

Federica Fabrizzi

L'attuazione delle legge Delrio nelle Regioni del Sud

(doi: 10.1443/90373)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 5, settembre-ottobre 2017

Ente di afferenza:

UNIVERSITA STUDI CAGLIARI BIBLIOTECA (unicadm)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud

di FEDERICA FABRIZZI

Sommario: 1. Premessa. - 2. Su alcune caratteristiche «strutturali» delle regioni continentali del Sud. - 3. Le unioni e fusioni di Comuni. - 4. La redistribuzione delle funzioni provinciali. - 5. Le città metropolitane. - 6. Sardegna e Sicilia: le Regioni a Statuto speciale e gli enti locali. - 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Se vi è un dato relativo alla legislazione degli enti territoriali di tutto il periodo post unitario sul quale gli studiosi sono stati assolutamente concordi, questo è senza dubbio rappresentato dalla consapevolezza che la riproposizione di un modello unico unitario per l'intero Paese è stata, negli anni, non solo scarsamente percorribile, ma per certi versi persino dannosa¹. L'eredità raccolta dalla Francia napoleonica – con quello che Alberto Aquarone efficacemente definiva «il feticismo dell'uniformità amministrativa»² – è fuor di dubbio la cifra che ha caratterizzato la legislazione delle autonomie territoriali in Italia e non occorre, d'altra parte, tornare a Gaetano Salvemini – il quale sosteneva che una delle malattie del Meridione (ma non solo)

¹ Ampia è la letteratura che ricostruisce con taglio storico l'evoluzione del sistema degli enti locali in Italia: A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Como-Milano 1945, 12 ss; E. RAGIONIERI, *Accentramento ed autonomia nella storia dell'Italia unita*, in *Problemi dell'unità d'Italia*, Roma 1962; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969; G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano 1977; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche in Italia*, Milano 1978; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia: i grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 1985; L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna 1990.

² A. AQUARONE, *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna 1961, 74.

fosse proprio lo Stato accentratore³ – per ricordare come l'utilizzo di medesimi strumenti per la gestione di zone assai diverse tra loro per dimensione, popolazione, organizzazione amministrativa e risorse economiche, possa essere foriero di effetti controproducenti⁴.

Ciò posto, è evidente che l'approvazione della legge 56/2014 ha potenzialmente rappresentato un momento di svolta nell'approccio «piatto» che aveva caratterizzato i decenni precedenti e costituisce, pertanto, un'opportunità per rivedere, proprio in chiave di maggiore differenziazione, l'ordinamento territoriale della penisola. In questa ottica, l'analisi che qui si condurrà su come le Regioni del Sud d'Italia hanno interpretato le potenzialità insite nella legge riveste evidentemente un interesse particolare, soprattutto per capire in che misura questa occasione sia stata colta e se le innovazioni hanno effettivamente avuto quel ruolo di «volano» anche economico che è stato attribuito alla legge Delrio, in primo luogo dal legislatore, ma anche da taluni commentatori⁵.

Per inquadrare correttamente il tema, occorre in realtà specificare fin da subito che non si può non partire dall'assunto che la legge 56/2014 è nata come provvedimento volto a risolvere innanzitutto e prioritariamente questioni finanziarie e di bilancio e che questo ne ha senz'altro influenzato l'intero impianto. Nonostante, quindi, il benevolo giudizio della Corte costituzionale – per la quale «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sent. 50/2015) – è arduo affermare che la norma sia frutto di una ponderata e meditata riforma complessiva delle autonomie locali, non fosse altro perché la stessa fase attuativa della legge è stata orientata in maniera determinante dalle decisioni adottate in sede di Legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) con riferimento alle risorse umane e finanziarie di province e città metropolitane.

Allo stesso modo è quasi superfluo oggi, a distanza di oltre un anno dalla celebrazione del referendum costituzionale del 4 dicembre

³ Cfr. G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, Milano 1968, 71.

⁴ È quanto denunciato a più riprese anche dalla Società dei Geografi, da ultimo nel Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus, *Il riordino territoriale dello Stato*, Roma 2015, *passim*.

⁵ Enfatizza il ruolo di spinta economica di tutta la legge, ma soprattutto delle Città metropolitane, F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra sviluppo locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2015; ID., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

ADDÈ
ARTICOLO
MATTEO

2016, evidenziare come la legge Delrio fosse legata a doppio filo alla proposta di riforma costituzionale bocciata, come peraltro sotteso non solo nell'articolato stesso, ma persino in talune pronunce del giudice costituzionale⁶; pur non essendo questa la sede per approfondire questo aspetto, è evidente tuttavia che la mancata approvazione della riforma non può non comportare una qualche ripercussione sul processo di riforma delle autonomie locali.

Al netto di tutto questo, è pur vero che con l'approvazione della legge 56/2014 si è messo in moto un meccanismo di recepimento ed attuativo che, a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge stessa, merita di essere valutato per coglierne aspetti positivi e criticità.

In questa ottica, peraltro, le regioni del Sud offrono un punto di vista privilegiato sotto un duplice aspetto: in primo luogo perché le condizioni iniziali dell'assetto territoriale nel meridione d'Italia sono significativamente diverse – come si dirà – rispetto a quello delle regioni del Nord; sarà, dunque, interessante vedere se, ed in che misura, queste diversità hanno impattato sul recepimento della legge. Inoltre, l'analisi delle due Regioni a Statuto speciale, Sicilia e Sardegna, restituisce – come vedremo – dati interessanti circa l'interpretazione della specialità in materia di enti locali, offrendo lo spunto per qualche riflessione di sistema.

Nei paragrafi che seguono si prenderanno, dunque, in considerazione le leggi in materia di enti locali approvate fino al novembre 2017 dalle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria – con la consapevolezza, peraltro, che spesso è piuttosto alle leggi di bilancio regionali che occorre guardare per rinvenire indicazioni, ad esempio, riguardo le misure premiali per le unioni e le fusioni di Comuni. Si proverà poi a dare, come detto, qualche spunto anche sulle vicende, assai travagliate, del riassetto territoriale in Sici-

⁶ In molti commenti dedicati alla sent. 50/2015 si trova il riferimento critico al modo di argomentare della Corte costituzionale; tra gli altri, in particolare A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; A. STERPA, *Un «giudizio in movimento»: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015. Peraltro, il riferimento alla riforma costituzionale in discussione è utilizzato anche in altre pronunce della Corte, come argomentato in F. FABRIZZI, *La Corte e le province tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. n. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15/2016.

lia e Sardegna⁷, non senza aver preliminarmente fornito alcuni qualificanti dati «strutturali» sulle regioni meridionali continentali.

2. *Su alcune caratteristiche «strutturali» delle regioni continentali del Sud*

Secondo le più elementari indicazioni riguardanti la valutazione delle politiche pubbliche, per compiere un'analisi corretta della legislazione occorre in primo luogo sapere quale fosse l'obiettivo prefissato dal legislatore, per poi raccogliere dati e verificare se esso sia stato, almeno in parte, raggiunto.

Ora, a parere di molti commentatori, la legge Delrio ha inteso innanzitutto valorizzare il comune quale cellula di base dell'intero sistema delle autonomie locali⁸. Pur non condividendo questa interpre-

⁷ Per quanto riguarda la Regione Abruzzo vengono prese in considerazione la l.r. 32/2015 «Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge 56/2014» e la l.r. 8/2016 «Modifiche alle leggi regionali 6/2016, 17/2001, 23/2011, 28/2011, 23/2015, 42/2015, 18/1983, 36/2015 e interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 1, della legge regionale 40/2010»; per la Regione Molise la l.r. 18/2015 «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)» e la l.r. 1/2016 «Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali»; per la Regione Campania la l.r. 14/2015 «Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014 n. 190»; per la Regione Puglia la l.r. 31/2015 «Riforma del sistema di governo regionale e territoriale» e la l.r. 9/2016, «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)»; per la Regione Basilicata la l.r. 49/2015 «Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i.»; per la Regione Calabria l.r. 14/2015, Calabria, «Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56»; per la Regione Sicilia il riferimento è alla l.r. 15/2015 e alla l.r. 17/2017 e per la Sardegna alla l.r. 2/2016.

⁸ Tra i tanti contributi che sono stati pubblicati sulla legge 56/2014 si vedano, in particolare, F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli 2014; G. VESPERINI, *La legge «Delrio»: il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, 785 ss. e C. TUBERTINI, *La legge*

tazione e ritenendo – come si argomenterà meglio più avanti – che non fosse questo l'intento all'atto dell'approvazione della legge, si può comunque partire da questo dato per compiere una valutazione e si deve pertanto subito evidenziare come la situazione di partenza, nella distribuzione dei comuni sul territorio, sia sensibilmente diversa tra regioni del Nord e regioni del Sud.

Qualche dato, noto ma imprescindibile, aiuterà a chiarire questo punto. La Campania è la terza regione italiana per dimensione demografica, dopo la Lombardia ed il Lazio; consta, come noto, di cinque province, due delle quali (Napoli e Salerno) hanno la più elevata densità media del Paese con quasi 424 abitanti/kmq; in particolare, nella provincia di Napoli si conta il 53% dell'intera popolazione regionale (oltre 3 milioni di abitanti). Il dato più rilevante è però quello che riguarda il numero di comuni, che sono pochi e di dimensioni medio/grandi: 92 nella provincia di Napoli, 158 nella provincia di Salerno, 104 nella provincia di Caserta, 118 nella provincia di Avellino e 78 in quella di Benevento. Un totale, dunque, di 550 comuni, per quasi 6 milioni di abitanti. In Calabria su 5 province si contano 409 comuni, per una superficie totale di 15 mila kmq e circa 2 milioni di abitanti. In Puglia il dato è ancora più eloquente: soli 258 comuni in totale, per una popolazione di 4 milioni di abitanti, distribuita su una superficie di poco meno di 20 mila kmq, articolati su 6 province.

Tutto ciò per sottolineare che quando si ricorda che 5.627 comuni italiani – equivalenti al 69,9% del totale – hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, occorre anche sempre rinormalizzare tale cifra, distinguendo le regioni del Nord da quelle del Sud. La circostanza per cui in Piemonte ci sono il doppio dei comuni della Campania (1.202) per circa 4,5 milioni di abitanti, non sarà, infatti, irrilevante per una legislazione che intenda valorizzare il comune.

Le differenze storiche che hanno, nel corso dei decenni, stratificato l'assetto amministrativo rappresentano il limite ed al contempo la ragione del necessario equilibrio tra esigenze di uniformità e differenziazione. Per tale ragione nell'analisi dell'attuazione della legge Delrio nelle regioni meridionali ciò deve essere tenuto ben presente. D'altra parte, nel disegno di legge costituzionale presentato dal Go-

«Delrio»: il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni, in Giornale di diritto amministrativo, 8-9, 2014, 794 ss. Parla espressamente di «casa dei Comuni» M. FILIPPESCHI, Dalla Provincia alla «casa dei Comuni»: il ruolo chiave del nuovo ente di area vasta, Comunicazione al Seminario UPI, Roma, 14 ottobre 2015, consultabile al sito www.upinet.it.

verno Letta per l'abolizione delle province, questo dato della differenziazione era ben presente e giustificava la scelta di un approccio differenziato in ragione del contesto caratterizzato da una varietà di situazioni tali «che potrebbe rendere inefficace, e probabilmente nemmeno conveniente anche dal punto di vista economico, una decisione uniforme. In realtà caratterizzate, come alcune regioni italiane, dalla prevalenza di piccoli o piccolissimi comuni, infatti – si legge nella Relazione – la necessità di un coordinamento delle funzioni di area vasta non potrebbe essere efficacemente garantita da semplici forme associative tra questi stessi comuni, con il rischio di rendere ingestibile il sistema dei servizi del territorio. In altre realtà regionali, caratterizzate invece generalmente dall'esistenza di comuni medio-grandi e strutturati, quella dell'associazionismo comunale potrebbe costituire una soluzione senz'altro efficace»⁹.

Volendo, dunque, valutare l'attuazione della legge Delrio in regioni dai comuni medio-grandi, sarà opportuno andare a verificare se la legge in questione ha raggiunto l'obiettivo di incentivare l'associazionismo comunale, favorendo così la fornitura al territorio di servizi più efficaci.

Un altro ~~dichiarato obiettivo~~ della Legge Delrio è quello ~~dell'istituzione delle Città metropolitane~~. Anche sotto questo profilo, vanno considerate le specificità delle regioni del Sud continentali, che contano tre delle Città metropolitane indicate nell'art. 1, comma 5, della legge. Si tratta, come noto, di Napoli e Bari, che fin dalla legge 142/1990 erano state indicate nell'elenco delle Città metropolitane, e di Reggio Calabria, per l'istituzione della quale l'art. 1, comma 18, ha dettato una tempistica diversa rispetto a quella degli altri nove enti.

L'enfasi con cui il legislatore presentava l'istituzione della Città metropolitana¹⁰ ha trovato immediatamente nel testo stesso della

⁹ Cfr. l'A.C. n. 1543 «Abolizione delle Province», presentato il 20 agosto 2013.

¹⁰ Nella relazione al d.d.l. si legge che «la missione essenziale delle città metropolitane è (...) quella di porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo. Più della metà della popolazione italiana vive nelle città metropolitane, e più della metà del prodotto interno lordo annuale è prodotto in queste aree. In queste aree sono collocati i nostri centri di ricerca di maggiore peso e prestigio, le università più avanzate, le strutture finanziarie portanti del Paese. In queste aree sono collocate le sedi delle imprese più rilevanti e delle multinazionali più prestigiose. Queste aree costituiscono i nodi portanti del nostro sistema di servizi, della nostra rete dei trasporti terrestri, marittimi e aerei, delle nostre attività più innovative. Dunque è da queste aree e dalle città che sono chiamate a rappresentarle che occorre ripartire con forza e determinazione».

legge un grosso limite, rappresentato dalla mera riproposizione della perimetrazione della circoscrizione provinciale per quella degli enti di nuova istituzione. La criticità rappresentata da questo meccanico trasferimento è stata già più volte messa in luce¹¹ e non occorrerebbe ribadirla, se non fosse che, proprio per le tre città metropolitane delle regioni del Sud, l'errore sembra essere – come vedremo – macroscopico¹².

Il dimensionamento dei nuovi enti non è affatto fattore secondario, anzi l'individuazione della *size* di riferimento è essenziale per il buon funzionamento di un ente che – è bene ribadirlo – è ente territoriale e trova dunque nel territorio uno dei suoi elementi costitutivi¹³.

E se, come si è visto per i comuni, la generalizzazione rischia di tradursi in appiattimento ed in inefficienza, anche nel caso delle città metropolitane la regola generale dovrebbe presentare un sufficiente grado di elasticità, tale da consentire di adeguare le singole soluzioni alla diverse fattispecie. Ciò è evidentemente mancato nella legge Delrio che, per una serie di contingenze, non si è potuta «permettere il lusso» di elaborare criteri d'individuazione del territorio delle città metropolitane che prescindessero o superassero la partizione amministrativa esistente¹⁴. La previsione, contenuta nel secondo periodo dell'art. 1, comma 6, della possibilità per i comuni delle altre province di entrare o uscire dalla città metropolitana seguendo la procedura dell'art. 133, comma 2, Cost. è da un lato ridondante, giacché esiste appunto la previsione costituzionale, dall'altro, come noto, di assai difficile realizzazione.

