

## **Recensione del libro “La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni”, a cura di Franco Pizzetti**

Giovanni Cavaggion<sup>[1]</sup>

Il volume (edito da Giuffrè, Milano, 2015), a cura di Franco Pizzetti, si compone di una prefazione, di un commentario comma per comma all'articolo 1 della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), e di una raccolta di alcuni materiali relativi alla successiva attuazione (fonti normative secondarie, atti di natura amministrativa e giurisprudenza costituzionale) della norma stessa.

Il primo capitolo è dedicato alle disposizioni generali (commi da 1 a 4), il secondo capitolo alla istituzione e disciplina delle Città metropolitane (commi da 5 a 50), il terzo capitolo alle Province (commi da 51 a 100), il quarto capitolo alla Città metropolitana di Roma capitale (commi da 101 a 103), il quinto capitolo a organi e funzionamento delle unioni di Comuni ed alle fusioni di Comuni (commi da 104 a 141), il sesto ed ultimo capitolo alle disposizioni finali (commi da 142 a 151).

L'opera risulta particolarmente preziosa in particolare in virtù della scelta di attenersi all'impianto originario della legge Delrio, che consente all'interprete di orientarsi in un testo che risulterebbe altrimenti di lettura estremamente complessa. Come noto infatti, il Governo ha posto la questione di fiducia prima dell'approvazione del Senato, così compattando l'intero articolato della legge (che era composta da numerosi titoli e capi) in un unico articolo composto da ben 151 commi. La scomposizione dell'articolo consente la ricostruzione di quella che era la *ratio legis* originaria, la volontà del legislatore, successivamente sottoposta ad una forzatura forse necessaria in nome della certezza dei tempi di approvazione.

In sede di prefazione e di commento emerge evidente la consapevolezza di trovarsi di fronte ad una legge “di sistema”, una legge che tuttavia necessita di essere attuata e sperimentata nella prassi ai fini di poter essere compiutamente valutata. La legge Delrio riconfigura infatti il sistema di Città metropolitane, Province, enti di area vasta e Comuni, aprendo nuovi scenari che possono essere forse in parte previsti, ma che potrebbero altresì portare (ed in parte hanno già portato) ad approdi inattesi. L'intervento riformatore giungeva peraltro a coronamento di un lungo dibattito circa l'opportunità di abolizione delle Province (spesso ispirato a logiche, non prive di una connotazione demagogica, di c.d. “contenimento dei costi della politica”) che aveva già una prima volta trovato sbocco normativo, attraverso

il decreto c.d. "salva Italia" (d.l. n. 201/2011), poi dichiarato parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la nota sentenza n. 220/2013.

Il commento alla legge Delrio muove spesso dalla convinzione che la stessa sarebbe in qualche modo anticipatrice di una successiva riforma costituzionale (come in effetti avrebbe potuto succedere con la riforma Renzi/Boschi), alla quale essa avrebbe dovuto spianare la via, per poi essere di fatto costituzionalizzata in una fase successiva. Rimane quindi sullo sfondo la questione relativa al destino di una riforma che la stessa Consulta ha definito in qualche modo propedeutica ad una revisione costituzionale nel caso in cui detta revisione venga bocciata (come in effetti lo è stato) dal corpo elettorale al referendum del 4 dicembre (eventualità che, a onor del vero, sembrava piuttosto remota all'epoca delle grandi intese).

L'A., pur definendo programmaticamente la legge n. 56/2014 un "capolavoro di ingegneria costituzionale", non manca di rilevare, più pragmaticamente, come la stessa non sia priva di imprecisioni e criticità (sulle quali peraltro è rinvenibile un'ampia letteratura, a dimostrazione della perfettibilità del testo, che del resto è caratteristica di ogni riforma di ampio respiro). Vero è che ciò è in parte conseguenza del travagliato iter parlamentare della legge, ma vero è altresì che il tentativo di anticipare (in un certo senso "al buio") il legislatore costituzionale si presenta come necessariamente problematico. Da questo punto di vista appare sicuramente centrato il parallelo con la legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), tenendo presente che quest'ultima è poi stata, in effetti, in gran parte costituzionalizzata dalla riforma del Titolo V del 2001 (legge costituzionale n. 3/2001).

Particolare risalto viene inoltre dato alle scelte del legislatore ordinario di riportare il Comune al centro del sistema istituzionale (in conformità al principio di sussidiarietà verticale) da un lato, e di disegnare un sistema di funzioni a geometria variabile per quanto riguarda il livello di governo intermedio dall'altro, con rapporti tra Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni improntati ad un alto livello di flessibilità. In quest'ottica si evidenzia come la legge in commento fornisca un incentivo ai fini dell'effettivo rispetto del principio di leale collaborazione.

L'A. ha peraltro ben presente come la legge Delrio rappresenti un vero e proprio cantiere aperto, che presenta forse un progetto le cui linee guida sono state definite, ma la cui forma e struttura definitiva dipenderà in massima parte dalle modalità attuative adottate in concreto da tutti gli attori coinvolti. Una prima criticità di questo tipo viene immediatamente rinvenuta nella legge n. 190/2014, con particolare riferimento alla sua influenza sull'effettivo ricollocamento delle funzioni. La previsione è stata confermata dalle innumerevoli questioni aperte negli ultimi due anni in tema di attuazione della legge Delrio (molte ancora irrisolte), evidenziate dalla letteratura di settore, alcune delle quali affrontate su questa rivista.

Nel complesso il volume rappresenta una ricostruzione completa ed esaustiva del disposto della riforma degli enti locali operata dal legislatore ordinario, non priva di attenzione per le criticità e le sfide poste per il futuro. Unica sfida che forse viene lasciata sullo sfondo (quasi che la stessa non fosse creduta verosimile, forse coerentemente, visto l'imprevedibile sviluppo dell'assetto politico-istituzionale negli ultimi anni) è quello che una riforma costituzionale in un certo senso "invitata" dalla legge Delrio in effetti non veda mai la luce.

Il rischio è infatti che il capolavoro di ingegneria costituzionale, in caso di mancata conferma in sede di referendum costituzionale della riforma Renzi/Boschi, si riveli un capolavoro incompiuto: tenere insieme Costituzione vigente e Costituzione annunciata è certamente una notevolissima impresa, ma cosa fare se la Costituzione annunciata rimane tale?

Nondimeno, il volume rimane un'opera imprescindibile per gli studiosi della riforma Delrio (e, verrebbe da dire, per gli studiosi della riforma costituzionale approvata dalle Camere). La puntuale analisi dell'intero corpo della legge n. 56/2014 rimane uno sforzo sinora ineguagliato, che fornisce all'interprete (ed in particolare ai giovani studiosi) una mappa per orientarsi in un articolato (o meglio, in una serie di commi) non sempre di facile lettura.

---

[1] Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e diritti presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale.