

3 GIUGNO 2015

Rassegna sullo stato d'attuazione
della legge 7 aprile 2015, n. 56
recante “Disposizioni sulle città
metropolitane, sulle province, sulle
unioni e fusioni di comuni”

di Simone Neri



Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*

di Simone Neri

1. Introduzione

Il presente elaborato si prefigge l'obiettivo di analizzare lo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (c.d. legge Delrio), con particolare riferimento all'attività normativa delle Regioni volta a dare attuazione alla legge nazionale, così come previsto al comma 89, art. 1 della già citata legge.

Lo studio si inquadra alla luce della recentissima pronuncia della Corte Costituzionale, la n. 50 del 2015, con la quale si sono rigettati i ricorsi presentati da alcune Regioni che ravvisavano in più punti della legge in esame una violazione del dettato costituzionale. Non entrando nel merito della sentenza del Giudice delle leggi, si può brevemente dire che la Corte ha mantenuto in piedi l'intera struttura di essa, stabilendo implicitamente l'onere e la responsabilità in capo alle Regioni di dare seguito a quanto stabilito dal legislatore statale¹.

Per elaborare un quadro che riassume brevemente lo stato di attuazione della legge verranno esaminati i seguenti aspetti:

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In merito all'attuazione della legge c.d. legge “Delrio” cfr. la Deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti, la n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015. In suddetta Deliberazione la Corte analizza in modo dettagliato i punti critici in merito all'implementazione della legge statale da parte delle Regioni, individuando soprattutto un'incertezza, da parte del legislatore regionale, nell'individuazione della nuova titolarità delle funzioni non fondamentali e nella mancata previsione di interventi legislativi atti alla riallocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. In più la Corte sottolinea una generalizzata mancanza di attuazione del principio di sussidiarietà e di una inadeguata individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni, così come previsto dalla legge in esame.



- 1) gli adempimenti previsti dalla l. n. 56/2014 e dalle successive attività normative poste in essere dallo Stato e dalle Regioni;
- 2) i progetti di leggi regionali preordinati al riordino delle funzioni non fondamentali delle Province.

2. Gli adempimenti previsti dalla l. n. 56/2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio), nelle more della riforma costituzionale in itinere, che tra le varie disposizioni reca con sé l'eliminazione delle Province all'interno della nostra Carta costituzionale, cerca di fissare modalità e tempi certi di attuazione per il riordino organizzativo e funzionale dell'Ente provinciale (vd. Tab. 1).

La legge in esame, entrata in vigore l'8 aprile 2014 dispone, infatti, al comma 89, art. 1 che lo Stato e le Regioni, secondo le loro rispettive competenze, hanno il compito di attribuire ad altri enti territoriali le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, quest'ultime elencate al comma 85, art. 1.

L'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino è rimessa, così come contenuto nell' art. 1, comma 91, alla definizione di un accordo in seno alla Conferenza unificata con cui lo Stato e le Regioni individuano in modo puntuale le funzioni diverse da quelle fondamentali oggetto di riordino. Il presente accordo, che doveva essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014 (ossia l'8 luglio 2014), è intervenuto solo l'11 settembre 2014, istituendo l'Osservatorio nazionale e gli Osservatori regionali con compiti tecnici e politici volti all'implementazione della legge in esame.

In più l'accordo prevede, al punto 10, l'impegno delle Regioni ad adottare le iniziative legislative di loro competenza propedeutiche al trasferimento di funzioni entro il 31 dicembre del 2014.

Sempre entro tre mesi dalla dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014, il suo comma 92, art. 1, prevede che "con decreto del presidente del Consiglio dei ministri sono stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali". DPCM che però, approvato in seno alla Conferenza unificata il 16 settembre 2014 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale soltanto il 12 novembre 2014.

Il suddetto DPCM elenca i tempi di avvio del procedimento di riordino delle funzioni non fondamentali, consistente nella mappatura dei beni e delle risorse connesse a tutte le funzioni, fondamentali e non, esercitate dalle stesse Province. Secondo il decreto le Province sono



obbligate ad effettuare la predetta mappatura entro quindici giorni dalla pubblicazione del DPCM (dunque entro il 27 novembre 2014) e gli istituti Osservatori regionali devono validarne i contenuti entro i successivi 15 giorni (12 dicembre 2014).

