

Osservatorio sulle fonti

CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE NELLA «LEGGE DELRIO». APPUNTI E SPUNTI PER I COMUNI DI PROVINCE LIMITROFE*

di *Simone Calzolaio*¹

SOMMARIO: 1. Una premessa e una sfida. Comuni limitrofi fra Provincia e Città metropolitana: una comparazione normativa. - 2. L'assetto statutario; 3. Fra assetto istituzionale e funzionale: il problema dell'applicabilità del TUEL alle Province. - 4. L'assetto delle funzioni. - 5. Verso una nuova grande riforma: «il futuro è solo l'inizio»?

1. Una premessa e una sfida. Comuni limitrofi fra Provincia e Città metropolitana: una comparazione normativa

Nel dibattito dottrinale sono stati ampiamente ed autorevolmente sottolineati i profili di dubbia legittimità costituzionale, di discutibile tecnica redazionale e fattura normativa, di tenuta e coerenza complessiva, anche sotto il profilo finanziario, del sistema degli enti territoriali che derivano dalla approvazione della l. n. 56/2014 (cd. “legge Delrio”).

Nel presente intervento non ci si occupa di questi aspetti.

Ci si pone il problema della legge Delrio come se tali problemi non esistessero o fossero addirittura risolti positivamente, sposando il punto di vista di enti territoriali che, con la loro iniziativa o con la loro inerzia, sono chiamati dalla legge stessa a fare delle scelte concrete.

Obiettivo di questo intervento è analizzare la disciplina legislativa riservata alle Città metropolitane muovendo da una domanda – in realtà, da una sfida – che attraversa il testo della legge Delrio: stante il disposto dell'art. 1, c. 6, della l. n. 56/2014, conviene ai “comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe” innescare il procedimento che conduce alla adesione alla Città metropolitana?

Tentare – perché di un modesto tentativo, quasi di un provvisorio esperimento, si tratta – di rispondere a questa domanda vorrebbe agevolare il conseguimento di due obiettivi.

Da un lato, ed in primo luogo, svolgere una preliminare comparazione normativa fra le disposizioni della legge Delrio dedicate alle Città metropolitane e quelle dedicate alle Province (fa parte integrante del presente intervento la tabella di comparazione normativa predisposta, artigianalmente, per questa occasione).

E' infatti del tutto evidente che la scelta di aderire alla Città metropolitana, cui si è fatto cenno, riguarda Enti territoriali insediati nel territorio di province limitrofe alla ex Provincia-Città metropolitana: la comparazione interna alla legge Delrio fra regime della Provincia e della Città metropolitana consente di aggiungere, all'aspetto descrittivo,

* Il presente contributo riproduce l'intervento svolto al Seminario *L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio*, tenutosi il 24.10.2014 presso l'Università di Firenze.

¹ Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università di Macerata.

Osservatorio sulle fonti

alcuni elementi valutativi, in ordine al peso riconosciuto (o riconoscibile) ad un Comune all'interno dell'ente territoriale di area vasta Provincia o Città metropolitana.

In questa prospettiva, si può osservare sin d'ora che dal complesso delle disposizioni della legge emerge piuttosto chiaramente che la Città metropolitana dovrebbe configurarsi come centro di gravità non solo dei comuni della Provincia (cui subentra la città metropolitana a partire dal 1/1/2015), diversi dal capoluogo, ma segnatamente anche dei comuni di Province limitrofe, ivi compresi i comuni capoluogo delle medesime.

In secondo luogo, proprio a partire dalla comparazione fra i primi 50 commi c.ca (Città metropolitane) ed i secondi 50 commi c.ca (Province) della legge Delrio, si riscontrano formulazioni normative piuttosto simili, a volte sovrapposte (specialmente per quanto concerne le funzioni amministrative), ma con una peculiarità evidente: alla Città metropolitana, che pure subentra alla Provincia in coincidenza con il suo territorio, è riservato un assetto istituzionale ed un assetto funzionale progressivo ed in espansione, che non è dato riscontrare per le Province.

