

## AUDIZIONE SUI DISEGNI DI LEGGE N. 57/2023 E CONNESSI

(Disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei sindaci).

### Prima Commissione Permanente del Senato (Affari Costituzionali)

Daniele Donati - Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna

---

#### **PREMESSA.**

I disegni di legge 57/2023 e connessi (da qui in poi d.d.l.), comunicati alla Presidenza della Prima Commissione Permanente del Senato (Affari Costituzionali), hanno a oggetto principale la revisione della forma di governo introdotta dalla l. 56/2014 per i cosiddetti enti intermedi, di area vasta.

Tutti e cinque i d.d.l., nelle loro presentazioni pur diversamente formulate e articolate, concordano nel constatare come la cosiddetta riforma Delrio abbia causato l'eccessivo indebolimento delle province, private in questi anni di personale e risorse finanziarie, in molti casi incapaci di assicurare un efficace svolgimento delle funzioni che storicamente spettavano a questi enti (in particolare gestione e manutenzione delle strade e la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado).

È in base a queste motivazioni e a rimedio delle debolezze evidenziate che quattro dei cinque d.d.l. presentati (d.d.l. 57, 203, 367 e 417), propongono un ritorno all'elezione diretta del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale, sostanzialmente nelle forme antecedenti il 2014. Gli stessi quattro d.d.l., a margine, estendono la reintroduzione dell'elezione diretta anche per gli organi delle città metropolitane (Sindaco e Consiglio metropolitano). Il tutto aggiungendo richiami a profili di incostituzionalità dell'attuale modello di secondo grado.

Diversamente il d.d.l. n. 459, comunicato alla Presidenza della Commissione il 10 gennaio 2023, d'iniziativa del senatore Parrini, propone la sola reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali mantenendo il modello attuale.

A mio parere, vanno distinti almeno quattro profili di analisi e, quindi, di intervento. Si esamineranno dunque, pur brevemente:

1. la distinzione tra assetto funzionale e strutturale degli enti di area vasta;
2. la considerazione del quadro attuale e i possibili modelli di rilancio;
3. la specialità delle città metropolitane
4. la forma di governo degli enti di area vasta.

#### **1. DISTINZIONE TRA ASSETTO FUNZIONALE E STRUTTURALE DEGLI ENTI DI AREA VASTA.**

A mio parere i d.d.l., nel loro focalizzarsi sulla riforma del profilo istituzionale degli enti di area vasta, mancano di rispondere appropriatamente alle fragilità qui invocate a motivare la riforma in programma.

In altri termini, e più esplicitamente, rilevo **una certa incoerenza tra una domanda di intervento sui problemi di inefficienza - seri, reali e cogenti - dell'apparato amministrativo delle province (e delle città metropolitane) e una risposta che riporta in essere l'assetto politico preesistente al 2014.**

Partirei da un'affermazione tanto elementare quanto fondante ogni analisi sull'organizzazione: qualsiasi progetto di riforma istituzionale, qualsiasi intervento sull'architettura e il sistema di governo di un ente deve partire da un chiaro intendimento sul profilo sostanziale dell'ente stesso, dalla sua vocazione, dal ruolo che si vuole che abbia nel quadro dell'assetto amministrativo complessivo (e, in questo caso, territoriale e multilivello). **Definito cosa si vuole che un certo soggetto faccia (e faccia bene), si va a definire la forma di governo più idonea a perseguire quella finalità.**

Ora, **nel nostro paese, una riflessione in questo senso sugli enti in questione non è mai stata davvero svolta.** L'impressione, molto condivisa in dottrina, è che sulle province vi sia sempre stata una vaghezza, perdurante e colpevole, proprio a causa dell'irrisolta connessione tra soluzioni organizzative e profilo competenziale, tra soggetti e oggetti. E che si discuta delle forme perché non si ha chiara la sostanza.

Si pensi in questo senso al d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) a cui quattro d.d.l. intendono ritornare, tralasciando il fatto che **le norme del TUEL sulle province sono abrogate e sostituite integralmente dalla l. 56/2014 ai sensi dell'art. 1, comma 51 di quest'ultima.**

Pur nell'intento di rilanciare e rafforzare il ruolo provinciale dando corpo a un ente a fini generali che *«rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo»*<sup>1</sup>, il TUEL all'art.19 si limita a riconoscere a questi enti *«le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale»* in settori (ampi) che risultano specialmente collegati all'uso e alla difesa del suolo<sup>2</sup>. Come si vede, nulla di definito.