Il comma 95, art. 1, infine, pone a carico delle Regioni l'onere di dare completa attuazione all'accordo di cui al comma 91 entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, fermo restando la delega in capo al governo di "adeguare la legislazione statale alle funzioni di competenza dello Stato e degli Enti territoriali e ad adeguare la legislazione statale sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi Enti".

È opportuno evidenziare che lo snodo principale, sui cui si concentra la presente analisi, è quello di verificare l'impegno profuso dalle Regioni al fine di adottare gli opportuni interventi normativi necessari al riordino funzionale degli enti provinciali, così come stabilito al già citato punto 10 dell'Accordo.

Tabella 1: Adempimenti previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, corredati dall':

- **Accordo** ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n.56 (Approvato in Conferenza Unificata 11 settembre 2014);
- **Decreto** del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n.56, pubblicato in G.U 12 novembre 2014.

FONTE	ORGANO	TERMINE	ADEMPIMENTO PREVISTO
Entrata in vigore l'8 aprile 2014.			
L. n. 56/2014 , art. 1, comma 91	Stato e Regioni	Entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge	Lo Stato e le Regioni individuano mediante accordo puntuale le funzioni non fondamentali oggetto del trasferimento dalle Province agli Enti subentranti
L. n. 56/2014 , art. 1, comma 92	Presidenza del Consiglio dei ministri	Entro 3 mesi dall'entrata in vigore	Con decreto del presidente del Consiglio



	previa intesa in sede di Conferenza unificata	della legge	dei ministri sono stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali.
L. n. 56/2014 , art. 1, comma 95	Regioni	Entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge	La Regione provvede a dare attuazione all'accordo di cui sopra
L. n. 56/2014 , art. 1, comma 97	Governo	Entro 1 anno dall'entrata in vigore della legge	Il Governo è delegato, con decreto legislativo, ad adeguare la legislazione statale alle funzioni di competenza dello Stato e degli Enti territoriali e ad adeguare la legislazione statale sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi Enti
L. n. 56/2014 , art. 1, comma 16		1 gennaio 2015	Le città metropolitane subentrano alle Province omonime e ne esercitano le funzioni nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica
Accordo in senso alla Conferenza unificata 11 settembre 2014			
12 novembre 2014			
Entrata in vigore del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2014.			
		27 novembre	Individuano una mappatura dei beni e delle

Dpcm: Art. 2 c.2	Province	15 gg dalla data di pubblicazione del decreto sulla G.U.	risorse connesse a tutte le funzioni, fondamentali e non, trasmettendola alla Regione e all'Osservatorio regionale.
Dpcm: Art.2 c.3	Osservatorio regionale	12 dicembre 2014	Verifica la coerenza della ricognizione effettuata dalle Province con i criteri del decreto e ne <u>valida</u> i contenuti, <u>trasmettendo</u> la documentazione finale all'Osservatorio centrale.
Accordo: punto 10	Regioni	31 dicembre 2014	Le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza.
L.56/2014: Art. 1, c.16		1 gennaio 2015	Le città metropolitane subentrano alle Province omonime e ne esercitano le funzioni nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

3. Principi e modalità di riordino per le funzioni non fondamentali.

Per verificare la coerenza dei progetti di legge delle Regioni sembra opportuno in questa sede richiamare le modalità del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province così come disciplinate dalla normativa in esame.

Il punto di partenza è ancora una volta il comma 89, art. 1 della l. n. 56/2014 che, richiamando l'art. 118 Cost., esplicita le finalità del processo di riordino, consistente, da un lato, nell'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e, dall'altro, nell'efficacia dello svolgimento delle funzioni oggetto di trasferimento. Trasferimento che, proprio sull'impronta del citato articolo costituzionale, dovrà inevitabilmente essere svolto



secondo i tassativi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'idea del Legislatore statale sembra dunque propendere per una lettura dell'articolo 118 della Costituzione in senso "municipalista", orientando i legislatori (statale e regionale) verso un trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province verso i Comuni o Unioni di essi.

Tale impostazione è ribadita, a più riprese, dall'Accordo siglato in Conferenza unificata che oltre a enunciare nuovamente i principi costituzionali sopra citati, conferma l'impianto municipalista della riforma degli Enti di area vasta nella misura in cui le funzioni non fondamentali in capo alle Province, che dovranno essere oggetto di riordino, debbano essere trasferite al livello comunale, in forma singola o associata, salvo per quelle funzioni che inevitabilmente necessitano di un esercizio unitario a livello regionale (Punti 5 e 8 dell'Accordo).