In questo contesto, è bene segnalare fin d'ora la positiva eccezione – sulla quale si tornerà¹⁵ – rappresentata da Cagliari che, ad oggi, è l'unica città metropolitana per la cui delimitazione territoriale

¹¹ Si veda, tra gli altri, B. CARAVITA, *Roma Capitale*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, op. cit., 98 ss.

¹² Vedi par. 5.

¹³ Per un approfondimento dell'aspetto relativo al territorio con riferimento alla città metropolitana, si veda F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII Aggiornamento, UTET, 2017, parr. 1-4 e 20.

¹⁴ In modo benevolo si parla di «scelta funzionale» nei Dossier sulle città metropolitane predisposti dal dipartimento per gli affari regionali e autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile sul sito www.affariregionali.it; la stessa viene invece definita una scelta «controintuitiva» in Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus, Roma 2014, 66.

¹⁵ Vedi par. 6.

si è ragionato partendo dal Comune e «smontando» la provincia preesistente.

Da ultimo, ma non certo per importanza, la legge Delrio ha inteso rivedere l'allocazione delle funzioni provinciali, stabilendo che, fatte salve quelle funzioni che la legge stessa individua come fondamentali all'art. 1, comma 85, per le altre funzioni provinciali ciascuna regione avrebbe dovuto procedere ad una mappatura e ad un riordino delle stesse. Sotto questo profilo il quadro attuativo si presenta assai variegato e non sempre di agevole ricostruzione. È stato già detto in più sedi che le leggi regionali possono essere raggruppate in tre categorie, in base al tipo di scelta effettuata dal legislatore: quelle che hanno inteso mantenere in capo alle province una buona parte delle funzioni non fondamentali; quelle (poche) che hanno proceduto ad un riordino complessivo e quelle (molte) che hanno ritenuto di accentrare a livello regionale le funzioni provinciali non fondamentali¹⁶. Qui preme sottolineare come il *cleavage* sembra essere stato segnato non tanto da differenze strutturali tra regioni del Nord e regioni del Sud, quanto piuttosto da consonanza o dissonanza tra governo regionale e governo centrale e da valutazioni, appunto, di tipo politico. Se è pur vero, infatti, che la scelta di lasciare in capo alle province molte delle funzioni non fondamentali è stata attuata da regioni del Nord, quali Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19) e Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23) e che le sei regioni meridionali sono state più conservative, nel senso che hanno optato per l'accentramento regionale, è anche vero che questa seconda scelta è stata orientata anche, a parere di chi scrive, dalla contestuale discussione sulla riforma costituzionale che prevedeva un drastico ridimensionamento del ruolo di legislatore per le regioni. Ciò potrebbe aver indotto le regioni stesse a mantenere quanto più possibile le funzioni amministrative per conservare un ruolo di rilievo nell'ordinamento¹⁷.

¹⁶ Per un'analisi delle scelte compiute dalle regioni si veda R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016 nonché C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015; utile anche la rassegna fornita da S. NERI, *Rassegna sullo stato di attuazione della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n. 11/2015 e ID., *Lo stato dell'arte della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»*, in *federalismi.it*, n. 22/2015.

¹⁷ È quanto ho provato ad illustrare sommariamente in F. FABRIZZI, *Le Regioni e la sostenibilità costituzionale del loro ruolo tra mancata riforma e legge Delrio*, in

L'assetto e le caratteristiche territoriali sembrano dunque aver inciso in maniera secondaria sulle scelte compiute e, se si vuole, anche questo è un segnale non incoraggiante.

Detto ciò, sotto il profilo dell'allocazione delle funzioni provinciali uno spunto interessante è venuto proprio – come si dirà¹⁸ – dalla regione più piccola tra quelle meridionali, ossia il Molise.

3. *Le unioni e fusioni di Comuni*

Prendendo, dunque, le mosse dalla fine, ossia da quel gruppo di commi conclusivi dell'articolo unico della legge 56/2014 che disciplinano le unioni e le fusioni dei comuni (dal 104 al 141), va detto che, quanto meno in via di principio, le regioni del Sud hanno accolto mediamente con favore la possibilità offerta dalla legge Delrio di incentivare l'accorpamento per ottimizzare, attraverso le forme associative, l'efficienza sul territorio.

Analizzando l'articolato delle leggi regionali direttamente o indirettamente attuative della Legge Delrio, è dato imbattersi nella previsione contenuta, ad esempio, nella l.r. 19/2016, con cui la Regione Abruzzo, al fine di favorire i processi aggregativi tra Comuni aventi una popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti, ha disposto la concessione di contributi straordinari regionali in aggiunta a quelli statali.

Anche la l.r. Puglia 142/2015, all'art. 11 fissa il principio per cui la Regione favorisce e promuove la gestione associata delle funzioni comunali e le associazioni volontarie per la gestione di servizi ed incentiva le unioni e le fusioni di Comuni, anche per incorporazione di Comuni contigui e di quelli obbligati alla gestione delle funzioni fondamentali. A tal fine, è previsto che la Giunta regionale, nei limiti degli stanziamenti previsti nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, stabilisca misure di premialità per incentivare le gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta. Le due regioni che in forma più organica sono intervenute sul tema dell'unione e fusione dei comuni e dunque, dell'esercizio associato delle funzioni, sono le più piccole, Basilicata e Molise.

G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma 2017, 129 ss.

¹⁸ Vedi par. 4.

Per quanto riguarda la Regione Basilicata, l'art. 28 del «Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016» (l.r. 5/2016), prevede che la Regione dia avvio al processo di superamento del sistema di *governance* territoriale delle Aree di programma per favorire lo sviluppo, da parte dei comuni, di modelli associativi più stabili, con personalità giuridica e con piena capacità operativa. La *ratio* dell'intervento è esplicitata nel comma 2, dell'art. 28, che espressamente afferma: «la riforma, in attuazione del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. ed in linea con la legge n. 56/2014, deve realizzare l'obiettivo fondamentale dell'implementazione sull'intero territorio regionale di sistemi organizzativi adeguatamente strutturati in grado di garantire la coesione e lo sviluppo economico-sociale e di favorire la partecipazione dei territori alla programmazione e all'attuazione delle politiche pubbliche a scala locale». Anche in questo caso, come per le leggi citate nelle righe precedenti, sono previsti incentivi a valere sui fondi europei e su risorse regionali per la costituzione di nuove Unioni.

Per quanto concerne, invece, il Molise, il discorso è abbastanza articolato ed è stato sviluppato dalla Regione con passaggi successivi. In prima battuta, infatti, la l.r. 18/2015 recante «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56» nulla ha statuito con riferimento al tema dei comuni, limitandosi a confermare in capo alle province le funzioni non fondamentali individuate dall'allegato A della stessa legge. Solo con un successivo intervento, il legislatore regionale ha disciplinato l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. La l.r. 1/2016 presenta, a tal proposito, elementi di interesse, a cominciare dalla motivazione dell'intervento, contenuta nell'art. 1, comma 1: «La Regione, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati, anche di natura non legislativa, adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ed alle altre disposizioni statali in materia». L'obiettivo dichiarato è quello di riservare in capo alla Regione le sole funzioni di carattere unitario e di sviluppare le funzioni associative intercomunali; con lo scopo di promuovere la gestione associata delle funzioni e dei servizi di competenza comunale, la legge si pone il problema dell'individuazione dell'ambito ottimale di riferimento per le funzioni sovracomunali e, all'art.