Né questo è tutto. Infatti a seguire, usando la stessa tecnica<sup>3</sup> e quindi con analoga imprecisione, si assegna alla provincia *«in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti»* il compito di promuovere e coordinare attività, o realizzare *«opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo».*

Colpisce la scelta di un **criterio che rimanda a una complessa e inedita analisi della dimensione degli interessi che agitano dietro all'esercizio di ciascuna funzione** (escluse solo quelle *«che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale»*) **per ogni contesto provinciale** - dovendo riferirsi specificamente a *«le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative»*<sup>4</sup>.

Con obiettivi così ambiziosi, l'esito fu a dir poco deludente. **Ne è consapevole e giustamente se ne occupa il d.d.l. 417** che, all'art. 4, delega il Governo a procedere con la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, consentendo a queste ultime, attraverso un'intesa con le regioni, di proporre in sede di Conferenza unificata i migliori requisiti da adottare.

---

<sup>1</sup> Così l'art.3, comma 3 del TUEL, che si distacca da quanto prevedeva l'art. 14 della l. 8 giugno 1990, n. 142).

<sup>2</sup> I settori precisamente sono:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

<sup>3</sup> Così l'art.19 comma 2.

<sup>4</sup> ...secondo l'art. 5 dello stesso TUEL, che rinvia ai principi di cui all'art. 4, comma 3 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

Di fatto in quella fase **questa analisi non fu mai svolta davvero**, almeno come processo strutturato e organizzato. Piuttosto **si ebbero, regione per regione, scelte compiute per singola materia e in ragione di esigenze e contingenze di contesto. Ne risultò un mosaico di soluzioni anche significativamente diverse** tra loro che di fatto riducevano fortemente il novero delle funzioni attribuite “in proprio” alle province, e che piuttosto assegnavano loro un ruolo, oltre che di pianificazione, di coordinamento di attività originate (soprattutto) nella potestà regionale, le quali poi riverberavano e si concretizzavano, in gran parte dei casi, a livello comunale.

Restava e resta così inespressa - perché mai formulata - la scelta sul ruolo proprio delle aree vaste e senza risposta la domanda su cosa davvero si chiedesse a queste amministrazioni, quale fosse la loro vocazione.

**Su questa irrisolutezza, si appunta tutta l’attenzione del legislatore quando la crisi del 2008 comincia a far sentire i propri effetti.** Infatti, mentre in tutta Europa si dà il via a una stagione di nuovo accentramento che rivede in vario modo il disegno autonomistico territoriale, il governo Monti tra il 2011 e il 2013 concentra i propri interventi esclusivamente su quel livello<sup>5</sup>. E ciò - **come si evidenzia nella presentazione del d.d.l. 57 - con il favore di una campagna di stampa che aveva identificato nelle province l’esempio più evidente dello spreco di risorse pubbliche** per la (si disse) evidente sproporzione tra l’inconsistenza delle competenze assegnate a quel livello e i costi che quella classe politica e quell’apparato amministrativo comportano.

## **2. CONSIDERAZIONE DEL QUADRO ATTUALE E POSSIBILI MODELLI DI RILANCIO.**

È qui che, dopo la bocciatura da parte della Corte Costituzionale dello strumento della decretazione d’urgenza con sent. 220/2013, **inizia il processo che porterà alla legge 56/2014.**

In essa **da una parte vi è la riconduzione delle disposizioni in materia di ordinamento locale alla sede legislativa ordinaria** (pur con un testo costituito da solo articolo, ripartito in 151 commi) e, **dall’altra, la ripresa delle linee di intervento già indicate nelle disposizioni del triennio 2011-2013.**

Il ripensamento è profondo, e condotto **nell’esplicita prospettiva - che oggi sappiamo abortita a esito del referendum del 4 dicembre 2016 - di una riforma costituzionale che cancellasse le province dal testo costituzionale** salvando al contempo, a quel livello, le sole aree destinate a divenire città metropolitane. Si motivano così:

- la sommarietà delle disposizioni della l. 56/2014 relative alla provincia, resa ente meramente funzionale allo svolgimento di competenze limitate, quasi agenzie di supporto agli enti locali
- la scelta di strutturare entrambi gli enti di area vasta in una forma di governo indiretto, di secondo livello, anche e soprattutto per la relazione privilegiata che questi dovevano (o avrebbero dovuto) instaurare con il livello comunale.

