

Osservatorio sulle fonti

SUL DESTINO DELLE FUNZIONI “NON FONDAMENTALI” DELLE PROVINCE NEL PROCEDIMENTO DI RIORDINO AVVIATO DALLA LEGGE “DELRIO”

di *Giuseppe Mobilio**

1. La legge n. 56/2014 (c.d. legge “Delrio”) ha avviato un processo di riforma dell’intero sistema delle autonomie territoriali che ha già prodotto significativi risultati, ma che può dirsi tutt’altro che concluso¹.

Da una parte, infatti, le Città metropolitane rappresentano oramai una realtà istituzionale concretamente esistente nel nostro ordinamento. La legge “Delrio” ha istituito e disciplinato i tratti fondamentali di questo nuovo ente, dando così attuazione a quella parte dell’art. 114 Cost. che, dal 2001, le considerava tra gli enti costitutivi della Repubblica ma che, fino ad ora, era rimasta lettera morta². Dall’altra, le Province hanno visto definitivamente trasformata la propria fisionomia, al termine di una parabola legislativa che, negli ultimi anni, ha interessato più volte l’ente provinciale, considerato l’anello debole nel sistema del governo locale in Italia e oggetto di alternati momenti di sfiducia e di proposte di ripensamento, tali da metterne più volte in discussione il ruolo di ente intermedio³.

Tra i profili ancora incompiuti di questa riforma vi è la questione del riparto di funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo. La legge “Delrio”, infatti, distingue diversi “pacchetti” di funzioni, a seconda che: le qualifichi come funzioni fondamentali delle Città metropolitane, attribuendole direttamente a quest’ultime; le qualifichi come funzioni fondamentali delle Province, attribuendole direttamente a quest’ultime; che non rientrino tra le funzioni fondamentali delle Province e dunque siano oggetto di un procedimento di redistribuzione tra gli altri enti territoriali.

In questa sede si svolgerà una breve analisi con riguardo a quest’ultima categoria di funzioni, per sottolineare, a livello di fonti normative, il complicato intreccio che si è venuto a creare tra legislazione statale, legislazione regionale, Statuti metropolitani e in-

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l’Università di Firenze.

¹ Sulla legge “Delrio”, più in generale, cfr. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014.

² Sui precedenti tentativi di istituzione dell’ente Città metropolitana, cfr. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell’autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, (a cura di), *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, 545 ss.

³ Sulle alterne vicende della Provincia negli ultimi anni, cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012, A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell’epoca dell’emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell’elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2012; C. BACETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell’evoluzione del sistema politico italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, II, 2014, 285 ss.

Osservatorio sulle fonti

tese in Conferenza unificata, e per evidenziare le ripercussioni in atto sull'intero assetto del sistema delle autonomie territoriali.

2. Come anticipato, la legge “Delrio” ha predisposto un complesso procedimento, da avviare in parallelo alla prima istituzione delle Città metropolitane, in esito al quale redistribuire fra tutti i livelli territoriali di governo le funzioni provinciali diverse da quelle “fondamentali” elencate all’art. 1, commi 85 e seguenti.

Tale operazione di riallocazione delle funzioni provinciali, che vede coinvolti sia il legislatore statale che quello regionale⁴, è destinato a produrre due principali conseguenze.

In primo luogo, gli Statuti adottati da ciascuna Città metropolitana in via di prima attuazione dell’art. 1, cc. 8 e 9, della legge “Delrio”⁵, scontano una sorta di vizio originario. Tali fonti sono state formulate, specialmente nella parte relativa alle funzioni dell’ente metropolitano, quando ancora il quadro legislativo non era ancora del tutto chiaro e ben assestato⁶. Questa situazione di incertezza ha reso i contenuti statutari in qualche modo provvisori, dovendo aspettarsi un imminente riforma legislativa delle funzioni spettanti a tutti i livelli territoriali di governo.

In secondo luogo, questa scansione procedurale della legge “Delrio” ha responsabilizzato molto il legislatore regionale, quantomeno sul versante dell’attribuzione delle funzioni. Nonostante che la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità della legge n. 56/2014, abbia ricostruito in chiave riduttiva il ruolo delle Regioni quanto all’istituzione delle Città metropolitane⁷, di converso la giurisprudenza costituzionale è comunque ferma nell’ammettere che la disciplina legislativa delle funzioni fondamentali venga rimessa all’ente competente per materia in base all’art. 117 Cost. Nel caso delle funzioni metropolitane è al legislatore regionale che spetta disciplinare significativi

⁴ L’art. 1, c. 89, stabilisce che «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione». Tra le finalità che i rispettivi legislatori avrebbero dovuto conseguire vi sono: individuazione dell’ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

⁵ In base ai quali il Consiglio metropolitano «propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche» (c. 8), mentre «la Conferenza metropolitana adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal Consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente» (c. 9).

⁶ Cfr. A. STERPA, *Il Consiglio metropolitano di Roma tra Capitale e area vasta*, in *Federalismi.it - Osservatorio sulle Città metropolitane*, 2, ottobre 2014, 6 ss.

⁷ La Corte, con la sentenza n. 50/2015, ha respinto le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti e ricondotto allo Stato la piena potestà legislativa sul momento genetico delle Città metropolitane, sul presupposto che quest’ultimo rappresenta un «ente di rilevanza nazionale» e «sovranaazionale», che l’art. 114 Cost. impone alla Repubblica di istituire, con la conseguenza che è proprio tale «esigenza costituzionale» a fondare la potestà esclusiva dello Stato (punto 3.4.1 cons. dir.); criticamente sul punto, a commento della citata sentenza, sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, e le indicazioni bibliografiche ivi indicate.