3, comma 3, lega il riordino territoriale a quattro criteri: «a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni; b) i Comuni obbligati all'esercizio associato, in base alla normativa statale vigente, esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni o convenzioni; c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni; d) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi, da regolamenti di settore e da programmi cofinanziati con risorse comunitarie e statali».

La legge procede, quindi, con l'individuazione di 8 ambiti territoriali ottimali¹⁹ (la cui perimetrazione è riportata nell'allegato alla legge stessa) fissando il principio per cui l'ambito territoriale ottimale costituisce «l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale».

La previsione di incentivi per le gestioni associate completa il quadro di un intervento basato su di un vero e proprio programma di riordino territoriale che contempla anche, all'art. 17, una clausola valutativa sulla base della quale, annualmente, la Giunta regionale sarà chiamata a presentare al Consiglio una relazione in cui dar conto, tra l'altro, anche del numero delle forme associative costituite dopo l'entrata in vigore della legge.

Quest'ultimo aspetto della verifica sull'effettiva costituzione di nuove forme associative è, a ben vedere ed a conti fatti, il cuore vero del problema e rappresenta probabilmente il dato principale da investigare al fine della valutazione dell'intervento (non solo in Molise).

Certamente il lasso di tempo trascorso dall'approvazione delle leggi attuative è forse troppo ridotto per trarre delle conclusioni, ma di certo, ad oggi, il dato sulle Unioni nelle regioni del Sud continua a non essere incoraggiante. Basti pensare che nel corso del 2016 sono state approvate 29 fusioni di comuni, nessuna delle quali in una regione del Sud e nel 2017 le fusioni sono state 14, una sola delle quali in Calabria.

¹⁹ Si tratta, nello specifico, di: a) Alto Medio Sannio; b) Basso Molise; c) Cigno; d) Cintura Campobasso; e) Cintura Isernia; e) Fortore; g) Matese; h) Volturmo.

I numeri non sono più incoraggianti sul fronte delle Unioni: i dati dell'ANCI aggiornati al marzo 2017 dicono che in Abruzzo se ne contano 12, in Campania 15, in Molise 8, in Basilicata 2, in Puglia 23, in Calabria 10. Il dato complessivo vede dunque solo il 13,08% delle Unioni presenti sul territorio nazionale al Sud, contro il 60% delle regioni del Nord.

A fronte, quindi, di dettati normativi volti a favorire il fenomeno dell'unione e della fusione di comuni, la realtà riporta una sostanziale staticità ed una risposta assai scarsa da parte del territorio.

4. *La redistribuzione delle funzioni provinciali*

La legge 56/2014 aveva come obiettivo primario quello di anticipare, attraverso un intervento di normazione primaria, peraltro inevitabile dopo la sent. Corte cost. 220/2013, lo svuotamento dell'ente provincia, al quale sarebbe stata poi tolta la copertura costituzionale con la riforma che cominciava, proprio nei giorni dell'approvazione della legge Delrio, il suo *iter* parlamentare. Sebbene non sia semplice ricostruire l'intenzione del legislatore, dal momento che plurime erano le spinte all'intervento²⁰, è però acclarato che vi fosse un collegamento tra la legge e la riscrittura del Titolo V. Non è dunque irrilevante notare come nel testo della riforma, al netto dell'espunzione del termine «provincia» da tutti gli articoli della Carta in cui esso compare, rimanesse comunque la previsione di un ente di area vasta (disciplinato dall'art. 40, comma 4, del testo approvato dalle Camere) la cui disciplina, fatti salvi i profili ordinamentali generali, sarebbe stata rimessa al legislatore regionale. Anche per tale ragione, a chi scrive sembra più verosimile una ricostruzione dell'ente di area vasta destinato a superare la provincia quale ambito di decentramento

²⁰ Vi è chi ha sottolineato l'urgenza economica finanziaria come M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2016 e chi ha parlato di «Una riforma a carattere emergenziale e a fini economico-finanziari» (R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, op. cit., 498). Anche M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in Osservatorio AIC, luglio 2013, collega la riforma dell'ente di area vasta al contesto della crisi economico-finanziaria, mentre F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso, ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, 1, la definisce addirittura «una "grande riforma", la più rilevante e ampia mai fatta nel sistema degli enti territoriali locali dopo le leggi Rattazzi del 1859».

di funzioni statali e regionali, secondo una direttrice dall'alto verso il basso, piuttosto che quale aggregazione di comuni, con modalità dal basso verso l'alto. Certamente la trasformazione dell'ente provincia in organo ad elezione indiretta ed il coinvolgimento dei sindaci nel governo dello stesso portava e porta a valorizzare la seconda interpretazione. E tuttavia sul fronte delle funzioni i dati indicano piuttosto che l'area vasta potrebbe rappresentare il livello territoriale intermedio di cui le regioni, titolari ormai di buona parte delle funzioni amministrative, possono avvalersi per l'esercizio decentrato delle stesse. Anche perché è sempre bene tenere a mente la differenza, troppo spesso pretermessa, tra funzione comunale, ancorché obbligatoriamente svolta a livello associato, e funzione sovracomunale che, per definizione, presuppone un ambito territoriale di area vasta²¹.

Quanto questo modello sia conforme alla Costituzione vigente, quanto questa impostazione sia compatibile con il dettato dell'art. 114 Cost. – non tanto sotto il profilo dell'elezione indiretta, quanto giustappunto sotto il profilo delle funzioni proprie di cui al comma 2 dello stesso articolo – sono temi che andrebbero affrontati in altra sede²². Qui preme, piuttosto, sottolineare come, con riferimento al ruolo che il nuovo ente di area vasta dovrebbe avere, diverse ragioni inducevano ad interpretare l'art. 40, comma 4 del disegno di revisione costituzionale quasi come una riedizione dell'art. 129 Cost., incautamente abrogato dalla legge cost. 3/2001, ed in questa direzione portano anche le leggi attuative della legge Delrio, quanto meno nelle regioni del Sud.

Facendo riferimento alle partizioni che già sono state compiute, è agevole notare, infatti, come tra i diversi modelli di riordino utilizzati dalla regioni, il «modello municipale»²³ basato sul ruolo dei comuni e sulle loro forme associative è assolutamente recessivo. Se in alcune

²¹ Sottolinea giustamente F. PATRONI GRIFFI, *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, in *federalismi.it*, n. 3/2014: «Il riferimento a funzioni sovracomunali (che non sono le funzioni che è opportuno i Comuni gestiscano a livello associato) ci porta inevitabilmente al livello di governo provinciale: per questa ragione le province furono istituite dopo l'unità e anzi, da allora in poi, esse furono considerate il livello ottimale di esercizio di funzioni sovracomunali, di allocazione di funzioni statale decentrate e, al tempo stesso, espressione di democrazia partecipativa degli abitanti del relativo territorio» (corsivo nostro).

²² Per una disamina dei principali profili critici si veda M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *federalismi.it*, n. 5/2017.

²³ Cfr. R. CHELI, *L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, op. cit., 523.

leggi regionali di riordino complessivo, quale ad esempio quella del Lazio (l.r. 17/2015) o anche della Emilia-Romagna (l.r. 13/2015), è dato rintracciare funzioni riallocate ai comuni, nelle regioni del Sud questo dato compare in modo significativamente trascurabile. Il che, se si vuole, è ancor più indicativo trattandosi, come già ampiamente ricordato, di regioni dai comuni medio/grandi per i quali non vale, dunque, la giustificazione dell'eccessiva parcellizzazione degli stessi.