Al momento presente, questa precarietà provinciale non è più giustificabile.

Ma non basta: a partire **dal taglio di spesa di 1 miliardo di euro** e dalla riduzione della **dotazione organica di personale del 50% per le province e del 30% per le Città metropolitane** (rispetto all’8 aprile 2014) **previste dalla Legge di stabilità del 2015**, questi enti hanno sofferto una grave incertezza e insufficienza degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a loro favore. Ciò ha **non solo pregiudicato fortemente gli intenti della riforma Delrio (e specialmente la capacità programmatica)** degli enti

---

<sup>5</sup> Le norme che si sono succedute sul tema sono il decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148 - cd “manovra *bis*” o “manovra di Ferragosto”, l’art.23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n.214 - cd decreto “Salva Italia”, e gli artt.17, 18 e 19 del successivo decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135 - cd decreto per la “*Spending review*”.

in esame - come rilevato a più tratti dalla Corte dei Conti), **ma ha anche compromesso l'esercizio delle funzioni fondamentali** che, ai sensi dell'art.119, 4° comma Cost., devono essere necessariamente finanziate a carico delle finanze statali.

**La situazione è cambiata solo negli ultimi due anni con le leggi di bilancio per il 2021 e 2022.** Con disposizioni mirate a stabilire un assetto finanziario definitivo per il comparto, coerente con il disegno del federalismo fiscale, a decorrere dal 2022 si sono istituiti **due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane** che introduce un meccanismo di perequazione con cui si abbandonano i criteri storici di attribuzione delle risorse per tenere progressivamente conto della **differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali**, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni.

Resta il fatto che, alla cronica indeterminatezza del ruolo degli enti intermedi, si è di fatto affiancata – nel momento cruciale della loro trasformazione – un'assoluta incapacità finanziaria.

**Per quanto fin qui evidenziato, sono convinto che questa volta il processo di riforma e rafforzamento debba quindi partire non solo da un intendimento preciso di ciò che alle province (e alle città metropolitane) si chiede di fare, del ruolo che vi si vuole assegnare, ma anche dalla contestuale previsione di una adeguata copertura finanziaria che metta gli enti in questione nelle condizioni di svolgere appieno quel ruolo.**

Ciò implica la scelta, o forse meglio, il bilanciamento tra due modelli possibili (e storicamente alternatisi nel nostro ordinamento):

- a) **come soggetti titolari, oltre che di funzioni proprie, di funzioni conferite dallo Stato e dalle regioni (come previsto dal TUEL);**
- b) **come soggetti principalmente collettori, mediatori e coordinatori di funzioni comunali** che possano essere più efficacemente svolte in forma unitaria e/o a livello sopra comunale (come previsto dalla l. 56/2014).

Vediamoli distintamente:

- a) la prima formula implica – oltre all'esatta definizione delle competenze proprie di province e città metropolitane, un'attenta riflessione sulle funzioni e i servizi, attualmente in capo allo Stato o alle Regioni, che possano trovare più adeguato svolgimento ed efficace erogazione a livello di aree vaste. In questa direzione **stanno già muovendo numerose giunte regionali.** Uno sguardo generale sui procedimenti legislativi in corso vede nella gran parte dei casi **un'articolazione in due fasi, con la determinazione di principi fondamentali in un primo testo e il rinvio a una norma successiva per la determinazione puntuale delle scelte di riallocazione di funzioni proprie delle Regioni.**

Ciò avviene per due ragioni.

Da una parte vi è la necessità di comprendere meglio quali funzioni riallocare a livello intermedio (**cosa conferire**) e il **meccanismo più appropriato di riallocazione (come conferire)**, anche in ragione delle differenze tra provincia e provincia.