C'è poi da sottolineare, utile ai fini del nostro studio, il punto 9 lettera c) che, correggendo l'impronta omologante della l. n. 56/2014, prevede che il riordino delle funzioni non rientranti nel comma 85, art. 1, debba, per forza di cose, avvenire in maniera differenziata tra Regione e Regione, tendendo dunque inevitabilmente conto delle diverse realtà territoriali in Italia.

Questo anche alla luce di come –sottolineato dalla più attenta dottrina- le funzioni fondamentali elencate nel comma 85, art. 1, altro non sono che generiche materie all'interno delle quali possono essere ricomprese molteplici e differenti funzioni amministrative.

In conclusione, nell'analisi dei progetti di legge regionali presi sommariamente in esame, verificheremo la coerenza con le modalità e i principi sopra esposti, indagando se le Regioni, fermo restando quanto appena detto circa la differenziazione nella definizione delle materie delle funzioni fondamentali ex comma 85, art. 1, si siano attenute ai principi costituzionali ex art. 118 e se si sia confermato il protagonismo comunale così come voluto dal legislatore statale.

4. I progetti di legge delle Regioni

Dopo aver analizzato gli adempimenti previsti dalla legge Delrio, in questa parte dell'elaborato sono prese in esame le iniziative legislative che, sulla base del punto 10 dell'Accordo siglato in Conferenza unificata, le Regioni avrebbero dovuto adottare entro il 31 dicembre 2014 al fine di dare attuazione alla legge n. 56 del 2014.

La primissima differenza riscontrabile tra le iniziative legislative regionali è da rintracciarsi, da un lato, in quelle Regioni che hanno già adottato una legge per il riordino delle funzioni non fondamentali delle Province: Toscana in primis, cui è seguita l'adozione della legge della Liguria, delle Marche e infine dell'Umbria. La seconda discriminante, invece, è riscontrabile in quelle Regioni che, disattendendo il punto 10 dell'Accordo, non hanno ancora avviato l'iter legislativo



volto al processo di riordino: Emilia-Romagna e Calabria, anche se quest'ultima, come attestante il documento n. 2703 datato mercoledì 15 aprile 2015 elaborato dalla Conferenza delle Regioni, riporta che il DDLR della Calabria è stato approvato in giunta nella seduta del 31 marzo scorso e in attesa di pubblicazione all'interno del Bollettino Ufficiale Regionale (vd. tab. 2).

Data l'inevitabile e giustificata differenza dei diversi progetti legislativi in esame sembra opportuno suddividerli, per una maggiore comprensione, in tre diverse categorie².

5. Modello della fissazione dei principi generali propedeutici al trasferimento delle funzioni in attesa di un più generale riordino delle funzioni amministrative, ossia rinvio ad un successivo intervento normativo.

Questa prima categoria raccoglie i disegni di legge delle Regioni che per dare attuazione alla legge n. 56/2014 si limitano ad enucleare una serie di principi e di tempi per un più organico e complessivo riordino delle funzioni non fondamentali attualmente in capo alle Province (Abruzzo, Basilicata, Campania, Molise, Piemonte e Veneto). Il minimo comune denominatore di queste leggi è, dunque, l'enunciazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come meccanismo per il trasferimento delle funzioni, dettando in alcuni casi tempistiche serrate per successivi interventi normativi e giustificando in anticipo la *ratio* con la quale si procederà al riordino. Generalmente in questi progetti di legge viene dichiarata la volontà di mantenere in capo alle Province tutte le funzioni ritenute di area vasta, salvo affidare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di svolgere suddette funzioni, individuando l'ambito ottimale di svolgimento di esse. L'estremo di quanto detto è rappresentato dal progetto di legge del Piemonte che in quattro brevi e concisi articoli dispone i principi preordinati al trasferimento delle funzioni ma, al tempo stesso, elenca tutte le materie che dovranno essere svolte in forma associata dai Comuni.