Osservatorio sulle fonti

aspetti, come quelli legati alla pianificazione territoriale, ai servizi pubblici o alla viabilità⁸. Dall'altra, sono molte le funzioni provinciali disciplinate dalla legislazione delle Regioni e destinate ad essere riallocate ad opera di queste ultime⁹. Senza contare come i confini fra le due diverse tipologie di funzioni non sia sempre così marcato, per cui la messa in discussione delle une è destinata a ripercuotersi anche sulle seconde. Ne deriva, dunque, come il ruolo delle Regioni risulti cruciale non solo nel ridimensionamento delle funzioni provinciali, ma anche nel riempire di contenuti il complesso delle funzioni metropolitane, valorizzandone o meno la portata innovativa¹⁰.

Per quanto riguarda le funzioni provinciali da ridistribuire, inoltre, le Regioni hanno la possibilità di operare scelte in grado di diversificare ciascuna Città metropolitana rispetto alle altre, sulla base delle caratteristiche delle realtà metropolitane al proprio interno, in piena attuazione del principio di differenziazione¹¹.

3. Il procedimento di ridistribuzione delle funzioni non fondamentali delle Province, dunque, rappresenta una tappa tanto complessa quanto decisiva per la riforma delle autonomie territoriali¹². Osservando più da vicino come il legislatore statale ha strutturato tale *iter*, è possibile distinguere un primo momento di ricognizione concertata fra enti di governo ed un secondo momento di attuazione.

In una prima fase, Stato ed autonomie territoriali avrebbero dovuto raggiungere un accordo in sede di Conferenza unificata, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge (ovvero entro il 7 luglio 2014), con cui individuare «in modo puntuale» le funzioni oggetto del riordino¹³, e un'intesa, entro la medesima sede ed il medesimo termine, a partire dalla quale sarebbe stato adottato un d.P.C.M. per stabilire «i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite»¹⁴. Nel caso non si fosse raggiunta una posizione comune, la mancanza dell'accordo o dell'intesa sarebbe stata superabile unilateralmente dallo Stato¹⁵.

⁸ Art. 1, c. 44, legge n. 56/2014.

⁹ Si pensi anche solo alla legislazione regionale adottata all'indomani delle c.d. riforme "Bassanini" di fine anni '90, soprattutto in attuazione al d.lgs. n. 112/1998; cfr. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel Decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna, 1998. Per alcuni esempi della prima legislazione di trasferimento alle Province, cfr. G. DI COSIMO, *Le funzioni conferite alle Province*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, 1077 ss.

¹⁰ C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, 212.

¹¹ Sul rilievo del principio di differenziazione nell'impianto complessivo della riforma in discussione, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., 25.

¹² C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., 211.

¹³ Art. 1, c. 91.

¹⁴ Art. 1, c. 92.

¹⁵ «In caso di mancato raggiungimento dell'accordo di cui al comma 91 ovvero di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 92, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui

Osservatorio sulle fonti

Nella seconda fase, lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto dare attuazione agli accordi e così trasferire le risorse e allocare le funzioni amministrative nei rispettivi ambiti e in base alle proprie competenze. Lo Stato avrebbe dovuto disporre per le proprie funzioni amministrative con lo stesso citato d.P.C.M., e, in virtù della ampissima delega legislativa conferita dall'art. 1, c. 97, da esercitare entro un anno dall'adozione del medesimo d.P.C.M., adeguare più ampiamente la legislazione statale alle riforme delle autonomie territoriali¹⁶. Le Regioni, invece, avrebbero dovuto provvedere entro sei mesi dall'adozione della legge "Delrio" (ovvero entro il 7 ottobre 2014), pena l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato¹⁷, e, a livello legislativo, secondo quanto stabilito dall'art. 1, c. 144, avrebbero dovuto attivarsi per adeguare la propria legislazione entro dodici mesi dall'adozione della legge Delrio (ovvero il 7 aprile 2015)¹⁸.

In data 11 settembre 2015 sono stati finalmente siglati in Conferenza unificata l'accordo e l'intesa attuativi delle disposizioni legislative citate, con un ritardo rispetto alla previsione legislativa¹⁹ e dopo un faticoso iter concertativo²⁰. Il semplice raggiungimento dell'accordo segna una tappa importante nell'economia complessiva della riforma, poiché - come osservato anche dalla Corte costituzionale - si è addivenuti a quella «definizione congiunta delle competenze» che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, è valso a determinare il rigetto delle censure regionali avanzate nei confronti di questa parte della legge "Delrio"²¹. Gli esiti concretamente raggiunti, tuttavia,

al medesimo comma 92 dispone comunque sulle funzioni amministrative delle province di competenza statale» (art. 1, c. 93).

¹⁶ Il comma 97 prevede infatti che, con uno o più decreti delegati, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore del d.P.C.M. di cui al c. 92, il Governo intervenga «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».

¹⁷ Art. 1, c. 95.

¹⁸ L. VANDELLI, P. BARRERA, *Comma 87. Esercizio delle funzioni fondamentali*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, 156 ss.

¹⁹ Ritardo dovuto anche alle dimissioni del Presidente della Regione Emilia-Romagna e al conseguente avvicendamento alla presidenza della Conferenza delle Regioni, come osserva F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., 168.

²⁰ Per una breve cenno sull'attività istruttoria che ha portato all'accordo citato, v. F. FABRIZZI, *Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge 56/2014 tra Governo e Regioni e D.P.C.M. ai sensi del comma 92 dell'art. 1 della legge 56/2014*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014, 362. Per una panoramica dei contenuti dell'accordo, v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., 168 ss.

²¹ Sent. n. 50/2015, 5.5 cons. dir. La Corte rigetta così le censure con cui le Regioni lamentavano sul punto, fra l'altro, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, c. 2, lett. p), e 120 Cost., nella parte in cui la legge "Delrio" conferirebbe alla legislazione statale, al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», un titolo di competenza illegittimo, dal momento che, secondo le ricorrenti, spetterebbe alla competenza regionale stabilire le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle Province, nonché individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in conformità ai principi di ragionevolezza, dell'opportunità e della coerenza con i fini perseguiti, oltre che di quello del

Osservatorio sulle fonti

non sembrano soddisfare pienamente quanto disposto dalla legge²². Per limitarsi solamente al primo accordo²³, che avrebbe dovuto individuare «in modo puntuale» le funzioni da riassegnare, occorre osservare come si sia dovuto giocoforza sottostare al criterio secondo cui «lo Stato può e deve provvedere solo per le competenze che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva», mentre «alle Regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle province». Ne è derivata un'evidente disparità quantitativa nel carico di lavoro dei soggetti coinvolti, per cui lo Stato si è limitato ad individuare un ridotto numero di funzioni amministrative concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, mentre le Regioni, chiamate ad un impegno decisamente maggiore per il numero delle funzioni in questione, hanno risposto limitandosi a fissare al 31 dicembre 2014 la data entro cui «adottare le iniziative legislative di loro competenza». Nel frattempo sono stati istituiti un "Osservatorio nazionale", con compiti di impulso, raccordo e monitoraggio sull'attuazione della legge "Delrio", e vari "Osservatori regionali", incaricati di compiere la ricognizione delle funzioni provinciali da riordinare e di formulare le conseguenti proposte legislative. Si è reso così evidente come il processo di riordino non potesse essere così rapido come previsto dalla legge, sia per il numero di soggetti coinvolti, sia per la complessità di ciascun sistema legislativo regionale, sia per la varietà di soluzioni percorribili in ordine all'allocazione delle funzioni²⁴.

4. Gli sviluppi successivi si sono caratterizzati per indirizzi alquanto contraddittori.

Il Governo, al di là del numero limitato di funzioni amministrative da riallocare, avrebbe dovuto adottare i decreti delegati con cui adeguare complessivamente la legislazione statale sulle funzioni amministrative, nel rispetto della riserva di legge imposta dall'art. 118 Cost. L'11 settembre 2015, tuttavia, il termine previsto dalla delega legislativa è scaduto senza che questa fosse esercitata.

Non solo, ma la successiva legge di stabilità 2015 ha pesantemente condizionato il procedimento di riallocazione delle funzioni amministrative provinciali anche per le Regioni. La legge n. 190/2014 ha infatti quantificato il contributo delle Province e delle Città metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali ed ha previsto un concorso alla riduzione della spesa per il personale dipendente. Queste misure hanno anticipato nei fatti il processo regionale di riordino delle funzioni, stabilendo in modo aprio-

buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione a cui deve informarsi l'esercizio del potere sostitutivo.

²² Di «segnale incoraggiante» parla C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., 212 s., pur rilevando l'evidente scostamento rispetto alla legge. Di carattere «certamente interlocutorio» parla F. FABRIZZI, *Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge 56/2014 tra Governo e Regioni e D.P.C.M. ai sensi del comma 92 dell'art. 1 della legge 56/2014*, cit., 361.

²³ Il d.P.C.M. è stato adottato il 26 settembre 2014. Per una disamina dei contenuti, v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., 184 ss.

²⁴ Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, 235; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, 793.

Osservatorio sulle fonti

ristico quale debba essere la dotazione di risorse finanziarie e umane delle Città Metropolitane, a prescindere dalle valutazioni di ciascuna Regione circa la migliore distribuzione delle funzioni tra livelli di governo²⁵. L'“asimmetria” che - come rilevato dalla Corte dei Conti²⁶ - così si è venuta a creare tra riordino istituzionale e ridefinizione del quadro finanziario segue una logica differente dal principio posto dall'art. 11 della legge n. 42/2009, che attribuirebbe allo Stato l'impegno a garantire la copertura totale delle spese relative alle funzioni fondamentali in base ai fabbisogni standard, e dall'art. 1, c. 92, della legge “Delrio”, che sancisce il principio di correlazione tra funzioni e risorse oggetto di trasferimento. In definitiva, i nuovi sviluppi rendono finanziariamente meno sostenibile per le Città metropolitane l'assunzione di nuove funzioni.

5. Entro la fine del 2015 tutte le Regioni che contengono Città metropolitane si sono attivate per l'adozione di una legislazione che, quantomeno formalmente, si occupasse della riallocazione delle funzioni provinciali, secondo l'elenco riportato in appendice al presente contributo.

I risultati cui si è pervenuti sono differenziati tra loro, sia per l'eterogeneità di partenza dei sistemi regionali, sia per i diversi indirizzi seguiti dagli organi politici regionali. Nonostante ciò, è possibile rintracciare tanto linee comuni quanto punti di più marcate divergenze.