Per fare un esempio fra i tanti che emergeranno, la legge si dedica a descrivere come un Comune può aderire alla Città metropolitana, ma non contempla l'ipotesi in cui un Comune voglia distaccarsene, aderendo alla Provincia limitrofa.

2. L'assetto statutario

Premesso che solo nel caso della Città metropolitana è necessario adottare un nuovo statuto per un "nuovo" ente territoriale (c. 10; per le Province si parla di "modifiche statutarie": c. 81-83), l'aspetto che forse maggiormente colpisce della legge Delrio consiste nel ruolo riservato – almeno sulla carta – alla potestà statutaria delle Città metropolitane e delle Province.

Si rileva al riguardo una sostanziale coincidenza fra la disciplina delle funzioni dei rispettivi organi prevista dai c. 8-9, per la Città metropolitana, e dal c. 55, per la Provincia.

In particolare, le funzioni del Sindaco metropolitano/Presidente della Provincia e del Consiglio metropolitano/provinciale, sono individuate con le stesse formule verbali: le norme indicate si limitano a tratteggiare le funzioni di questi organi, salvo aggiungere per ciascuno di essi un generale rinvio alle "*altre funzioni attribuite dallo statuto*".

Discorso in parte diverso vale per quanto concerne la Conferenza metropolitana, da un lato, e l'Assemblea dei sindaci, dall'altro.

Entrambe si vedono riconosciuti poteri propositivi e consultivi declinati, ancora una volta, "*secondo quanto disposto nello statuto*", ma solo per l'Assemblea dei sindaci (delle Province) si prevede un non meglio precisato potere "*di controllo*" (cfr. c. 8 e 55 legge Delrio).

Ciò comporta che mentre lo statuto provinciale dovrebbe riconoscere e disciplinare funzioni di controllo (nei confronti del Presidente, del Consiglio, di entrambi?) in capo

Osservatorio sulle fonti

all'Assemblea, tanto non potrebbe prevedere – a rigore – lo statuto metropolitano per la Conferenza².

Altra rilevante analogia concerne la figura dei cd. “consiglieri delegati”, cioè di quei consiglieri metropolitani/provinciali cui il Sindaco/Presidente può assegnare deleghe “*nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto*” (così, identicamente, c. 41 e c. 66).

Dalle analogie descritte discende una prima osservazione riservata ai Comuni di province limitrofe alla Città metropolitana: le funzioni e, di conseguenza, le relazioni fra gli organi di governo di Città metropolitane e Province appaiono – sulla base del solo testo di legge – abbastanza amorfe.

Ad esempio, è una innegabile evidenza che è scomparsa la Giunta (provinciale) e che – in linea di massima – il potere esecutivo dell'Ente tende ad identificarsi con il suo Presidente/Sindaco. Tuttavia, un consiglio provinciale con un numero consistente o perfino maggioritario di consiglieri delegati dal Presidente – nei modi e limiti previsti dal singolo statuto – rischia di somigliare molto poco al vecchio consiglio provinciale del TUEL: non è e non dovrebbe poter essere configurato dallo statuto come una Giunta, ma altrettanto difficilmente è identificabile col vecchio consiglio provinciale.

In altri termini, l'ampiezza della potestà statutaria in riferimento alle funzioni degli organi – singolarmente slegata da un minimo di dettaglio legislativo – lascia, almeno in astratto, ampi spazi di manovra a ciascuna Provincia ed a ciascuna Città metropolitana, tali da poter far variare e di molto il ruolo e le relazioni fra gli organi di tali enti territoriali.

In tale contesto, il singolo statuto può variare notevolmente il peso specifico e l'influenza riconosciuta a singoli Comuni.

Va rilevato che, esclusivamente per la Città metropolitana, la legge Delrio detta alcune norme specifiche e di particolare rilievo (a partire dall'ipotesi, piuttosto cervellotica nella sua disciplina, di previsione da parte dello statuto dell'elezione diretta del sindaco metropolitano: c. 22), che delineano una sorta di contenuto necessario di tali statuti (c. 11).