Dall'altra, si è consapevoli dell'**insufficienza di risorse finanziarie e di personale** di cui (come si è detto) soffrono gli enti intermedi, città metropolitane incluse.

- b) il secondo modello, privilegiato dalla l. 56/2014, pur avendo applicazione anche per le province<sup>6</sup>, trova massima attuazione in relazione alle città metropolitane, al punto di divenire il loro tratto denominante.

Questa dimensione, finora concretizzatasi in ben pochi casi, è oggi a mio giudizio **non solo da sostenere e rafforzare, ma da ampliare fortemente**. Si sottolinea a tal proposito che, con l'avanzare dei **progetti finanziati dal PNRR sulla sostenibilità ambientale e sui processi di digitalizzazione**, l'incremento delle attività svolte in forma unitaria a livello provinciale o metropolitano si profila come determinante per assicurare un impatto più efficace, diffuso e differenziato dei diversi interventi su tutto l'ambito comunale.

La riforma in discussione – qualunque sia la scelta che compirà - dovrebbe dunque **disciplinare le forme di questa collaborazione tra provincia/città metropolitana e i comuni**, prevedendo ad esempio la redazione di atti convenzionali che diano vita a uffici comuni, l'avvalimento di uffici dell'ente di area vasta o, ancora, una collaborazione “in verticale” e meramente funzionale su singoli progetti.

### 3. LA SPECIALITÀ DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Occorre ora esaminare il tema della differenziazione tra province e città metropolitane.

**L'errore di ragionare della forma istituzionale, prima e oltre la natura** degli enti stessi si ripropone anche in questo caso, col **risultato di omologare due enti** tra i quali è invece **necessario mantenere una decisa differenziazione**.

Questa esigenza emerge con chiarezza dal **testo costituzionale che, nella II Parte - Titolo V, richiama costantemente in via distinta i due soggetti posti a governo delle aree intermedie: solo l'intento di evidenziare il loro diverso profilo può giustificare questa ricorrente duplicazione**.

Ciò, si noti bene, non significa affatto mantenere le province nel loro attuale stato di incerta configurazione e debolezza strutturale ma, piuttosto, muoversi per ricercare e definire meglio le differenze con le città metropolitane.

Vediamo meglio secondo quali logiche le città metropolitane sono state realizzate nel 2014, ben 34 anni dopo la loro prima previsione nella l.142/1990 e oltre 20 dalla loro costituzionalizzazione.

Nel giusto tentativo di profilare in maniera puntuale il loro ruolo, la **legge Delrio delinea le città metropolitane come soggetti incaricati del rilancio del paese, secondo una lettura che fu salutata con grande interesse da molti esponenti del mondo produttivo, prima fra tutti Confindustria**.

**Non mancarono però le critiche**, visti i diversi azzardi che si tentarono in quelle - peraltro scarse - disposizioni. Ci si chiese **perché scommettere proprio su quei 10 ambiti urbani** (che diventeranno 14 in ragione delle scelte autonome di Sicilia e Sardegna), tra loro diversissimi. La scelta appare motivata da ragioni perequative, guidate dall'intento di **tracciare una rete nazionale di città che assieme contano il 36% della popolazione totale, generano oltre il 40% del valore aggiunto e il 28% delle esportazioni, contano il 35% delle imprese, sono la sede di circa la metà delle start-up innovative, ospitano il 56% delle multinazionali insediate nel nostro Paese, sono la sede di 55 atenei e hanno il 100% delle infrastrutture essenziali di trasporto**.

---

<sup>6</sup> Oltre alle poche funzioni di cui all'art. 1, comma 85<sup>6</sup> (comunque collegate ai compiti dei comuni), al comma 88 la l. 56/2014 attribuisce alle province la predisposizione, d'intesa con i comuni, dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Altre censure furono rivolte alla scelta del legislatore di **far coincidere i confini delle aree metropolitane con quelli delle precedenti province**, quando si sarebbe dovuto circoscriverle agli ambiti comunali più strettamente connessi al capoluogo (nel 1990 si era motivata la loro previsione per il peso eccessivo di quei centri urbani sulla cintura circostante). La soluzione adottata nel 2014, **resa necessaria dalle infinite e irrisolte diatribe locali che avevano fatto fallire il processo avviatosi con la l. 142/1990**, se pure *tranchant*, ci porta a **intendere il territorio metropolitano come l'ambito di riferimento per un progetto di sviluppo, che è il cuore dell'attività e della missione istituzionale dell'ente**.