Una tendenza generale di ciascun processo redistributivo regionale è il *favor* verso la regionalizzazione delle funzioni da riallocare. Questa impostazione è particolarmente evidente nelle leggi delle Regioni Puglia²⁷, Lazio²⁸ e Campania²⁹, non solo per la quantità delle materie riaccentrate, ma anche perché questa ricentralizzazione è accompagnata dalla mancata conferma in capo alla Città metropolitana delle funzioni ereditate dalle Province cui sono subentrate. Viceversa, altre Regioni, come la Liguria e la Lombardia, pur in una prospettiva di accentramento complessivo, hanno espressamente ribadito la titolarità in capo agli enti metropolitani del complesso delle funzioni provinciali³⁰.

²⁵ Cfr. A. POGGI, M. ORLANDI, *Aggiornamenti sulla Città metropolitana di Torino*, in *Federalismi.it - Osservatorio sulle Città metropolitane*, 1, Gennaio 2015, 4.

²⁶ Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, del. n. 17/SEZAUT/2015/FRG, Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015, 71.

²⁷ Secondo la l.r. n. 31/2015 vengono ritrasferite alla Regione le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili (art. 2).

²⁸ La l.r. n. 17/2015 rialloca alla Regione le funzioni in materia di servizi sociali e istruzione scolastica, formazione professionale, servizi e politiche attive per il lavoro, agricoltura, ivi inclusa caccia e pesca, sanità veterinaria, turismo, beni, servizi e attività culturali e viabilità (art. 7, c. 2).

²⁹ La l.r. n. 14/2015 rialloca alla Regione le funzioni in materia di: agricoltura, caccia e pesca; assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità e altri servizi sociali; industria, commercio e artigianato; sport e tempo libero; turismo; valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali; servizi inerenti l'istruzione e le politiche giovanili (art. 3, c. 1).

³⁰ Rispettivamente, mentre la l. ligure n. 15/2015 attribuisce alla Regione una serie di funzioni già esercitate dalle Province, quali: difesa del suolo, turismo, formazione professionale, caccia e pesca, cultura, sport e spettacolo per quanto richiede una gestione unitaria regionale (art. 5), conferma alla CM le funzioni di cui era titolare la Provincia (art. 4); mentre la l. lombarda n. 13/2015 trasferisce alla

Osservatorio sulle fonti

Un'altra tendenza che si riscontra in tutta la legislazione regionale è l'autoqualificazione alla stregua di leggi di mero "assestamento", in ragione della quale si fa rinvio a leggi successive per la messa a regime delle Città metropolitane e del nuovo riparto complessivo di funzioni. Tuttavia, mentre vi sono Regioni che si pongono in un'ottica complessiva di riforma dei settori interessati dai trasferimenti, fornendo una prima disciplina transitoria ma in sé compiuta, come nel caso delle Regioni Liguria³¹ ed Emilia-Romagna³², altre Regioni si limitano sostanzialmente a fare rinvio ad atti successivi per una compiuta disciplina³³. Occorre osservare, però, che in questi ultimi casi si disattende, in maniera più o meno marcata, la tempistica per gli adempimenti regionali originariamente preventivata dalla legge "Delrio", pur dilazionata con il citato accordo in Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014.

Infine, è possibile notare come alcune Regioni abbiano tentato di compensare il riaccentramento delle funzioni con la creazione di specifiche sedi concertative e di confronto tra Regione e Città metropolitana³⁴, o la previsione di accordi e intese su specifici atti o programmi in ambiti di competenza regionale³⁵.

Regione le funzioni provinciali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, in specifici ambiti delle materia di ambiente ed energia (art. 2), compie analoga scelta rispetto alla CM (art. 3).

³¹ La l.r. n. 15/2015 alloca diversamente il complesso delle funzioni all'interno dei settori specifici indicati nella nt precedente, per ciascuno dei quali viene dettata una prima disciplina provvisoria e si specificano quali funzioni svolgono i Comuni e la Città metropolitana e quali residuano in capo alle Province.

³² La l.r. n. 13/2015 muove da una prospettiva complessiva di riforma del sistema di governo locale e di settori omogenei, con conseguente nuovo riparto delle funzioni amministrative in materia di: ambiente, energia e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, caccia e pesca; attività produttive, commercio e turismo; istruzione e formazione professionale e lavoro, cultura sport e giovani; sanità e politiche sociali.

³³ Questa tendenza è particolarmente evidente nel caso della l. Puglia n. 31/2015, con la quale, dopo una generale ricentralizzazione, la Regione si riserva successivamente di allocare le funzioni agli altri livelli di governo (art. 3). L'art. 7, c. 24, della l. Lazio n. 17/2015 impegna la Regione, entro centottanta giorni, ad adottare una o più proposte di legge e modifiche di piani e programmi per adeguare la legislazione e la programmazione di settore. Mentre l'art. 4 della l. Campania n. 14/2015 fa rinvio a future modifiche della legislazione di settore per le funzioni della Città metropolitana, l'art. 3, c. 3 fa rinvio ad una delibera della Giunta per la definizione delle singole attività e dei servizi specifici riconducibili alle funzioni provinciali oggetto di riordino. V. anche l'art. 3, l. Lombardia n. 19/2015; l'art. 1, c. 4, l. Toscana n. 22/2015; l'art. 171, l. Liguria n. 15/2015.

³⁴ A questo riguardo si v. la Conferenza interistituzionale prevista dall'art. 10 della l. Emilia-Romagna n. 13/2015, quale sede a sostegno della governance multilivello e «per assicurare il concorso effettivo delle aree vaste metropolitana e provinciali alla definizione delle strategie territoriali»; la Conferenza Regione-Città metropolitana di cui all'art. 5, c. 2, della l. Toscana n. 22/2015, quale sede ove stringere intese e accordi su specifici atti e piani regionali e metropolitani; la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana di cui all'art. 1 della l. Lombardia n. 32/2015.