In particolare, lo statuto della città metropolitana è tenuto a regolare “*le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana*” (c. 11, lett. d).

Si aggiunge quindi una seconda rilevante opzione per i Comuni di Province limitrofe: sulla base di quanto disposto dagli “statuti metropolitani” potranno decidere se praticare la via della adesione territoriale alla Città metropolitana (c. 6) ovvero se muoversi sul diverso piano di “istituire accordi” con la medesima (c. 11).

Due osservazioni sul punto.

La procedura dell'accordo e quella della adesione territoriale – ancorché abbastanza slegate nel testo di legge – sembrano delineare un percorso progressivo, e non alternati-

² Nel c. 43 si stabilisce che “*lo statuto determina le maggioranze per le deliberazioni della conferenza metropolitana*”. Non si rinviene analoga disposizione per quanto concerne l'Assemblea dei sindaci, tuttavia ciò non sembra impedire che lo Statuto provinciale si eserciti anche su tale versante.

Osservatorio sulle fonti

vo: il Comune di Provincia limitrofa può immediatamente sottoscrivere uno o più accordi con la Città metropolitana che possono assumere una funzione propedeutica alla eventuale successiva iniziativa di adesione territoriale alla Città metropolitana la quale, peraltro, può non concludersi positivamente o in tempi ravvicinati.

E' interessante, tuttavia, sottolineare una rilevante differenza terminologica fra il c. 6 ed il c. 11, lett. d): istintivamente si sarebbe portati a ritenere che “i Comuni” dell’una e dell’altra disposizione siano sempre gli stessi, cioè i Comuni di Provincia limitrofa. Tuttavia, è bene sottolineare che non è così: i Comuni che possono stipulare accordi con la Città metropolitana sono tutti quelli non compresi nel “territorio metropolitano”. A rigore ciò dovrebbe significare che – in astratto – non si tratta solo dei Comuni di Province limitrofe e, di per sé, neanche dei Comuni della Regione in cui è insediata la Città metropolitana.

Anche sotto questo profilo, pertanto, si conferma che la Città metropolitana appare configurata nella legge come centro di gravità del livello locale *territorialmente* limitrofo o *funzionalmente* contiguo.

Da quanto precede può farsi discendere una prima indicazione operativa per i Comuni limitrofi.

Per poter scegliere se e come “avvicinarsi” alla Città metropolitana è opportuno attendere l’approvazione degli statuti metropolitani e provinciali poiché – almeno sulla carta – a questi atti normativi spetta definire una quota cospicua dell’assetto istituzionale dell’ente cui si riferiscono, oltre che i rapporti fra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni interni alla medesima (c. 11, lett. b).

In questa fase, il Comune limitrofo – di norma – partecipa all’esperienza di approvazione dello Statuto della Provincia e, contemporaneamente, è osservatore interessato delle coeve vicende statutarie della vicina Città metropolitana. Da ciò può trarre indicazioni utili ed operative sul peso istituzionale del Comune nell’uno e nell’altro Ente territoriale.

Ovviamente gli statuti non possono incidere su alcuni rilevanti aspetti del quadro istituzionale prefissato dalla legge Delrio, che tendono a rendere ben più stabile la centralità del Comune capoluogo della Città metropolitana, rispetto al vecchio Comune capoluogo di Provincia.

In particolare, come è noto: a) il sindaco metropolitano *rebus sic stantibus* non è *contendibile* (c. 19), a differenza del Presidente della Provincia che è eletto (c. 58 ss.); b) il Consiglio metropolitano resta in carica 5 anni (c. 21), e la sua permanenza in carica è strettamente legata – con una sorta di anomalo unilaterale *simul stabunt simul cadent* – a quella del Consiglio del Comune capoluogo, a differenza del Consiglio provinciale, che resta in carica solo 2 anni (c. 67).

