha consentito fin qui di indagare in maniera sistematica sulle cause di tale fenomeno, anche se è possibile formulare ipotesi induttive legate alla volontà di mimesi – quasi una forma di *effetto contagio* in positivo – degli enti locali sopravvenuta nei confronti delle realtà più virtuose.

Un'altra evidenza ricavabile dalla mera osservazione dei numeri concerne la prevalenza relativa di Facebook rispetto a Twitter come canale di espressione per le PA: il 74,9% degli enti locali scrutinati è presente infatti soltanto sulla piattaforma creata da Mark Zuckerberg, il 20,8% possiede presidi su entrambi i network e soltanto il 4,3% sceglie di operare in via esclusiva su Twitter. D'altra parte, a fronte della maggiore diffusione quantitativa di Facebook e del numero comunque significativo di enti locali presenti su tutti e due i network, non sono fin qui emerse forme di specializzazione o differenziazione nell'impiego rispettivo delle piattaforme. In altri termini, le PA locali tendono a usare Twitter e Facebook in modo funzionalmente equivalente, diffondendo su entrambi gli spazi gli stessi tipi di informazioni e dialogando (o spesso, come vedremo sotto, non dialogando) con i cittadini in modo indifferente al social impiegato. Ancor più emblematico in tal senso è il fenomeno dell'importazione automatica dei contenuti: il 18,2% delle PA locali presenti su Twitter – e il 4,6% di quelle presenti su Facebook – alimentano in via esclusiva il proprio account attraverso la riproposizione automatizzata di news ed eventi provenienti da un altro social e/o dal sito web ufficiale dell'ente.

TAB. 1. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEGLI ACCOUNT FACEBOOK

| | Enti grandi | Enti medi | Enti medio-piccoli | Enti piccoli | Totale |
|-----------------------|-------------|-----------|--------------------|--------------|--------|
| Valle d'Aosta | 0 | 1 | 0 | 6 | 7 |
| Piemonte | 8 | 10 | 27 | 97 | 142 |
| Liguria | 4 | 4 | 17 | 31 | 56 |
| Lombardia | 10 | 29 | 104 | 106 | 249 |
| Trentino-Alto Adige | 3 | 1 | 2 | 13 | 19 |
| Veneto | 6 | 20 | 43 | 31 | 100 |
| Friuli-Venezia Giulia | 4 | 6 | 7 | 13 | 30 |
| Emilia-Romagna | 12 | 21 | 48 | 28 | 109 |
| Toscana | 11 | 27 | 46 | 50 | 134 |
| Marche | 6 | 9 | 20 | 29 | 64 |
| Umbria | 3 | 5 | 9 | 16 | 33 |
| Lazio | 3 | 16 | 25 | 40 | 84 |
| Abruzzo | 2 | 5 | 20 | 43 | 70 |
| Molise | 1 | 1 | 0 | 14 | 16 |
| Campania | 8 | 26 | 41 | 54 | 129 |
| Basilicata | 1 | 2 | 7 | 19 | 29 |
| Puglia | 6 | 22 | 34 | 22 | 84 |
| Calabria | 4 | 11 | 18 | 70 | 103 |
| Sicilia | 5 | 23 | 45 | 39 | 112 |
| Sardegna | 7 | 6 | 19 | 74 | 106 |

Numerose e non sempre edificanti sono poi le evidenze riguardo al grado di alfabetizzazione digitale esibito dalle PA locali. Il primo e più macroscopico tema in tal senso è quello definibile come *uso asociale dei social*: nel loro insieme, infatti, gli enti locali italiani esibiscono un grado limitato di competenza rispetto a grammatiche e pratica dei social network, impiegando i canali come mera prosecuzione digitale dell'ufficio stampa. A confermarlo sono la mancata valorizzazione delle funzioni di ascolto e dialogo offerte da Facebook e Twitter, ad esempio menzioni, *retweet*, condivisioni, che consentirebbero di uscire dalla logica *broadcast* mettendo in valore i contributi dei cittadini; e la ridotta attitudine sperimentale mostrata rispetto a pratiche evolute come il racconto in presa diretta attraverso tweet o post Facebook di rilievo (il cosiddetto *livetweeting* di Twitter), la raccolta di segnalazioni o l'impiego dei canali per lo svolgimento di attività di ufficio relazioni con il pubblico online, tutte attività appannaggio di una sparuta minoranza (<10%) delle amministrazioni scrutinate.

Ma ancor più emblematico riguardo al grado di consapevolezza social

delle PA è probabilmente il dato relativo alla frequenza di aggiornamento: sono ben il 27,5% su Twitter – e il 34,6% su Facebook – gli account cosiddetti dormienti, quelli cioè dove non è stato pubblicato nulla nei 30 giorni precedenti la rilevazione empirica, e rispettivamente il 27,5% e il 42% quelli aggiornati in maniera rapsodica, con un post (o meno di un post) la settimana. L'evidenza che se ne ricava è che oltre metà dei presidi pubblici su Twitter, e tre su quattro spazi Facebook, vengono curati in maniera saltuaria o nulla, configurandosi agli occhi dei cittadini come spazi sostanzialmente abbandonati.

Altri elementi di interesse si ricavano dall'analisi dei contenuti condivisi; su Facebook e Twitter, infatti, le amministrazioni territoriali locali conducono scambi informativi di molti tipi diversi, ma l'analisi evidenzia nondimeno l'esistenza di alcune tipologie prevalenti. Gli impieghi più diffusi hanno a che vedere con la segnalazione di eventi (registrata nel 65,7% delle bacheche Facebook e nell'80,1% di quelle Twitter) e con la condivisione di informazioni di pubblica utilità, anch'essa praticata da una larga maggioranza delle amministrazioni esaminate (82% Facebook, 88% Twitter). Sono invece rispettivamente il 23,8% e il 45% le PA che si servono dello spazio social per rilanciare bandi, ordinanze e altri atti pubblici di rilievo per la cittadinanza.

Accanto a tali fattispecie, che configurano di fatto gli account come estensioni digitali degli sportelli fisici, si vanno però affermando anche altre modalità di impiego più generative. È il caso della condivisione di immagini e video, praticata da quasi metà delle amministrazioni censite su Twitter (43%) e dal 49% su Facebook, ma anche di altre pratiche più innovative quali la gestione di segnalazioni ricevute dai cittadini e il succitato *livetweeting*, che sono però ancora appannaggio di una minoranza di account. Un discorso a parte merita poi l'impiego dei social media nelle situazioni di emergenza. È questa una delle aree nelle quali si stanno realizzando le sperimentazioni più avanzate da parte delle amministrazioni locali, ma dove al contempo risultano più marcate le differenze tra contesti territoriali diversi. In realtà come Toscana ed Emilia-Romagna, sulla scorta rispettivamente di esperienze tragiche come le alluvioni del 2012 e 2013 e dei terremoti del 2012, Comuni, Province e Regioni stanno iniziando a usare Facebook e più ancora Twitter come strumenti di informazione e condivisione standard prima, durante e dopo le emergenze. Addirittura alcuni enti (ad esempio i Comuni di Orbetello, Massa Carrara e Novi di Modena) hanno deciso di aprire spazi social propriamente per fronteggiare le crisi. All'altro estremo del *continuum* stanno invece realtà come quella della Sardegna dove, a fronte di un numero elevato di amministrazioni presenti, l'emergenza alluvione del 2013 è stata caratterizzata dall'assor-

dante silenzio delle istituzioni, il cui ruolo è stato surrogato da cittadini divenuti per l'occasione volontari digitali.