³⁵ Ad esempio, l'art. 4, c. 2, della l. Piemonte n. 23/2015 prevede la stipulazione di intese tra Regione e Città metropolitana sulle azioni di interesse di quest'ultima nell'ambito dello sviluppo economico, le quali divengono «il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività e della coesione sociale del territorio metropolitano». L'art. 3 l. Liguria n. 15/2015 dispone che gli atti di indirizzo e di programmazione strategica regionale in materia di formazione professionale e difesa del suolo siano adottati previo parere della Città metropolitana. Oppure,

Osservatorio sulle fonti

Quanto alle due Città metropolitane di Venezia³⁶ e Reggio Calabria³⁷, che sottostanno ad una disciplina speciale, sono state adottate soluzioni opposte. La legislazione veneta, da una parte, sancisce una continuità con l'attuale riparto delle funzioni e stabilisce che le Province e la Città metropolitana continuino ad esercitare le funzioni già conferite loro dalla legislazione regionale³⁸. Viceversa, la legislazione calabrese prevede il generale riaccentramento alla Regione delle competenze amministrative trasferite in precedenza alle Province, in attesa dell'adozione di una legge generale di riordino delle funzioni³⁹.

6. E' possibile svolgere alcune considerazioni sul rendimento di questo processo di riassetto delle funzioni provinciali non fondamentali. Alla data del 7 aprile 2015, imposta dall'art. 1, c. 144 della legge "Delrio", non tutte le Regioni su cui insistono Città metropolitane avevano adeguato la propria legislazione ed in molti casi, al di là del rispetto dei termini, il riassetto è stato solamente formale, perché limitato all'individuazione nominale delle materie, rinviando a provvedimenti successivi la definizione puntuale delle riallocazioni. Peraltro, l'art. 1, c. 765, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), prevede che venga nominato un commissario al fine di assicurare, in tutte le Regioni, il completamento degli adempimenti necessari a rendere effettivo, entro il 30 giugno 2016, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane.

Quanto al merito delle scelte compiute dalle Regioni, è già stato osservato come si vada verso una generale regionalizzazione delle funzioni, che conseguentemente frena quella logica potenzialmente espansiva e dinamica a vantaggio delle Città metropolitane⁴⁰. Questa scelta è stata dettata anche da ragioni economiche, dal momento che, in un contesto di tagli complessivi di risorse e di trasferimenti erariali, l'opzione più facile da attuare è stata quella del riassorbimento diretto delle funzioni, la quale non impone di dover trasferire le risorse necessarie al loro esercizio, quand'anche esse non siano più

v. l'art. 5, c. 2, della l. Emilia-Romagna n. 13/2015, che fa rinvio ad intese-quadro tra Regione e CM per la definizione delle funzioni da attribuire alla CM.

³⁶ Quanto alla CM Venezia, l'articolo 23, c. 1-ter, lett. a), del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in considerazione dell'anticipato scioglimento del Comune capoluogo e della nomina di un commissario prefettizio, ha disposto che le elezioni del Consiglio metropolitano non si dovessero più svolgere entro il 12 ottobre 2014, come accaduto per le altre Città metropolitane, ma entro il termine di sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti del Consiglio comunale di Venezia.

³⁷ Per la CM di Reggio Calabria, dove il Comune capoluogo è stato commissariato, l'art. 1, c. 18, prevede termini speciali per la costituzione della Città metropolitana. L'istituzione del nuovo ente avviene alla scadenza naturale degli organi provinciali o entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli stessi, con ingresso nelle funzioni comunque successivo al rinnovo degli organi del Comune di Reggio Calabria.

³⁸ Artt. 2 e 3, legge Veneto n. 19/2015.

³⁹ Art. 1, legge Calabria n. 14/2015.

⁴⁰ F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., 93.

Osservatorio sulle fonti

garantite dallo Stato⁴¹. Anche per questo motivo, quindi, si possono nutrire dubbi circa il fatto che le Regioni saranno disposte in futuro a dislocare le nuove funzioni presso i livelli di governo inferiori, una volta che se ne saranno appropriate. Un contributo al consolidamento di questa linea centralista viene poi dallo Stato, dal momento che l'art. 1, c. 766, della citata legge di stabilità 2016 prevede che «in assenza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, sono attribuite alla Regione le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane».

Il quadro complessivo risultante dal processo ridistributivo, inoltre, pur essendo già di per sé lacunoso, rischia di produrre alcune incoerenze nei confronti delle altre funzioni metropolitane.

Un primo ordine di problematiche potrebbe verificarsi con riguardo soprattutto ai rapporti tra funzioni fondamentali delle Città metropolitane, legislativamente garantite dallo Stato, e funzioni trattenute dalle Regioni. Solo per limitarsi ad alcuni esempi, affinché le Città metropolitane possano esercitare proficuamente le proprie funzioni in ordine allo sviluppo economico⁴², occorrerà chiarire i rapporti rispetto alle nuove competenze regionali in materia di formazione, attività produttive, commercio o turismo. Stesso discorso vale per quanto riguarda le funzioni metropolitane di pianificazione territoriale⁴³, e quelle regionali di difesa del suolo, o per lo sviluppo sociale in ambito metropolitano⁴⁴ e le funzioni regionali nella sanità e nelle politiche sociali. Nel prossimo futuro occorrerà sciogliere diversi nodi applicativi e delimitare in maniera più compiuta i confini delle rispettive competenze, anche attraverso soluzioni concertate.