In effetti, proprio nell'intento di farne centri di innovazione attraverso il coinvolgimento unitario e complessivo delle istituzioni e degli attori privati di quelle aree, **la legge rubrica al primo posto tra le funzioni delle città metropolitane (art. 1, comma 44, lett. a) la pianificazione strategica, per la prima volta prevista in norma come «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio»**. E, coerentemente, prosegue elencando una serie di funzioni tutte legate alla crescita armonica dell'ambito di riferimento<sup>7</sup> che culminano (art.1 comma 44, lett. e) nella **«promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale»**, attraverso il **«sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico»**.

La dotazione in capo alle città metropolitane di uno **strumento di progettazione coordinata e di raccordo multilivello**, utile non solo al perseguimento delle diverse vocazioni del territorio, ma anche a convogliare su quegli obiettivi le risorse pubbliche e private a disposizione, è risultato da cui non si dovrebbe arretrare e che piuttosto **nella riforma** di cui qui si tratta **dovrebbe essere esportato anche sulle province**.

Le città metropolitane, se dotate di risorse finanziarie sufficienti e personale adeguato, sono e (a mio parere) devono restare **enti fortemente orientati ai temi di uno sviluppo complessivo dell'area che sia sostenibile, armonico, differenziato**. E che, a tal fine, si realizzi **attraverso la collazione e la mediazione degli interessi locali**.

Si viene così a **delineare un'architettura di queste istituzioni che ricorda fortemente l'ipotesi federativa** (o, forse meglio, confederativa) **comunale**, come **conferma l'art.1, comma 50, l. 56/2014 (che nessun d.d.l. intende abrogare)** laddove prevede che alle città metropolitane (e non alle province) si applichino - se *«compatibili»* - le disposizioni del T.U.E.L. relative ai Comuni.

Occorre in questo senso sottolineare anche che **l'art. 5 del d.lgs. 201/2022** appena approvato e recante il «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» stabilisce che **nelle città metropolitane sia sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica** (funzione già prevista dalla l. 56/2014, art. 1 commi 2 e 44, lett. c, a cui si è dato seguito in pochissimi casi). **A tal fine si prevede che il comune capoluogo possa essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni**.

---

<sup>7</sup> Le competenze non citate in testo sono

- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

#### 4. LA FORMA DI GOVERNO DEGLI ENTI DI AREA VASTA

Arriviamo così, non a caso solo alla fine, a **discutere delle forme di governo** e dell'ipotesi di ritorno all'elezione diretta proposta da 4 dei 5 d.d.l. esaminati.

In radice di ogni considerazione sulla configurazione degli organi fondamentali degli enti territoriali agita la diversa concezione del **“territorio-democrazia”** e del **“territorio-efficienza”**. Nel primo caso, lo spazio è **ambito per la rappresentanza democratica**, il luogo di riferimento di una comunità della quale si individuano gli interessi rilevanti, circoscrivendo ad essi la propria attenzione.

L'idea del territorio-efficienza invece mette l'accento sull'**esigenza di dare all'amministrazione pubblica lo spazio ottimale per svolgere la propria funzione**, e quindi insegue le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione. In questa direzione, com'è ben noto, muovono le ragioni di chi si preoccupa innanzitutto di sviluppo economico, se è vero che le dinamiche dell'efficienza spingono verso l'aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative.

È alla scelta tra queste due opzioni che la riflessione sul profilo funzionale degli enti d'area vasta deve portare.

**Se si opta per la creazione di enti portatori di interessi specifici rilevanti, destinati di conseguenza a esercitare un novero consistente di funzioni e a erogare, sotto la loro diretta responsabilità, servizi di rilievo, la scelta non può che cadere su una legittimazione politica diretta degli organi posti al loro governo.**

**Se invece, diversamente, si mira alla creazione di enti orientati allo sviluppo, chiamati a gestire in proprio funzioni e servizi per conto dello Stato o delle Regioni e, soprattutto, a favore dei Comuni, la scelta non può che essere per la conservazione della forma di governo indiretto, di secondo grado.**

Alcune precisazioni sono d'obbligo.