Così, in un quadro di sostanziale accentramento regionale nella riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, fa eccezione solamente la Regione Abruzzo che, all'art. 4 della legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32, rubricato «Funzioni oggetto di trasferimento ai Comuni», elenca le funzioni in materia di assistenza scolastica e di diritto allo studio, talune funzioni amministrative in materia di non vedenti e non udenti, le funzioni in materia di turismo limitatamente alle funzioni amministrative concernenti le agenzie di viaggio e turismo, le funzioni in materia di sport, le funzioni in materia di difesa del suolo e di risorse idriche limitatamente ai compiti di pulizia idraulica e di pronto intervento²⁴.

Anche Regione Puglia, che nella prima fase di attuazione della legge Delrio ha approvato una legge in base alla quale la destinataria unica del trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali era la regione stessa (l.r. 31/2015), in un momento successivo, con l'approvazione della l.r. 9/2016, ha proceduto con un più articolato riordino, che ha visto coinvolti anche gli altri livelli di governo. All'esito di tale intervento sono state trasferite ai comuni, in forma singola o associata, talune funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalle province prima della data di entrata in vigore della legge, con i relativi beni, risorse umane e finanziarie²⁵.

In tutti gli altri casi, le leggi attuative non prevedono il passaggio ai comuni di funzioni provinciali non fondamentali, il che porta a ri-

²⁴ Da ultimo, tuttavia, la l.r. 4/2017 ha introdotto una deroga a tale disposizione generale in relazione al trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative concernenti le agenzie di viaggio e turismo e le funzioni in materia di sport (art. 4, comma 1, rispettivamente lett. *c*) e *d*), della legge n. 32 del 2015), disponendo il loro diretto trasferimento ai Comuni, in forma singola o associata, a far data dal 1° gennaio 2017.

²⁵ Si tratta delle funzioni residuali in materia di servizi sociali, con esclusione delle funzioni attribuite alla Regione; le funzioni in materia di sport e politiche giovanili; le funzioni in materia di attività culturali; le funzioni in materia di agricoltura; le funzioni in materia di attività produttive; le funzioni in materia di protezione civile; le funzioni in materia di difesa del suolo e delle coste (art. 3).

tenere, appunto, che la dinamica privilegiata sia stata quella dell'accentramento regionale.

Proprio con riferimento a questa impostazione, peraltro, è assai interessante ricostruire la vicenda che ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), perché indicativa di un certo orientamento.

La legge in questione stabiliva, all'art. 16 impugnato dal Governo, che

1. All'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM), oltre alle funzioni già esercitate ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, istitutiva della stessa Agenzia, sono attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia. 2. In ragione del riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, attuato, a livello regionale, con la legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18, recante «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)», all'ARPAM sono altresì attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni in materia di: *a*) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico); *b*) impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Il legislatore regionale, dunque, una volta riaccentrata la funzione precedentemente provinciale, ha stabilito anche che quelle funzioni sarebbero state gestite dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, intesa – evidentemente – quale ente tecnico-strumentale della Regione stessa.

La Corte ha ritenuto, invece, che l'attribuzione all'ARPAM di tali funzioni costituisse, in buona sostanza, uno stravolgimento del ruolo meramente tecnico assegnato alle agenzie regionali dalla legge statale che le ha istituite ed ha dunque accolto l'argomento dell'Avvocatura dello Stato in base al quale le nuove attribuzioni implicherebbero ampi margini di discrezionalità, «involgenti la valutazione di molteplici interessi pubblici» la cui ponderazione spetta agli or-

gani rappresentativi titolari della «politica» ambientale. In buona sostanza, dunque, secondo il Giudice delle leggi «l'autonomia diviene un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi» (punto 4.1 delle Considerazioni in diritto).

5. *Le città metropolitane*

Come anticipato, l'istituzione delle città metropolitane senza dubbio ha costituito l'elemento di maggiore novità nel quadro degli interventi previsti dalla Legge Delrio ed è anche stato uno degli aspetti su cui il legislatore ha maggiormente puntato in chiave di innovazione del sistema. L'indicazione della scelta strategica di istituire finalmente la città metropolitana veniva enfatizzata, nella relazione che presentava il disegno di legge, come l'attuazione fondamentale di un modello di città metropolitana «molto innovativo»²⁶. Anche la dottrina maggioritaria ha guardato con favore a quel primo passo attuativo della previsione costituzionale, sebbene il risalto accordato al nuovo ente sia sembrato, agli osservatori più attenti, eccessivo o quanto meno non pienamente corrispondente alle caratteristiche socio-economiche del nostro paese²⁷. Il favore è stato giustamente motivato dalla considerazione che l'assenza di una normativa *ad hoc* dedicata alla *governance* delle aree metropolitane rappresentava per l'Italia un grave *deficit*, non solo per l'evidente illogicità di un sistema che non è in grado di differenziare tra comuni di dimensioni molto diverse, ma anche con riferimento al quadro europeo. Da diverso tempo, infatti, l'Unione europea ha dedicato attenzione al fenomeno dell'urbanizzazione ed ha previsto, a questo proposito, appositi capitoli di fondi destinati allo sviluppo economico ed al miglioramento delle città metropolitane²⁸. Come evidenziato anche a livello ministeriale: «l'Italia è pressoché l'unico Paese europeo a non avere una vera e propria "agenda di politiche urbane nazionali", coerente con

²⁶ Cfr. Relazione al d.d.l. «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», A.C. 1542.

²⁷ Si veda B. CARAVITA, *Roma Capitale*, op. cit., 100.

²⁸ Cfr. Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, op. cit., 55.

quella esistente a livello dell'Unione»²⁹ e ciò rappresenta evidentemente un enorme limite.

Ora, senza dilungarsi troppo in questa sede in analisi più approfondite sulle differenze che intercorrono tra i diversi fenomeni urbani all'interno dell'Unione europea, tanto dal punto di vista amministrativo, quanto dal punto di vista territoriale e socio-economico³⁰, non può però essere taciuto che la situazione italiana è davvero peculiare. A fronte, infatti, dell'istituzione di ben 10 enti metropolitani – numero decisamente superiore a quello che si ritrova all'interno di ogni singolo paese europeo – in Italia la struttura paese è caratterizzata, stando a quanto riportato anche in una Nota del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica della Presidenza del Consiglio, da molte città medie e quasi un quarto della popolazione è ancora residente in aree intermedie o marginali, con molta industria novecentesca insediata in contesti non urbani e perfino periferici³¹. Lo stesso Dipartimento definisce l'Italia come uno «Stato policentrico», ed effettivamente è difficile disconoscere il ruolo, anche di traino economico, che nel nostro paese ricoprono zone ad urbanizzazione diffusa quali quelle presenti, ad esempio, nel Nord-Est.

Ciò premesso, appare chiaro che il problema cardine che si pone ai fini dell'istituzione della città metropolitana, prima ancora dell'individuazione delle funzioni, è quello della delimitazione territoriale. Se si continua, infatti a ragionare in termini di istituzione di un nuovo «ente territoriale», diventa arduo definire le funzioni in mancanza di un ambito territoriale di riferimento.

Sotto questo profilo, il limite intrinseco della legge 56/2014 è stato già evidenziato: la mera trasposizione della circoscrizione provinciale su quella del territorio della città metropolitana ha fatto sì che nel novero venissero ricomprese anche aree che di metropolitano hanno ben poco.

Venendo ai casi concreti di Napoli, Bari e Reggio Calabria, il primo dato che salta agli occhi è la scarsa corrispondenza tra le ca-

²⁹ Dossier sulle città metropolitane predisposti dal Dipartimento per gli affari regionali e autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile sul sito www.affariregionali.it, 8.

³⁰ Per una ricostruzione anche in chiave comparata si veda ora G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino 2017, 167 ss.