Un secondo ordine di problematiche potrebbe derivare dal rapporto delle discipline rispettivamente contenute negli Statuti metropolitani e nelle leggi regionali. Si ha riguardo a quelle funzioni fondamentali metropolitane interpretate dagli Statuti in maniera “estensiva”, le quali potrebbero presentare profili di incompatibilità con le leggi delle Regioni che riconducono a quest'ultime determinate funzioni precedentemente spettanti alla Provincia. E' quanto si verifica, ad esempio, nei casi in cui lo “sviluppo economico”, di competenza metropolitana, viene interpretato in modo da ricomprendere il turismo o la formazione professionale⁴⁵, oppure nei casi in cui lo “sviluppo sociale” viene accostato ai servizi sociali e sanitari⁴⁶.

⁴¹ Ibidem, 173.

⁴² Art. 1, c. 44, lett. e.

⁴³ Art. 1, c. 44, lett. b.

⁴⁴ Art. 1, c. 44, lett. e.

⁴⁵ Con l'art. 8.2.d dello Statuto, la CM di Firenze «attiva politiche di promozione turistica, anche di ampia scala, in modo integrato con le politiche commerciali e di governo del territorio, assicurando il pieno coordinamento di tutte le attività svolte». Secondo l'art. 16.3 St. CM Bologna, la CM «attiva politiche di promozione turistica, anche in collaborazione con gli altri livelli istituzionali nonché con gli operatori privati». In base all'art. 33.2.c St. CM Napoli, la CM privilegia «misure per lo sviluppo del turismo e per la tutela dei beni culturali e ambientali, con particolare riferimento ai beni Unesco, le Zone di protezione speciale ed i Siti di interesse comunitario». Di interesse anche l'art. 9.4 St. CM Roma Capitale, per il quale la CM «riconosce il turismo tra i fattori primari dello sviluppo economico del territorio, ne favorisce lo sviluppo anche valorizzando gli operatori del settore e promuovendo la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative di riferimento. Valorizza, altresì, il patrimonio ambientale, artistico, culturale e monumentale del territorio metropolitano e ne favorisce la

Osservatorio sulle fonti

Un terzo ordine di problematiche potrebbe conseguire in ragione di quelle previsioni statutarie che dettano una disciplina su funzioni metropolitane non fondamentali e che hanno come riferimento diretto la legislazione regionale in fase di mutamento. Gli Statuti svolgono in questo caso una funzione di impulso, di sollecitazione, di proposta nei confronti della stessa legislazione regionale⁴⁷. Tuttavia, è possibile che, in un contesto di generale riassetto, al cambiare di quest'ultima si creino situazioni di incompatibilità da risolvere in via interpretativa. Questa evenienza non dovrebbe verificarsi per le previsioni statutarie che fanno riferimento alle funzioni metropolitane in termini di “riconoscimento”, promozione di “politiche” o attività di “sostegno”, che quindi possiedono una formulazione sufficientemente ampia da adattarsi ai mutamenti legislativi⁴⁸. In altri casi, però, la disciplina statutaria assume carattere più puntuale.

Si tratta, in primo luogo, delle funzioni in materia di protezione civile⁴⁹. La riforma del Titolo V del 2001 assegna la materia “protezione civile” alla potestà legislativa con-

fruizione e lo sviluppo in senso turistico, promuovendolo e integrandolo con quello della Città di Roma Capitale».

⁴⁶ Secondo l'art. 41.1.i St. CM Milano, la CM si propone di «promuovere una maggiore integrazione e coordinamento nell'ambito delle politiche sociosanitarie, con l'obiettivo di rafforzarne la qualità media e l'efficacia, anche valorizzando il principio di “prossimità” nella prospettiva di un miglior adattamento degli interventi alle peculiarità dei diversi contesti locali». Cfr. anche l'art. 15.2 St. CM Bologna.

⁴⁷ L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, 227 s.

⁴⁸ Così è nel caso dell'art. 14 St. CM Roma Capitale, rubricato “Immigrazione e Integrazione”, secondo cui la CM «considera il fenomeno migratorio quale elemento strutturale del territorio di competenza e potenziale di sviluppo socio-economico e culturale per la Città metropolitana stessa e per i Paesi di origine dei migranti» (c. 1); «riconosce l'integrazione come processo bilaterale di partecipazione attiva dei cittadini e delle cittadine straniere, nonché della società d'accoglienza, atto a promuovere la convivenza e la razionalità, il benessere e la coesione sociale, la costruzione di un'identità comune e condivisa» (c. 2); «promuove la conoscenza e il riconoscimento reciproco, per il superamento dei pregiudizi e per lo scambio intra-culturale permanente tra i cittadini stranieri e i cittadini autoctoni» (c. 3); «valorizza le identità culturali, religiose e linguistiche e sostiene le minoranze etniche» (c. 4); «promuove lo sviluppo della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alle condizioni di cittadino straniero immigrato e di apolide, di richiedente e di titolare di protezione» (c. 5); «concorre a sviluppare il potenziale di integrazione del territorio di competenza e a garantire pari opportunità di accesso al sistema di interventi e servizi pubblici, nonché alle risorse del territorio metropolitano» (c. 6); «collabora con gli enti locali, la Regione e lo Stato, nonché con le realtà, anche private, operanti nel settore sociale, per il consolidamento di una cultura istituzionale dell'accoglienza e dell'inclusione e per il contrasto alle discriminazioni e alla xenofobia» (c. 7). Ad ogni modo, la legislazione regionale conferma in capo al nuovo ente metropolitano funzioni in materia, ove prevede che spetti ad essa la «promozione e la realizzazione delle azioni a carattere sociale e culturale per l'accoglienza e l'inclusione dei cittadini immigrati, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione internazionale, umanitaria e sociale nonché dei loro familiari, in concorso con lo Stato, la Regione ed i comuni» (art. 7, c. 3, lett. d, l. Lazio n. 14/2015).