In primo luogo, come si anticipava, **non è detto che un'ipotesi escluda completamente l'altra: si deve piuttosto guardare alla identità prevalente in seno all'ente di cui si ragiona.**

**Né la soluzione dev'essere la medesima per entrambi gli enti di area vasta.**

È anzi a mio parere da **rigettare con decisione ogni forma di progressiva assimilazione dei due enti**. E ciò, non solo per la già menzionata **distinzione nel testo costituzionale**, ma anche per una **constatazione della realtà**: le 10 (o, meglio, 14) **città metropolitane sono nei fatti create attorno ai centri a maggiore conurbazione, capaci di attrattività economica e sperimentazione sociale**. Rafforzare questa vocazione delle città metropolitane **non pregiudica affatto un ritorno delle province alla loro piena capacità di governo** di interessi ad esse funzionali, pur nella considerazione attenta delle differenze territoriali, economiche, sociali che la geografia provinciale presenta (si pensi, per tutti, al caso delle aree interne).

Occorre inoltre prestare attenzione al fatto che la l. 56/2014, fin dalle sue prime battute (2° comma dell'unico articolo della legge), **asigna alle città metropolitane - e non alle province - tre «finalità istituzionali generali»**, ovvero **obiettivi propri e caratterizzanti** che i nuovi enti sono chiamati a perseguire, e precisamente proprio la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse

della città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La specificazione di queste finalità (in **norma che nessuno dei d.d.l. presentati abroga**) è, a mio parere, di grande rilievo. Viene messa in discussione, **circoscritta almeno, una concezione implicitamente e potenzialmente “universalistica”** di questi enti territoriali, che lascia il posto a **un orizzonte limitato e definito, che interferisce con la loro politicità, la orienta senza negarla, e conduce all’adeguamento delle forme a uno scopo, esplicito e dichiarato.**

Le città metropolitane, enti specializzati, **“finalizzati”** perché istituiti in prospettiva teleologicamente orientata, **“strumentale”** agli obiettivi decisi dalla legge devono quindi, a mio parere, conservare l’attuale modello di secondo grado, rappresentando il luogo in cui i sindaci, **possono convenire per governare interessi sovracomunali.** Né si deve trascurare il fatto che, a dispetto delle difficoltà e delle carenze fin qui evidenziate, questi enti hanno **negli ultimi 8 anni dato vita a esperienze significative e sempre più consolidate di sviluppo armonico del territorio, facendo accedere i sindaci al governo di interessi in precedenza riservati ad altra classe politica.**

Resta però da rispondere all’esigenza, evidenziata dalla Corte Costituzionale con sent. 240/2021 di intervenire su «una condizione di non conformità ai (...) canoni costituzionali di esercizio dell’attività politico-amministrativa» e a forme di responsabilità politica a carico del Sindaco metropolitano in ragione dell’attribuzione a questi enti di funzioni fondamentali non di mero coordinamento, ma di amministrazione attiva. La sentenza, si noti bene, **accerta l’incostituzionalità, ma non abroga le disposizioni della legge Delrio sulla forma di governo metropolitano, vista la «esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili (...) (a partire dalla natura dell’elezione, diretta o indiretta, ovvero dall’introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano)».**

In questo senso **una scelta possibile è l’adozione anche in sede metropolitana del modello attualmente in essere per le province (l.56/2014, commi 58-65), e cioè l’elezione a Sindaco metropolitano di uno dei sindaci dell’area da parte dei sindaci stessi e dei consiglieri comunali ivi eletti. In questo modo verrebbe però a interrompersi l’allineamento tra gli organi del Comune capoluogo e quelli della Città metropolitana attualmente in essere (l.56/2014, comma 21).**

**In alternativa,** conservando la coincidenza del sindaco metropolitano col sindaco della città capoluogo (scelta che aveva qualche fondamento per il rilievo degli interessi che muovono attorno a essa), si può considerare la possibilità di **sottoporre le linee di mandato di questi alla discussione, modificazione e approvazione del Consiglio metropolitano** in cui siedono i rappresentanti di tutte le parti politiche.