3. Fra assetto istituzionale e funzionale: il problema dell’applicabilità del TUEL alle Province

Vi è un altro aspetto rilevante, che si colloca a cavallo fra la disciplina dell’assetto istituzionale e dell’assetto funzionale, su cui un Comune limitrofo “avveduto” dovrebbe

Osservatorio sulle fonti

riservare specifica attenzione, in modo particolare nella attuale fase transitoria che dovrebbe condurre a nuovi statuti (metropolitani e provinciali) ed ad un nuovo assetto di funzioni (si tornerà su questo aspetto).

Quale normativa si applica, attualmente, per gli ampi aspetti concernenti attività, organizzazione, funzioni delle Province e delle Città metropolitane su cui la legge Delrio nulla dispone o non dispone chiaramente?

Per le Città metropolitane vi è un espresso rinvio all'applicazione delle disposizioni del TUEL in materia di Comuni "in quanto compatibili" (c. 50), che non si rinviene nel comma successivo per quanto concerne le Province, disciplinate – sembrerebbe, *in modo esclusivo* – "dalla presente legge" (c. 51).

Si tratta di una questione interpretativa concreta di non poco momento, poiché il Comune di Provincia limitrofa si può trovare ad operare stabilmente in un ente provinciale non solo modificato sotto il profilo istituzionale e, in prospettiva, funzionale dalla legge Delrio, ma – a differenza della Città metropolitana – fortemente destabilizzato e privo di riferimenti normativi noti e consolidati, quali quelli del TUEL, per di più in assenza di una normativa sopravvenuta completa e chiara.

Sotto questo profilo, nella recente nota n. 1/2014 (recante *Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*) il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie si è limitato ad affermare – dopo aver espressamente confermato che "la situazione è differente per le città metropolitane e per le province" – che "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 [Delrio], per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto".

A tal riguardo, deve segnalarsi che, per quanto concerne le Province, è certo che, nel c. 51, nulla si dice in riferimento al TUEL: in particolare, mentre non lo si richiama (a differenza che nel precedente c. 50, riferito alle Città metropolitane), senza dubbio neanche lo si abroga espressamente.

Proprio il ricorrere di una ipotesi del genere avevano prudenzialmente contemplato gli estensori del TUEL, allorquando hanno introdotto una cd. "clausola di abrogazione espressa"³, in forza della quale "*le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*" (art. 1, c. 4, d.lgs. 267/00, cd. TUEL, tuttora pienamente vigente).

Il fatto che la legge Delrio non abbia abrogato espressamente il TUEL, da un lato, e la permanenza in vigore della clausola di abrogazione espressa contenuta nel medesimo, dall'altro, consentono di ritenere del tutto ragionevole orientare l'interprete in ordine alla persistente applicabilità del TUEL, nei casi di non immediata ed evidente abrogazione implicita per incompatibilità da parte della legge Delrio.

³ Il valore e l'efficacia di siffatta tipologia di clausole, spesso inserite nei T.U., è molto discussa in dottrina. Vi è chi riconosce a queste clausole il potere di rovesciare – in assenza di abrogazione espressa da parte della disposizione successiva – il criterio cronologico: "si dovrebbero applicare le norme previste dalla legge che contiene la clausola di abrogazione espressa, ancorché incompatibili con disposizioni successive" (così A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 109).

Osservatorio sulle fonti

Si tratta di una interpretazione ponderata e minimale della efficacia della clausola di abrogazione espressa contenuta nel TUEL, che si palesa pienamente compatibile con quanto disposto dal c. 51 della l. n. 56/2014.

In sintesi, il c. 51 andrebbe interpretato nel senso che *“le province sono disciplinate dalla presente legge”*, ma, per la parte in cui la legge Delrio non disciplina dettagliatamente le province e le funzioni dei relativi organi, segnatamente nel periodo transitorio dai vecchi ai nuovi statuti, è possibile ed anzi necessario continuare a ritenere applicabile il TUEL, in forza dell’art. 1, c. 4, del medesimo.