⁴⁹ L'art. 13, c. 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), pur escludendo le Province dalle azioni di protezione civile al verificarsi di un evento calamitoso, affida loro funzioni di programmazione delle azioni di previsione e prevenzione, nonché lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed alla elaborazione dei dati interessanti la protezione civile. Cfr. M. MALO, *L'ordinamento della protezione civile*, in M. MALO, F.S. SEVERI (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*,

Osservatorio sulle fonti

corrente e, anche grazie al supporto della legislazione regionale di settore⁵⁰, vi sono casi di Statuti che confermano in capo al nuovo ente i compiti spettanti alla Provincia sostituita, nonché le funzioni di coordinamento e supporto ai Comuni metropolitani⁵¹.

Un altro settore di interesse per gli Statuti metropolitani è quello della polizia locale. Nonostante le incertezze derivanti dal riparto di competenze del Titolo V vigente⁵², la legislazione regionale ha confermato in capo alle Province funzioni di polizia locale⁵³, così che gli Statuti metropolitani hanno potuto riconoscere alle Città metropolitane il compito di condurre «politiche di sicurezza integrata» e di offrire «supporto» e «coordinamento» all'azione delle polizie locali dei Comuni⁵⁴.

Un ultimo ambito menzionato dagli Statuti metropolitani è quello della gestione dei parchi e delle aree protette. Per quanto di loro competenza, le Regioni hanno adottato una legislazione che ricalca il modello gestorio offerto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)⁵⁵, fondato sulla creazione di enti pubblici *ad hoc*,

Giappichelli, Torino, 1995, 53 ss. Per un *excursus* dell'evoluzione normativa del sistema di protezione civile, nella particolare prospettiva del potere di ordinanza, cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo* 164 Giappichelli, Torino, 2011, ss. Sulle recenti novità al sistema di protezione civile introdotte con il d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, cfr. A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1059 ss.

⁵⁰ Legge Lazio 26 febbraio 2014, n. 2 (Sistema integrato regionale di protezione civile. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile).

⁵¹ Art. 11.3 St. CM Roma Capitale.

⁵² La disciplina statale di riferimento si rinviene nella legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale), che all'art. 12 affida anche alle Province funzioni di polizia locale. Sebbene la riforma del Titolo V del 2001, nell'affidare allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine a «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (art. 117, c. 2, lett. h, Cost.), non offrisse risposte chiare sulla competenza legislativa relativa alla polizia locale, la successiva giurisprudenza costituzionale ha chiarito come essa rientri nella potestà residuale delle Regioni (*ex multis*, sentt. n. 167/2010 e n. 141/2012). Sul problematico inquadramento della «polizia amministrativa locale» nei mutamenti del quadro costituzionale dovuti alla riforma dell'art. 117, cfr. F.P. STAFFIERI, *I poteri della polizia locale nella l. n. 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2006, 804 ss.

⁵³ Come, ad esempio, la legge Lazio 13 gennaio 2005, n. 1 (Norme in materia di polizia locale), o la legge Campania n. 13 giugno 2003, n. 12 (Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza).

⁵⁴ L'art. 11 St. CM Roma Capitale afferma che la CM «garantisce, attraverso il Corpo della Polizia Locale della Città metropolitana, le politiche di sicurezza integrata a supporto e in coordinamento con l'azione delle polizie locali dei Comuni che la costituiscono», demandando ad un regolamento del Consiglio la disciplina dell'«esercizio delle funzioni di polizia locale di cui è titolare la Città metropolitana». Secondo l'art. 38.2 St. CM Napoli, la CM «garantisce, attraverso il Corpo di Polizia della Città metropolitana, le politiche di sicurezza integrata a supporto e in coordinamento con l'azione delle polizie locali dei Comuni che la costituiscono».

⁵⁵ Anche qui, la cornice legislativa di riferimento è rintracciabile a livello statale, precisamente nella legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), la quale consente alle Regioni di istituire parchi e riserve naturali di interesse regionale e locale (art. 2). La legge quadro detta una serie di principi fondamentali rivolti alle Regioni, fra cui l'utilizzo della fonte legislativa per l'istituzione dei parchi e l'obbligo di garantire la partecipazione delle Province e degli altri enti locali al procedimento di istituzione ed alla gestione dell'area protetta (art. 22). Più in generale, sui contenuti della legge quadro cfr. B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Rivista giuridica*

Osservatorio sulle fonti

o prevedendo il diretto coinvolgimento degli enti locali⁵⁶. Fra gli Statuti delle Città metropolitane, quello che dedica maggiore spazio alle aree protette è lo Statuto milanese, che qualifica tra le “funzioni fondamentali” - impropriamente, stando al dato della legge “Delrio” - anche quelle riferite alla gestione dei “parchi di scala metropolitana”⁵⁷.

Da ultimo, occorre osservare come la regionalizzazione del complesso delle funzioni provinciali non abbia certo contribuito ad accentuare l'identità delle Regioni quali enti di indirizzo, programmazione e controllo⁵⁸. Una buona quota delle funzioni acquisite,

dell'ambiente, 1994, 1 ss.; G.F. CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1993, 610 ss. Queste disposizioni, ad oggi, devono essere interpretate in senso conforme alla modifica del Titolo V del 2001 e, in particolare, all'attribuzione alla potestà esclusiva statale della materia “ambiente” (art. 117, c. 2, lett. s), entro cui rientra la disciplina delle aree protette. Cfr. S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente dopo il nuovo Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, 373 ss.; C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 516 ss.