Merita particolare attenzione la previsione del ddlr abruzzese che all'art. 2 prevede l'obbligatorietà per le Province di esercitare in forma associata specifiche funzioni amministrative al fine di assicurare l'uniformità e l'efficacia dei servizi erogati al cittadino. Il ddlr della Campania, invece, sembra offrire spunti interessanti in merito al riparto delle funzioni amministrative, nel punto in cui essa stabilisce che la Regione non dovrà assorbire materie incompatibili con il suo

² Nelle linee generali, suddetta classificazione riprende l'intervento di Marco Di Folco, ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "Tor Vergata", durante il seminario "Il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane: riflessioni a partire dalle proposte di legge delle regioni" dell'11 febbraio 2015 organizzato dall'Accademia per l'Autonomia.



ruolo istituzionale di Ente di governo. Pertanto, in nessun modo la Regione potrà avocare a sé funzioni amministrative incompatibili con il ruolo di ente di promozione, indirizzo coordinamento e programmazione, evitando di incorrere, nei fatti, in un centralismo regionale.

In più la stessa Regione Campania chiarisce come molte delle funzioni non fondamentali potranno comunque essere attribuite alle Province se, e solo se, si determini un'effettiva economicità di gestione (art. 2, comma 1, lett. f). Infine, il disegno di legge della Regione Veneto, nel dettare le modalità propedeutiche al riordino, fa del C.A.L. la sede principale per l'individuazione delle funzioni oggetto di riordino, confermando dunque la volontà di trasferire buona parte delle funzioni, oggi esercitate dalle Province, ai Comuni.

1. *Modello del riordino organico e immediato*

Il secondo modello è rappresentato da quelle Regioni che, pur non prevedendo che il processo di ripensamento globale dell'Ente istituzionale di area vasta si possa dire concluso, con le presenti leggi hanno volto dare un primo e completo contributo al processo di riordino (Liguria, Umbria e Toscana). Sinteticamente questi ddlr possono essere distinti sulla base di un più meno inteso grado di accentramento delle funzioni in capo alla Regione.

Se, infatti, Toscana e Liguria si orientano per un drastico assorbimento delle funzioni non fondamentali attualmente svolte dalle Province, così non può dirsi per l'Umbria che, eccetto trattenere la materia Lavoro, oggetto per di più di un intervento statale, prova a redistribuire le funzioni ai Comuni in forma associata, cercando di individuare ambiti ottimali per l'erogazione di esse. Di particolare interesse sembra essere la normativa della Toscana che ha interpretato le materie elencate all'art. 1, comma 85 della l. n. 56/2014 in senso piuttosto restrittivo e forse – a parere di chi scrive- tradendo anche l'intenzione del legislatore statale.

2. *Modello del riordino parziale in attesa dell'intervento di specifiche normative di settore*

Il terzo, e ultimo, modello è rappresentato da quelle Regioni che, oltre a dettare una chiara disciplina per le modalità di trasferimento delle funzioni provinciali, provano, in forma più o meno timida, a intervenire sul trasferimento di alcune funzioni, rimandando poi a successive normative di settore il trasferimento delle restanti funzioni. (Lazio, Lombardia, Marche e Puglia). Questo modello è in maniera esemplare incarnato dal ddlr della Lombardia che se all'art. 2 stabilisce che restano confermate in campo alle Province le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della legge in esame, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, caccia e



pesca e foreste, all'art. 5 chiarisce che successivi provvedimenti legislativi saranno adottati con specifiche normative di settore.

Chi invece detta modalità più articolare e più chiare nel richiamare le successive normative di settore, sono le Regioni Lazio e Marche che entrambe, rispettivamente all'art. 15 per il Lazio e all'artt. 2 e 3 per le Marche, prevedono delle deleghe in capo alla Giunta regionale per intervenire successivamente nel processo di riordino. In conclusione, merita particolare attenzione la previsione del ddlr del Lazio che, sullo spirito della l. n. 56, all'art. 13 prevede che i Comuni, in forma singola o associata, possano presentare una richiesta di attribuzione delle funzioni oggetto di trasferimento, dettando una disciplina che con chiare tempistiche e procedimenti sembra confermare la natura municipalista della riforma istituzionale in esame

Tabella 2³.

³ La presente tabella è stata rielaborata dal documento n. 2703 pubblicato dalla Conferenza delle Regioni in data mercoledì 15 aprile 2015 e disponibile sul sito www.regioni.it.