L'ultimo aspetto qualitativo del quale merita dar conto è quello relativo alla sovrapposizione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica. Si danno infatti casi in cui gli spazi istituzionali vengono popolati con aggiornamenti riguardanti le battaglie personali (e/o di partito) dei decisori eletti anziché con informazioni rilevanti dal punto di vista istituzionale. Tali situazioni sono relativamente poco incidenti a livello percentuale (registrandosi nel 9,6% dei casi su Facebook e nel 19,6% su Twitter), ma risultano nondimeno estremamente interessanti dal punto di vista analitico. Le modalità con le quali esse si esprimono in modo prevalente sono la menzione sistematica, il *retweet* secco degli aggiornamenti personali dei decisori (su Twitter) e la pubblicazione diretta dei post e/o quella di reportage fotografici ricorsivi riguardanti sindaci, assessori e presidenti su Facebook. A livello di contenuti, d'altra parte, le tipologie più ricorrenti sono le lettere aperte nei confronti della cittadinanza, le risposte (più o meno polemiche) nei confronti delle minoranze e le dichiarazioni pubbliche sui temi più disparati. Altro dato non privo di interesse, la difficoltà a tenere distinte la dimensione istituzionale e quella politica tende a crescere al decrescere delle dimensioni dell'ente cui è riferibile l'account.

I dati evidenziano dunque un grado molto eterogeneo di consapevolezza e capacità di impiego di Facebook e Twitter da parte degli enti locali. Tanto a livello di modalità d'uso come di contenuti, infatti, nella maggioranza dei casi prevale la mera trasposizione di schemi provenienti dal mondo analogico, con una scarsa comprensione quindi delle peculiarità dell'ambiente digitale e delle opportunità innovative ad esso collegate. In secondo luogo, le rilevazioni empiriche danno anche conto di un crescente *divide* di carattere geografico e soprattutto dimensionale: mentre le diverse macro-aree del paese presentano numeri simili in termini di numero di account aperti, esistono marcate differenze a livello di risultati raggiunti (esempi: ampiezza della community, capacità di usare le funzionalità evolute e coinvolgere i cittadini). Dall'altra parte le realtà più piccole (in particolare i piccoli Comuni con meno di 5.000 abitanti) mostrano minore competenza d'uso, minore frequenza di aggiornamento, maggiore incidenza di account abbandonati, pagando l'assenza di persone e/o strutture debitamente preparate. I dati fanno anche intravedere diversi punti di frattura tra le attività social ed i processi (ma anche le strutture) organizzativi preesistenti. Le principali evidenze in tal senso sono la c.d. balcanizzazione della gestione social – sono almeno 7 le tipologie di soggetti organizzativi a seconda dei casi incaricati della creazione e gestione degli account social pubblici;

la difficoltà a rendere risposte in tempi brevi (in alcuni casi a renderle *tout court*) e in generale ad armonizzare i ritmi e le modalità lavorative burocratiche rispetto a ritmi e modalità social; e la difficoltà ad offrire continuità di presidio nel tempo a fronte dell'avvicinarsi delle amministrazioni (o anche soltanto degli *stageur* o collaboratori).

In conclusione, si sottolinea come l'eventuale estensione del raggio di indagine a pubbliche amministrazioni diverse potrebbe portare a ulteriori e potenzialmente diverse evidenze. Le indagini di #socialPA fin qui hanno riguardato soltanto gli enti locali, ma su Facebook e Twitter sono ormai presenti una quantità di PA diverse come Camere di commercio, forze armate, aziende municipalizzate, Asl, agenzie e authority, ministeri, uffici locali della Protezione civile. Tali amministrazioni hanno finalità e modi di rapporto con il pubblico diverse, e il loro modo di abitare gli spazi social deve essere conseguentemente differente.

Giovanni Arata (@giovanni_arata), Fellow del Nexa Center for Internet and Society del Politecnico di Torino, fa ricerca sull'uso dei social media in ambito pubblico. Dal 2010 cura #socialPA, un progetto teso a indagare l'uso delle piattaforme social da parte delle PA locali. Tutti i rapporti e i dataset relativi al progetto sono liberamente accessibili e scaricabili in Creative Commons all'indirizzo <http://nexa.polito.it/people/garata>.

Novembre 2014

Selezione di articoli
e saggi a cura
dell'Ufficio Studi
e Ricerche
Gruppo PD del Senato



deputati PD
Lavoro di gruppo per fatti concreti