⁵⁶ Per una rassegna della legislazione regionale e dei diversi indirizzi in tema di gestione delle aree protette, cfr. C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, cit., 539 ss.

⁵⁷ L'art. 33.1.e St. CM Milano, tra l'elenco delle “funzioni fondamentali” si riferisce anche alla «valorizzazione del sistema delle aree protette regionali e dei parchi di scala metropolitana intesi come un unico servizio collettivo, una rete infrastrutturale primaria del suo sistema sociale e territoriale. Per questo la Città metropolitana opera per una gestione unica dei parchi di scala metropolitana interamente compresi nel perimetro, al fine di favorirne una gestione coordinata e di promuoverne le singole identità, l'ampliamento e il collegamento tra gli stessi, per creare un unico parco metropolitano. Per i parchi non interamente compresi nel proprio territorio, ma integrati nel sistema verde metropolitano, promuove forme di gestione coordinate». La Città metropolitana esercita, inoltre, la funzione di ente gestore del Parco Agricolo Sud Milano, anche attraverso la predisposizione del Piano territoriale di coordinamento (art. 37.2).

Il riferimento legislativo regionale va alla legge Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 (Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale), la quale istituisce, meglio di altre Regioni, un sistema in grado di rispondere alle esigenze di differenziazione delle politiche di gestione, anche nell'ottica della valorizzazione del dato antropico e del coinvolgimento dell'amministrazione locale e della popolazione residente; cfr. A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, III, Giuffrè, Milano, 2014, 727. In particolare, è utile qui ricordare come l'art. 16, dedicato alla “Classificazione dei parchi regionali”, prevede i “parchi di cintura metropolitana”, da intendere «quali zone di importanza strategica per l'equilibrio ecologico dell'area metropolitana, per la tutela ed il recupero paesistico e ambientale delle fasce di collegamento tra città e campagna, per la concessione delle aree esterne dei sistemi di verde urbani, per la ricreazione ed il tempo libero dei cittadini, mediante la più efficace gestione del paesaggio, con particolare riguardo alla continuazione ed al potenziamento delle attività agro-silvo-colturali». La gestione dei parchi regionali viene affidata ad enti di diritto pubblico, composti dagli enti locali territorialmente interessati o volontariamente aderenti, oppure dagli stessi enti locali (art. 22). La l.r. n. 86/1983 offre la principale disciplina di riferimento regionale assieme alla l.r. 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi).

⁵⁸ Cfr. A. SIMONCINI, *La “rivoluzione promessa”: le Regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in N. ANTONIETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Istituto Luigi Sturzo, Roma, 2014, 124 ss. Oggi, quindi, sembra di non poter più essere così ottimisti come nel 1990, quando si osservava come alla Regione restassero «tali e tanti poteri normativi e programmatori rispetto alle Città

Osservatorio sulle fonti

infatti, hanno natura di amministrazione attiva e va ad aggiungersi ulteriormente al carico di funzioni che già grava sulle Regioni e contribuisce alla confusione circa il ruolo di questi enti⁵⁹. Viceversa, l'incardinamento nel sistema locale delle nuove Città metropolitane, nella prospettiva del governo di area vasta, avrebbe forse richiesto una più generale riflessione sull'assetto delle funzioni di tutti i livelli di governo, compresi gli enti regionali, e non una semplice spartizione che, in molte realtà, si è limitata a sovrapporsi frammentariamente allo *status quo*⁶⁰.

Su tutto, grava lo stato di incertezza legato ai mutamenti che potrebbero conseguire dall'eventuale approvazione della riforma costituzionale attualmente in discussione. Ove tale riforma giungesse ad approvazione si verificherebbero delle rilevanti modifiche nella disciplina delle materie di competenza legislativa di Stato e Regioni o avremmo la scomparsa di un ente intermedio di "area vasta" sul modello della Provincia⁶¹; tutti fattori che renderebbero ancora più provvisorio il processo di riordino delle funzioni amministrative attualmente in atto.

metropolitane, che non sembra realistico il timore di una disarticolazione del ruolo regionale» (cfr. U. DE SIERVO, *Articolazione dei poteri nell'area metropolitana*, in *Quaderni regionali*, 1991, 35).

⁵⁹ Cfr. A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, 3.

⁶⁰ P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, 6 s.

⁶¹ Sul punto, sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *La disciplina sull'"area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2015.

Osservatorio sulle fonti

RASSEGNA DEI PRINCIPALI ATTI LEGISLATIVI REGIONALI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI NON FONDAMENTALI

- Legge **Toscana** 3 marzo 2015, n. 22 [Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014]
- Legge **Toscana** 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011)
- Legge **Toscana** 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011)

- Legge **Emilia-Romagna** 30 luglio 2015, n. 13 (Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni)

- Legge **Liguria** 10 aprile 2015, n. 15 [Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)]

- Legge **Lombardia** 8 luglio 2015, n. 19 [Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)]
- Legge **Lombardia** 12 ottobre 2015, n. 32 [Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni')]

- Legge **Puglia** 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)

- Legge **Campania** 9 novembre 2015, n. 14 (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)

- Art. 7, legge **Lazio** 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016)

Osservatorio sulle fonti

- Legge **Piemonte** 29 ottobre 2015, n. 23 [Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)]
- Legge **Veneto** 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali)
- Legge **Calabria** 22 giugno 2015, n.14 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56)