L’interpretazione che si propone non si basa su di un generale principio di necessità o sul pur rilevante, specialmente in sede interpretativa, *horror vacui* dell’ordinamento giuridico (che consente, talvolta impone, interpretazioni estensive o analogiche); si fonda, al contrario, su una disposizione di legge vigente, la quale ha come suo contenuto minimo proprio di vincolare l’interprete ad applicare il TUEL – almeno – quando una norma successiva non lo abbia abrogato espressamente o implicitamente. Esattamente quanto si verifica con la disposizione del c. 51 della l. n. 56/2014 e con la legge Delrio nel complesso.

Ciò significherebbe che anche alle Province è possibile ritenere ancora applicabili – così come per le Città metropolitane: *“per quanto compatibili”* – le disposizioni del TUEL ad esse dedicate.

4. L’assetto delle funzioni

La legge Delrio individua le funzioni fondamentali delle Province (c. 85), che sono anche funzioni fondamentali delle Città Metropolitane (c. 44).

La legge riserva un ruolo strategico – qualora vi sia intesa con i Comuni - sia alla Provincia (c. 88) che alla CM (c. 44, lett. c) per lo svolgimento di funzioni nelle procedure selettive (appalti e concorsi).

In qualche modo le analogie si fermano qui.

Infatti, le Città metropolitane, accanto alle funzioni fondamentali delle Province, conservano funzioni fondamentali proprie (c. 44, lett. a-f) e possono vedersi attribuite funzioni ulteriori (c. 46).

Entrambi gli enti territoriali sono sottoposti al processo di riordino delle funzioni diverse da quelle fondamentali (di cui al c. 85), delineato in modo specifico dai c. 89-96.

Leggendo il combinato disposto, da un lato, dei c. 44-46 appena citati e, dall’altro, del c. 89, traspare con evidenza l’indirizzo impresso dalla legge Delrio al processo di riordino che Stato e Regioni devono svolgere: il testo di legge conduce a valorizzare ed estendere le funzioni della Città metropolitana che nasce dalle ceneri della vecchia Provincia, mentre è chiaramente volto a rivedere per sottrazione le funzioni (diverse da quelle fondamentali di cui al c. 85) già esercitate dalle Province.

Il riordino delle funzioni non fondamentali sarebbe già dovuto avvenire, sia a livello statale, sia a livello regionale (cfr. c. 91, 92 e 95, e lo schema allegato).

Tuttavia, l’accordo in sede di Conferenza unificata dello scorso 11/9/14 non ha individuato *“in modo puntuale (...) le funzioni di cui al c. 89 oggetto del riordino e le rela-*

Osservatorio sulle fonti

tive competenze” (così il c. 91), ma ha inteso introdurre una nuova metodologia – non contemplata dalla legge Delrio – per la mappatura delle funzioni, *fondamentali e non*, che si svolge con l’ausilio di osservatori regionali, coordinati da un osservatorio nazionale, da cui dipende l’attribuzione (o il trasferimento) di risorse e personale e beni alle province o agli altri enti subentranti nella titolarità delle funzioni non fondamentali.

Nell’accordo e nel dpcm che ne è seguito (26/9/14, in GU 12/11/14), sul versante statale, sono state attribuite sia alle Province che alle Città metropolitane le stesse marginali funzioni in tema di minoranze linguistiche⁴.

Le Regioni, per le materie di loro competenza, si sono impegnate ad adottare “iniziative legislative” entro la fine del 2014.

Le ragioni di questo sostanziale rinvio si comprendono leggendo l’art. 2 del dpcm: per arrivare alla cd. «mappatura» delle funzioni, dei beni, delle risorse e del personale è necessario il concorso attivo delle province, che poi passa al vaglio dell’osservatorio regionale (che “ne valida i contenuti”) e che infine costituisce la base di dati necessaria per procedere ad un effettivo riordino delle funzioni non fondamentali delle Province da parte dello Stato (con ulteriore/i dpcm, sembrerebbe) e delle Regioni (con legge).

In questo modo si vorrebbe garantire all’ente subentrante il trasferimento, con la funzione, delle relative risorse e dotazioni di beni e personale (c. 96), da sottrarsi alla Provincia.

Questo rapido accenno al riordino delle funzioni attualmente *in itinere* consente di osservare che se, come si è detto, l’assetto istituzionale prima dell’approvazione dei nuovi statuti risulta tendenzialmente amorfo, l’assetto funzionale è francamente oscuro e, allo stato, essenzialmente imprevedibile sia per quanto concerne la Città metropolitana, sia per quanto concerne le Province, sia per quanto concerne lo stesso Comune di Provincia limitrofa che, all’esito del riassetto, potrebbe vedersi attribuite funzioni, beni, personale proveniente dalla sua stessa Provincia.

Si tenga presente che lo stretto legame che la legge Delrio ed ora l’accordo in sede di conferenza unificata e il dpcm intendono stringere nel processo di riordino fra funzioni, fondamentali e non, risorse, beni e personale, non offre alcuna indicazione in merito alle conseguenze finanziarie che l’eventuale adesione di un Comune di Provincia limitrofa alla Città metropolitana avrebbe su ciascuno dei due enti territoriali.

Salvo errori, nessuno di questi atti si pone espressamente tale problema che, con ogni evidenza, aggiungerebbe, in questa fase, una dose rilevante di confusione ad una situazione già di per sé non semplice.

Sembra pertanto confermata l’intuizione che si è esposta in precedenza: il Comune limitrofo che intenda perseguire la via dell’adesione alla Città metropolitana appare quasi obbligato a seguire la strada del previo accordo con la medesima, in un’ottica di progressivo e cauto avvicinamento che muova dalle funzioni condivise – quali ad es.

⁴ Si tratta di un trasferimento di funzioni irrisorio, ma significativo nella misura in cui lascia intravedere che in concreto può essere difficile attuare l’indirizzo legislativo volto a differenziare effettivamente le funzioni delle Città metropolitane rispetto a quelle provinciali.

Osservatorio sulle fonti

quelle di accedere al coordinamento metropolitano nelle procedure selettive – e conduca verso l'integrazione territoriale.

5. Verso una nuova grande riforma: «il futuro è solo l'inizio»?

Sin qui si è tentato di prendere sul serio una legge che – quale che sia l'opinione sull'indirizzo politico che persegue e sulla sua tenuta giuridica – ha messo in moto un vasto e profondo processo di riforma dell'assetto degli enti territoriali italiani.

Si sarebbe portati a ritenere che, una volta adottati gli statuti e riordinate le funzioni di Province e Città metropolitane, si dovrebbe aprire un lungo periodo di assestamento dell'esistente, che fra l'altro – tornando sempre al tema oggetto del presente contributo – potrebbe garantire quel minimo di stabilità in grado di consentire al Comune di Provincia limitrofa che lo ritenga opportuno di avviare il processo di adesione alla Città metropolitana.

Eppure scorrendo la legge Delrio si svela, proprio in uno degli ultimi commi dedicati alla Provincia, una delega di rilevanti proporzioni, da esercitarsi entro 1 anno dalla entrata in vigore del dpcm, vertente “in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti” (c. 97).

Sembrerebbe quindi che il complesso movimento attuativo della «legge Delrio» dovrebbe condurre ad uno o più «decreti legislativi Delrio» che rimettano mano alla stessa materia su cui la legge sin qui rapidamente descritta si è e si sta esercitando.

Chiosando il titolo di una manifestazione politica che si tiene in questa città proprio a partire da oggi⁵ e rivolgendosi ai Comuni di Province limitrofe a Città metropolitana, non si può che concludere affermando che, a quanto sembra, *«il futuro è solo l'inizio»*.

⁵ Cfr. <http://www.leopolda5.it/>, 24-26/10/2014, Firenze.