³¹ Cfr. Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, consultabile al sito www.agenziacoesione.gov.it.

ratteristiche di queste città metropolitane con alcune delle classificazioni che sono state proposte a livello europeo per l'individuazione delle aree metropolitane. Da una comparazione effettuata dalla Società dei Geografi, si può evincere, ad esempio, che Napoli ha un territorio sottodimensionato rispetto al fenomeno metropolitano giacché la (*ex*) provincia non ricomprende comuni che andrebbero invece ricondotti nell'orbita della città e nelle dinamiche metropolitane. Viceversa Bari – la cui provincia è tre volte più estesa di quella di Napoli – presenta addirittura quattro quinti del proprio territorio provinciale estranei alle dinamiche metropolitane³².

Peraltro, se Napoli è sottodimensionata perché, ad esempio, non ricomprende alcuni comuni della provincia di Caserta che pure gravitano nell'area metropolitana partenopea, è anche vero che «nell'area ex provinciale, invece, esistono aree di cui è dubbia una vera omogeneità metropolitana, come quelle del litorale sorrentino o quelle della provincia limitrofe al sistema nocerino-sarnese, che paiono proiettate piuttosto verso l'area di Salerno»³³.

Al di là dei dati riguardanti la popolazione, l'estensione territoriale e la densità³⁴, un elemento assai eloquente dal quale si evince la distonia tra confine amministrativo e realtà sociale ed economica della città metropolitana di Napoli è quello che concerne i sistemi locali di lavoro, ossia uno degli indicatori più accreditati per delimitare il fenomeno metropolitano³⁵: nel territorio della *ex* provincia hanno sede 9 sistemi locali del lavoro, 7 dei quali di dimensioni relativamente modeste (sotto i 100 kmq di superficie) mentre i più grandi,

³² Cfr. Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus, Roma 2014.

³³ Dossier sulla città metropolitana di Napoli, predisposto dal dipartimento per gli affari regionali e autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile sul sito www.affariregionali.it.

³⁴ «L'area della *ex* provincia di Napoli è composta da 92 comuni ed è abitata da più di tre milioni di persone a fronte di un'estensione di 1.179 chilometri quadrati (kmq); si tratta di un'area intensamente popolata nel cui territorio si trova il comune non capoluogo più popoloso di Italia (Giugliano, oltre 120.000 abitanti) ed altri due con oltre 80.000 abitanti. La densità media sfiora i 3.000 abitanti per kmq con punte che in alcuni comuni dell'hinterland superano i 12.000 abitanti e nella città di Napoli gli 8.000» (Dossier sulla Città metropolitana di Napoli).

³⁵ Sull'importanza dell'interdipendenza tra mobilità degli individui e governo del territorio si veda F. ADOBAIL, A. DEBERNARDI, V. FERRI, *Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.

Napoli e Nola, «accolgono» rispettivamente 58 e 34 comuni tra i quali 20 appartenenti alla provincia di Caserta e 13 ad Avellino.

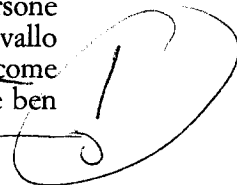
Per quanto concerne la città metropolitana di Bari, a fronte di quei quattro quinti di territorio che rimane estraneo alle dinamiche metropolitane, si riscontra un *continuum* insediativo prevalentemente costiero che, non a caso, parte dalla parte meridionale della città di Bari e si estende poi verso Nord, ossia verso Barletta Andria Trani.

La sopravvivenza della provincia di BAT che, come noto, è stata istituita nel 2004 (legge 148/2004), non sembra avere oggi alcuna ragione d'essere, tenuto anche conto del fatto che – come evidenziato dal Dossier predisposto dal Ministero per gli Affari Regionali – «l'analisi dell'indice di autocontenimento del mercato del lavoro mostra dati tali da includere nell'area di massima integrazione 37 Comuni su 41 della ex provincia di Bari ma se si estende l'analisi anche ai Comuni della vicina BAT emerge l'esistenza di un'area ancor più coesa ma più ristretta composta da 22 Comuni di cui 4 (Andria, Barletta, Bisceglie e Trani) extraprovinciali». Anche in questo caso, dunque, sarebbe stato quanto mai opportuno un ripensamento amministrativo complessivo della zona.

Ancor più paradossale è la situazione territoriale di Reggio Calabria.

Il territorio della (*ex*) provincia è composto di 97 comuni, e rispetto alla circoscrizione, il capoluogo è collocato in posizione decisamente decentrata. Nel comune di Reggio Calabria risiedono circa 184 mila abitanti, corrispondenti al 33% della popolazione *ex* provinciale. Rispetto alle altre città metropolitane, il dato significativo è, però, che il comune di Reggio Calabria esercita la sua influenza su un numero di comuni molto più basso, di fatto limitato a una piccola cerchia e a due lunghe catene costiere. «Una parte preponderante di territorio provinciale – ammette anche il Dossier del Ministero relativo alla città – non ha, di fatto, alcuna significativa interdipendenza con il centroide».

Ammesso, e forse non concesso, che a Reggio Calabria si potessero riconoscere le caratteristiche della città metropolitana, atteso che nessun parametro – né quello della estensione territoriale, né quello demografico, né quello sulla produzione di ricchezza – è tale da giustificare la qualificazione, se proprio si volesse ipotizzare un'area geo-economica capace di offrire un congruo movimento di persone e di economia, allora questa dovrebbe essere individuata a cavallo dello Stretto. E ciò tanto più in considerazione del fatto che – come si dirà – la Sicilia ha compiuto la discutibile scelta di individuare ben tre città metropolitane, tra cui anche Messina.



Stante, dunque, questo panorama sotto il profilo del territorio, occorre ora passare all'analisi dell'organizzazione amministrativa e delle funzioni per le città metropolitane di Napoli, Bari e Reggio Calabria.

Dal punto di vista degli organi di governo, in verità vi è da segnalare solamente che Napoli, avendo una popolazione superiore ai 3 milioni, ha la possibilità, *ex art. 1, comma 22, della legge 56/2014*, di optare per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano. Ciò, come noto, potrà avvenire a patto che il comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa. Non risulta, tuttavia, che sia stato ancora adottato alcun atto in questa direzione e peraltro manca a tutt'oggi la legge statale che dovrebbe disciplinare l'elezione diretta. Questa resta dunque una previsione sulla carta.

A proposito di articolazioni interne, va segnalato che anche gli Statuti della Città metropolitane di Bari e di Reggio Calabria, pur non potendo optare per l'elezione diretta, prevedono comunque la creazione di zone omogenee. In particolare, lo Statuto di Bari, all'art. 7, prevede che la Città metropolitana venga suddivisa in zone omogenee «tenuto conto delle identità ambientali, paesaggistiche, architettoniche, storico-culturali, rurali, archeologiche, rupestri e delle localizzazioni produttive» e che tali zone possano essere chiamate anche ad assolvere specifiche funzioni.

Lo Statuto di Reggio Calabria, ugualmente, dedica alla costituzione delle zone omogenee l'art. 39; la loro istituzione è motivata, al comma 2, in ragione della «estensione territoriale che connota la Città metropolitana» nonché per «le diversità morfologiche, economiche e sociali ivi presenti»; come fissato al successivo comma 4, «costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana e articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città metropolitana. Esse rappresentano l'ambito favorevole per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana».