Infine e **in ogni caso,** come già prevedeva il d.d.l. presentato nella scorsa legislatura recante la delega al governo per la revisione del TUEL e come richiedono anche i d.d.l. 459 e 203 ora all’esame della Commissione Affari costituzionali, si rende **indispensabile l’introduzione di una Giunta che affianchi il Sindaco stesso.** Qui **i componenti,** invece che essere scelti sulla base della rappresentatività politica, **potrebbero venire identificati in base a un criterio di “rappresentatività territoriale”,** come espressione delle aree omogenee o delle unioni di comuni presenti nel territorio metropolitano. In seno all’organo esecutivo collegiale si verrebbe così a svolgere **un’attività di conciliazione e sintesi degli interessi locali.**

**In ogni caso, in questa prospettiva, si dovrebbero distinguere le funzioni assegnate al Consiglio e alla Giunta stessa.**



Resta in ogni caso da considerare che **le determinazioni su «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato**, il quale può quindi compiere la scelta che, in ragione del proprio orientamento, ritiene più idonea, **pur nel rispetto dei principi costituzionali** che, a mio giudizio, nelle soluzioni prospettate sarebbero comunque rispettati.

Diversamente **non rileva il richiamo**, fatto da più parti, **alla Carta Europea dell'autonomia locale**, ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439 che pure, coerentemente a quanto sin qui detto, all'art. 3 «*Concetto di autonomia locale*» riconduce «*il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare (...) una parte importante di affari pubblici*» a «*Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale*». Dette disposizioni, infatti, per la Corte costituzionale (sentt. 325/2010 e 50/2015) «*non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definatori*».

**Per parte loro le province, nel processo di rilancio e rafforzamento, possono conservare il modello di secondo livello o, diversamente, tornare a essere enti politici in senso pieno**, con l'elezione da parte dei cittadini di Presidente e Consiglio.

Ciò, come si è detto a più tratti, deve **dipendere della configurazione che verranno ad assumere sotto il profilo delle competenze loro assegnate**. Altrimenti, **con il mero ritorno all'elezione diretta al momento prevista da quattro d.d.l. su cinque, si avrebbero enti politici chiamati al governo di ben poco**. Né si giustificerebbe la spesa prevista di quasi 1 miliardo di euro all'anno per sostenere quella classe politica, laddove **tale spesa potrebbe piuttosto essere impegnata per finanziare le attività imputate a quegli enti a vantaggio delle relative comunità**.

Resta inoltre **l'esigenza anche per le province, di una reintegrazione della Giunta** (peraltro prevista dai d.d.l. 459 e 203 in esame) **quale che sia il modello prescelto di legittimazione degli organi**.

## Sintesi delle osservazioni

1. Esigenza di procedere prima alla definizione del profilo funzionale e poi alla determinazione della forma di governo.
2. Esigenza di bilanciare tra due possibili modelli:
  - enti dotati di funzioni proprie e delegate da Stato e regioni;
  - enti posti al supporto, coordinamento e orientamento strategico delle funzioni locali.
3. Esigenza di conservare la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province e, quindi, tra le rispettive forme di governo.
4. Esigenza di prevedere un adeguamento nella consistenza del personale e del finanziamento alle competenze assegnate.
5. Attenzione alle norme abrogate del TUEL a cui si rinvia.

## Sintesi delle proposte

- I.1 Conservazione in capo alla città metropolitana dell'attuale forma di governo in considerazione del loro ruolo di motore per lo sviluppo strategico del territorio, nella mediazione degli interessi locali.
- I.2 Accoglimento delle osservazioni della sent. 240/2021 della Corte costituzionale con introduzione della responsabilità politica del Sindaco metropolitano.
- II. Possibilità per le province di optare per l'elezione diretta degli organi o di conservare il modello attuale in ragione del profilo funzionale prescelto.
- III. Rafforzamento delle competenze provinciali e attribuzione della funzione di pianificazione strategica.
- IV. Introduzione delle Giunte in entrambi i modelli di legittimazione.

Bologna, 25 gennaio 2023

Prof. Daniele Donati