Regione	Approvazione in giunta del DDL di riordino	Stato di avanzamento del processo	Modello di riferimento
Abruzzo	29 dicembre 2014	Il definitivo passaggio in Consiglio regionale è previsto entro la fine del mese di aprile 2015.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.
Basilicata	9 dicembre 2014	Il disegno di legge della Giunta regionale è attualmente all'esame della I Commissione consiliare.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.
Calabria	31 marzo 2015 (in attesa di pubblicazione)	In attesa che il DDLR sia pubblicato nel BUR e trasmesso al Consiglio.	
Campania	30 dicembre 2014	La legge è attualmente in esame presso la I Commissione consiliare.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.
Emilia-Romagna	In corso di approvazione	È prevista nelle prossime settimane l'approvazione del disegno di legge in Giunta regionale.	
Lazio	30 dicembre 2014	Il disegno di legge regionale è al momento oggetto di valutazione del CAL.	Riordino parziale in attesa dell'intervento di specifiche normative di settore.
Liguria	30 dicembre 2014	La legge è stata approvata dal consiglio regionale il 26 marzo 2015. (l.r. n. 15/2015).	Riordino organico e immediato.
Lombardia	30 dicembre 2014	Il progetto di legge n. 223 è all'esame delle commissioni consiliari competenti.	Riordino parziale in attesa dell'intervento di specifiche normative di settore.

Marche	2 febbraio 2015	La legge è stata approvata dal consiglio regionale in data 31 marzo 2015, n. 13.	Riordino parziale in attesa dell'intervento di specifiche normative di settore.
Molise	31 dicembre 2014	Si stanno predisponendo le necessarie integrazioni al disegno di legge già approvato dalla Giunta.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.
Piemonte	29 dicembre 2014	Il ddlr approvato dalla giunta è attualmente all'esame del Consiglio regionale.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.
Puglia	30 dicembre 2014	Il ddlr è attualmente all'esame della VII Commissione consiliare competente.	Riordino parziale in attesa dell'intervento di specifiche normative di settore.
Toscana	19 gennaio 2015	Legge regionale 3 marzo 2015 n. 22.	Riordino organico e immediato.
Umbria	9 febbraio 2015	Legge regionale 2 aprile 2015 n. 10.	Riordino organico e immediato.
Veneto	29 dicembre 2014	Il ddlr approvato dalla Giunta è attualmente oggetto di revisione per la formulazione di specifici emendamenti.	Rinvio ad un successivo intervento normativo.

6. Conclusioni

Giunti al termine di questa breve trattazione sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, è possibile trarre un bilancio complessivo sul suo stato di avanzamento.

Come si è avuto modo di constatare, gli adempimenti posti in essere dalla legge nazionale in esame, pur non essendo stati rispettati *in toto*, ad oggi sono stati raggiunti grazie anche alla complessa attività svolta in seno alla Conferenza unificata che è riuscita a redigere l'Accordo e il DPCM essenziali per lo svolgimento del complicato processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali.

Quasi tutte le Regioni hanno adottato ddlr regionali in attuazione della l. n. 56/2014, ed alcune hanno già approvato in Consiglio regionale un disegno organico di riforma dell'intero sistema dell'area vasta.



L'attuale processo di riforma degli enti territoriali, però, in attesa della riforma costituzionale in corso ma con una legislazione nazionale che mira a ridurre drasticamente il ruolo e le funzioni dell'Ente intermedio, di certo non può dirsi concluso. Alla luce dell'art. 1, comma 85 della l. n. 56/2014 individua materie e non funzioni, il legislatore regionale gode di una ampissima discrezionalità in merito alla definizione delle materie oggetto di riordino. Inoltre, da una primissima lettura degli interventi normativi posti in essere, la direzione intrapresa sembra essere quella di portare a compimento una maggiore valorizzazione dei Comuni, soprattutto nelle sue forme associate, e nell'assunzione di nuovi compiti di amministrazione diretta da parte delle Regioni.

Questo graduale processo di riforma configurerà diverse sfumature a seconda della capacità legislativa e organizzativa delle Regioni che, se da un lato dovranno riuscire a valorizzare il ruolo delle forme di associazionismo comunale, dall'altro dovranno evitare l'assunzione di compiti amministrativi che snaturerebbero la loro già assai scarsa inclinazione ad essere veri e propri enti di governo legislativi.