Sul fronte delle funzioni, alle città metropolitane spettano sostanzialmente funzioni riconducibili a tre diverse tipologie: le funzioni proprie individuate dalla legge 56/2014, le funzioni fondamentali ereditate dalle province e quelle ulteriori funzioni che le leggi regionali attuative della legge Delrio abbiano stabilito di assegnare al nuovo ente. Tutto ciò nel quadro fissato dagli Statuti che, quasi sempre, ricomprendono nel loro articolato indicazioni riguardanti appunto le funzioni. Ovviamente, quante più funzioni rilevanti vengono attribuite all'ente, tanto più esso potrà ricoprire un effettivo ruolo trainante ed occupare un posto significativo anche negli equilibri tra i diversi soggetti istituzionali.

FR
 12/10
 sulla
 CARTA

La l.r. Campania 17/2015 in verità è abbastanza scarna e si limita a ribadire, all'art. 4 rubricato «Disposizioni per la valorizzazione della città metropolitana di Napoli», che la Regione «in coerenza con quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014, favorisce la più ampia valorizzazione e il rafforzamento del ruolo della Città metropolitana in sede di riforma delle legislazioni di settore e di programmazione dello sviluppo economico e dei territori».

Anche Regione Calabria non ha dedicato particolare rilievo alle funzioni della Città metropolitana, nonostante abbia approvato una legge (l.r. 14/2016) recante «Primi interventi per favorire la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria», nella quale si prevede che «al fine di favorire il processo di costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria, le funzioni riassunte dalla Regione ai sensi della precedente legge regionale n. 14 del 2015, comprese quelle direttamente esercitate dalla Regione, restino assegnate alla provincia di Reggio Calabria».

Un po' più articolata è la previsione contenuta nella l.r. Puglia 31/2015 la quale stabilisce, in via preliminare all'art. 1, che alla città metropolitana di Bari spetta il governo, la tutela e la valorizzazione del territorio metropolitano, la promozione del suo sviluppo sociale ed economico, la definizione della pianificazione urbanistica metropolitana generale, nonché le funzioni di cui all'art. 1, comma 44, della legge n. 56.

Il successivo art. 5 prevede, poi, che sono oggetto di trasferimento alla città metropolitana di Bari le funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalla Provincia di Bari prima della data di entrata in vigore della legge, con i relativi beni, risorse umane e finanziarie; l'elenco delle funzioni di cui si tratta è variegato e ricomprende sia questioni di interesse oggettivamente ridotto (la gestione di beni e servizi relativi alla pinacoteca «Corrado Giaquinto» e alla biblioteca e centro di cultura «Santa Teresa dei Maschi-De Gemmis», nonché i compiti relativi alla gestione del «Pulo di Molfetta» e della «Istituzione concertistica orchestrale (ICO)»), sia anche funzioni in teoria ben più rilevanti quali quelle in materia di protezione civile (la gestione di emergenze ed eventi calamitosi e delle avversità atmosferiche) e funzioni in materia di attività produttive (industria, commercio e artigianato).

Di particolare interesse sembra essere, inoltre, la previsione contenuta nell'art. 4 della l.r. Puglia 9/2016 che istituisce la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana, quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune.

sorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione (art. 8, comma 3); stabilire le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico-ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a ridurre, prevenire e contenere l'inquinamento e il consumo eccessivo del suolo (art. 8, comma 5); programmare i servizi pubblici locali, tenendo conto della normativa di settore vigente (art. 8, comma 7); pianificazione territoriale generale metropolitana» (art. 9).

Ancora una volta, nonostante l'indubbia importanza attribuita a questo atto, si deve tuttavia registrare uno scollamento tra le altisonanti affermazioni di principio, le previsioni sulla carta e la loro realizzazione in concreto. Quel «cattivo presagio» di cui scriveva un commentatore con riferimento al caso della Città metropolitana di Bari che aveva avviato lo studio del Piano Strategico solamente a sei mesi dall'insediamento³⁷, è oggi triste certezza: trascorsi ormai oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge, solamente le città metropolitane di Milano e di Firenze hanno approvato il rispettivo Piano strategico.

6. *Sardegna e Sicilia: le Regioni a Statuto speciale e gli enti locali*

Come le Regioni a Statuto speciale abbiano approcciato il problema del riordino territoriale ed abbiano dato seguito alla previsione, contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge 56/2014, per cui i principi della legge Delrio «valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane», è tema che meriterebbe una trattazione autonoma e ben più analitica di quanto non sia possibile fare in questa sede. Va, infatti, detto che l'autonomia che residua in capo alle Regioni speciali con riferimento alla disciplina degli enti territoriali è stata ampiamente utilizzata, tanto dalla Sardegna quanto dalla Sicilia, e che gli interventi – che sono stati spesso anche fonte di conflitto con il legislatore statale innanzi alla Corte costituzionale – danno in qualche modo un feedback sugli aspetti più o meno critici della normativa statale. Potendo qui dare solamente qualche spunto, ci si soffermerà dunque su quegli

³⁷ «Un cattivo presagio (...) è costituito nella specie dalla “calma” con cui il Consiglio metropolitano di Bari ha dato inizio allo studio del PS solo il 20 luglio 2015, a distanza cioè di oltre sei mesi dall'insediamento» (N. COLAIANNI, F. ALICINO, *Lo statuto della Città metropolitana di Bari*, in A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli statuti delle Città metropolitane*, op. cit., 7.

aspetti che maggiormente meritano di essere messi in luce perché distanti dal «modello Delrio» ed in qualche modo «asimmetrici»³⁸ rispetto alla prospettiva del riformatore nazionale.

Partendo dal caso della Regione Sardegna, la successione degli atti normativi che, nel corso dell'ultimo ventennio, hanno riguardato l'articolazione territoriale sarda, è così riassumibile: con l.r. 9/2001, oltre alle già esistenti quattro province storiche di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari vennero istituite le province di Olbia-Tempio, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano. L'intervento, assai discusso, venne anche portato all'attenzione della Corte costituzionale che si è pronunciata con sent. 230/2001 stabilendo che rientra nelle competenze legislative della Regione Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» anche l'istituzione di nuove province.

Nel maggio 2012, sulla scorta degli orientamenti che andavano maturando nel Paese con riferimento all'ente provincia, una consultazione referendaria regionale ha abrogato la norma istitutiva delle nuove province, che sono dunque tornate ad essere quattro. Da ultimo, la l.r. 2/2016 recante «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna» è nuovamente intervenuta a dettare, sulla scorta dell'entrata in vigore della Legge Delrio e del contestuale dibattito sulla riforma costituzionale, un nuovo assetto degli enti di area vasta.

In buona sostanza, il legislatore sardo ha recepito *in toto* le indicazioni della legge Delrio, persino per l'accenno, contenuto nell'art. 24 della legge rubricato «Riordino delle circoscrizioni provinciali», all'attesa del definitivo superamento delle province.

Il dato di interesse è che, ancora una volta, l'autonomia regionale è stata utilizzata non tanto e non solo sul fronte dell'ordinamento e delle funzioni, quanto piuttosto su quello della perimetrazione delle circoscrizioni provinciali, questa volta per superare la rigida coincidenza tra la città metropolitana e la provincia imposta dalla legge statale. L'operazione compiuta per l'istituzione della città metropolitana di Cagliari è stata, infatti, quella di scomporre il territorio della provincia cagliaritano, individuare i comuni minori contermini al comune capoluogo, raggruppati nella fascia del cosiddetto «primo ring», e procedere all'istituzione di una città metropolitana

³⁸ Il termine è mutuato da F. GIUFFRÈ, *I liberi consorzi comunali e la dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 15 dello Statuto siciliano «a Costituzione invariata»*, in *federalismi.it - Osservatorio città metropolitane*, n. 1/2014, 1.

«ristretta». I restanti comuni facenti parte della (*ex*) provincia di Cagliari sono andati a costituire la provincia del Sud Sardegna. Una complessiva operazione di riordino, ~~che ha preso le mosse dal comune di Cagliari e non dalla~~ provincia: come è stato giustamente osservato, «le maglie più ampie che il legislatore sardo ha riconosciuto per la definizione del processo di istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari [gli hanno consentito] di sperimentare percorsi di genesi “dal basso”, del tipo di quelli ritenuti più coerenti dalla dottrina anche sulla base degli esiti positivi riscontrabili nelle altre esperienze europee»³⁹.

~~Un esempio di utilizzo della specialità, quello sardo, che potrebbe dunque dirsi virtuoso, giacché ha consentito di superare quello che è stato qui definito come un obiettivo limite della normativa statale.~~

Anche Regione Siciliana ha fatto ampio uso della sua discrezionalità in materia di enti locali.

La l.r. 15/2015, recante «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane» arriva, in verità, al termine di un complessivo processo di riordino che era già stato avviato prima dell'approvazione della legge Delrio, con la l.r. 7/2013, recante «Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali», che aveva previsto, all'art. 1, l'approvazione entro il 31 dicembre 2013 di una legge regionale per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali, nonché l'istituzione nel territorio della Regione delle Città metropolitane. L'art. 1 della successiva l.r. 8/2014 ha previsto che i liberi Consorzi coincidano con le Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani; all'art. 7, comma 2, ha previsto altresì che il territorio delle Città metropolitane coincida con quello dei comuni di Palermo, Catania e Messina. Gli elementi che caratterizzavano gli enti di area vasta così istituiti erano dunque l'elezione indiretta degli organi – in linea con l'orientamento maturato a livello nazionale – e la conferma delle tre città di Catania, Messina e Palermo individuate nel d.P.R.S. 10 agosto 1995, come città metropolitane.

³⁹ A.M. TANDA, *Verso la città metropolitana di Cagliari: problemi e strategie di governance di area vasta in una regione a statuto speciale*, paper consultabile al sito www.aisre.it.

La l.r. 8/2014, approvata dopo un iter parlamentare «travagliatissimo»⁴⁰, faceva rinvio ad un'ulteriore futura legge regionale di riordino delle competenze dei liberi Consorzi e della Città metropolitana, confermando sino ad allora la gestione commissariale delle attuali Province.

La successiva l.r. 15/2015, recante l'istituzione e la disciplina dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, è stata impugnata dal Governo, che ha così indotto l'Assemblea regionale siciliana a introdurre diverse rilevanti modifiche attraverso la l.r. 5/2016 e l.r. 8/2016. Dopo tali modifiche la l.r. 15/2015, riallineata con la legge Delrio, prevedeva la coincidenza del Sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo della Città metropolitana (art. 13, comma 1) e l'elezione indiretta con il voto ponderato del Consiglio metropolitano (art. 14-*bis*) nonché del Presidente (art. 6) e del Consiglio del libero Consorzio comunale (art. 7-*bis*)⁴¹.

La vicenda, tuttavia, non si è conclusa ed anzi il travaglio del legislatore regionale siciliano è continuato. Tornando nuovamente sui suoi passi, infatti, l'Assemblea Siciliana ha approvato la scorso agosto la l.r. 17/2017 che ha nuovamente previsto l'elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano.

~~Sul fronte siciliano, dunque, l'irrequietezza del legislatore regionale si è incentrata non solo e non tanto sul piano del territorio o delle funzioni, quanto piuttosto sul delicato aspetto dell'elezione diretta degli organi.~~

La l.r. 17/2017 è stata a sua volta impugnata dal Governo; pende dunque il giudizio davanti alla Corte Costituzionale e si attende, pertanto, con comprensibile curiosità, di conoscere quale sarà l'orientamento dei giudici costituzionali che avranno modo di pronunciarsi nuovamente, dopo la sent. 50/2015, sul tema scottante della legittimazione diretta o indiretta degli organi di governo dell'ente di area vasta.

⁴⁰ Così F. GIUFFRÈ, *I liberi consorzi comunali e la dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 15 dello Statuto siciliano «a Costituzione invariata»*, op. cit., 4, cui si rimanda per una ricostruzione dell'evoluzione normativa siciliana.

⁴¹ La sent. 277/2016, preso atto delle modifiche intervenute sulla legge regionale 15/2015, ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine a tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso dello Stato.

7. Considerazioni conclusive

Il quadro tracciato restituisce una sensazione di incompiuto che non può non destare qualche perplessità. A distanza di ormai più di tre anni dall'entrata in vigore della legge Delrio, si fa sempre più faticosa a seguire l'esortazione di chi riteneva essenziale «evitare di cadere preda della sensazione, ancor oggi diffusa, che si tratti di una legge “gattopardesca”»⁴², di una legge, cioè, «che mentre sembra voler cambiare tutto in realtà lascia tutto come prima, salvo dare un diverso nome a dieci province pomposamente definite “città metropolitane” e introdurre una *governance* di secondo livello in enti finora governati da organi eletti da tutti i cittadini»⁴³.

Il giudizio non vuole e non può, effettivamente, essere oggi troppo severo ed un margine di tempo ulteriore per dare attuazione vera alle previsioni contenute nella legge occorre certamente lasciarlo. Tuttavia su alcuni punti è difficile raccontarsi una realtà diversa da quella che l'analisi dello stato dell'arte restituisce: le previsioni sulle unioni e le fusioni di comuni non stanno funzionando come ci si auspicava; le città metropolitane, dopo una prima fase istitutiva di entusiasmo, sembrano ora ferme ed incapaci di svolgere quel ruolo di traino che il legislatore aveva pensato; le province sono rimaste «a metà del guado»⁴⁴, in una situazione paradossale sulla quale, non a caso, già a più riprese si è pronunciata con toni allarmistici anche la Corte dei conti.

Le regioni, in questo contesto, si trovano titolari di tutte le funzioni legislative che la riforma costituzionale del 2001 ha assegnato loro (e la mancata riforma del 2016 non ha sottratto loro), cui si devono aggiungere, a questo punto, anche una buona parte di funzioni amministrative *ex* provinciali.

L'impianto rischia di non reggere.

Quello di un riordino complessivo dell'assetto territoriale del Paese è, oggi più che mai, un tema che dovrebbe diventare cruciale nell'agenda politica dei prossimi mesi. Una riflessione seria, tecnica-

⁴² F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, op. cit., 3.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ L'espressione è mutuata da S. GAMBINO, *Le province in mezzo al guado. Brevi riflessioni su una riforma locale ampiamente incerta*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma 2017, 193 ss.

mente fondata, scevra da condizionamenti contingenti, volta all'efficiamento del sistema, sarebbe quanto mai opportuna.

Talune evidenze scientifiche, utili per compiere un intervento tecnicamente fondato, sono ormai ampiamente disponibili; il punto sembra piuttosto un altro ed è l'azione politica che deve essere alla base di quell'intervento. Su questo aspetto, ancora una volta merita di essere citato il Rapporto della Società Italiana dei geografi, il cui parere, pienamente condivisibile, viene qui preso in prestito a conclusione di questa riflessione: «È vero dunque che se è possibile stimare con metodo scientifico le forme di organizzazione territoriale e indicarle con soddisfacente precisione affinché l'azione amministrativa possa esservi proficuamente configurata, non è scientificamente possibile indicare quale sia il più opportuno modello amministrativo (e istituzionale) che dovrà entrambe contenerle. Esso infatti va scelto *politicamente*. E tale scelta senz'altro va fatta in base alla valutazione di costi e benefici che più competenze scientifiche sono tenute ad indicare, ma soprattutto a partire dall'*idea* e dal *progetto di Paese* considerati desiderabili per l'interesse collettivo, oggi e nel lungo periodo»⁴⁵.

⁴⁵ Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, op. cit., 55.