

PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO

(AFFARI COSTITUZIONALI)

Audizione sul Testo unificato del Disegno di Legge

“Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali”

prof. Daniele Donati - Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna

Premessa: la priorità dell'assetto funzionale.

Il testo unificato del disegno di legge 57/2023 e connessi (da qui in poi ddl.) interviene – come dichiara il titolo – essenzialmente su due profili, tra loro strettamente collegati: la forma di governo dei cosiddetti enti di area vasta e l'insieme di funzioni da riconoscere alle province per il loro rilancio.

La discussione congiunta del modello di governo e delle funzioni è scelta giusta, specie rispetto a quanto era previsto nei ddl precedenti qui unificati in molti dei quali, dopo aver lamentato come la l. 56/2014, cosiddetta riforma Delrio, avesse causato un eccessivo indebolimento nelle competenze delle province, si procedeva esclusivamente al ritorno all'elezione diretta del Presidente e del Consiglio provinciale, con evidente incongruenza.

Diversamente, come da tempo si sostiene in dottrina, 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). Si afferma in altri termini un principio (certo, non scritto) di prevalenza/priorità del profilo funzionale su quello strutturale, che deve guidare la mano del legislatore a disegnare l'assetto degli enti in coerenza con quanto si chiede a quell'ente di fare, andando a definire la forma di governo più idonea per quelle finalità.

Per questa ragione le mie osservazioni si concentreranno proprio sulla natura e la consistenza delle funzioni ora attribuite alle province. Tre i punti essenziali:

1. *Gli effetti del ritorno alla legittimazione diretta: assetto collaborativo e assetto competitivo.*

Se quanto si è detto è vero, si deve ricordare in primo luogo come la forma attuale di governo degli enti di area vasta si giustifichi nell'idea, ben presente nella redazione della legge 56/2014, che le funzioni ivi assegnate dovessero essere di mero coordinamento, o almeno dovessero essere esercitate in forme che appunto garantissero il raccordo e la mediazione tra gli amministratori comunali presenti negli organi di entrambi gli enti.

Per la medesima ragione, si deve essere consapevoli del fatto che il ritorno alla forma di elezione diretta che in questo ddl si prevede ha conseguenza significative sull'intendimento e l'esercizio di dette funzioni.

Riportando in essere l'elezione diretta del Presidente e del Consiglio, il ddl elimina la connessione diretta tra ente intermedio e comuni e promuove il ritorno a due distinte classi

politiche. In tal modo si viene sì a chiarire la logica dell'attribuzione di funzioni fondamentali a un soggetto che torna essere pienamente politico e che quindi risponde delle proprie scelte e della sua gestione direttamente ai cittadini. Allo stesso tempo, però, gli organi di governo dell'ente intermedio e dei comuni, forti della loro legittimazione elettorale, distinta e diretta, possono muovere su traiettorie divergenti e perseguire obiettivi potenzialmente conflittuali con quelli degli altri soggetti.

È, in altri termini, il passaggio da uno schema (forzatamente) cooperativo a uno (naturalmente) competitivo, antagonista.

Degli effetti non considerati di tale cambiamento è testimonianza l'art. 4 comma 1 lett. a) che, nel riprendere letteralmente l'art.1, comma 44, lett. a) della l. 56/2014 per attribuire anche alle province la funzione di pianificazione strategica, qualifica il piano come l'«atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza».

Ora questa capacità attribuita al piano strategico era resa possibile in ragione della presenza assicurata agli amministratori locali negli organi metropolitani (la conferenza in funzione consultiva e il consiglio che lo adotta formalmente). Diventa molto difficile, se non impossibile, immaginare come, sia in sede provinciale che in sede metropolitana, si potrebbe chiedere alla pianificazione strategica di assumere scelte di indirizzo nei confronti delle attività di comuni e unioni che, a quel punto, sarebbero soggetti politici distinti: proviamo a immaginare la reazione di un sindaco o, a maggior ragione, del sindaco del capoluogo metropolitano al giungere di un atto del relativo ente di area vasta che si arroghi la prerogativa di dettargli obiettivi e priorità.

Nel ritorno a uno schema con due classi politiche separate e separatamente legittimate la pianificazione strategica dell'ente di area vasta dunque:

- potrebbe estendersi solo alle materie di competenza di quell'ente;
- avrebbe validità solo nei confronti dell'ente stesso.

È vero che nel testo in discussione si tenta di recuperare il profilo della collaborazione in verticale, tra livello locale ed ente intermedio. Il comma 2 lett. e), tra le altre deleghe per ulteriori interventi in materia, prevede infatti che il Governo promuova la «valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni» oltre a promuoversi «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali».

Il mio timore è però che si tratti di una formulazione ancora debole, che rischia nella prassi di tradursi nel procedere distinto e parallelo, quando non conflittuale, dei due livelli di governo locale.

2. *La disomogeneità nella geografia delle aree vaste*

Occorre poi evidenziare come, nel nostro paese, una riflessione sul ruolo che si vorrebbe attribuire alle province non sia mai stata davvero svolta. Né tantomeno – ed è profilo strettamente collegato al precedente – si è mai ragionato dell'assetto funzionale in relazione all'estrema diversità della mappa degli enti di area vasta (come invece il legislatore ha tentato di fare per i comuni, distinguendo di volta in volta tra comuni grandi e piccoli, passibili di decentramento interno o no ecc.).

Eppure, la disomogeneità della mappa provinciale è evidente: non considerando le città metropolitane e le Province autonome del Trentino-Alto Adige, la popolazione provinciale va dai 1.264.105 abitanti di Brescia ai 57.000 di Ogliastra. Per quanto riguarda l'estensione territoriale, invece, andiamo dai 6.966 chilometri quadrati di Foggia ai 211 di Trieste.

Non è azzardato dire, dunque, che gli enti provinciali presentano non solo esigenze, ma anche capacità e vocazioni diverse. Tra l'altro è impressione molto condivisa negli studi di diverse discipline che la mancata considerazione di queste diversità (e quindi delle diverse condizioni in cui le province operano e degli interessi su cui queste intervengono), sia all'origine della vaghezza, perdurante e colpevole, sul ruolo di questi enti e del loro incerto funzionamento anche nel regime precedente la l. 56/2014. Si ricorderà a questo proposito la campagna di stampa, ma anche il sentire diffuso nell'opinione pubblica in quegli anni che – erroneamente – giungeva a chiederne la soppressione. E si ricorderà – in quel clima – la lettera riservata inviata il 5 agosto 2011 da Jean Claude Trichet (allora Presidente della Banca Centrale Europea) e Mario Draghi (ai tempi governatore della Banca d'Italia, designato a succedere a Trichet) al presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, con la quale si condizionava il sostegno della BCE a «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)».

Sembra dunque che nel tempo ci si sia affrettati a discutere della forma di governo o, in estrema *ratio*, della soppressione delle province non solo non avendo chiaro a quale ruolo fossero destinate, ma anche per la mancata considerazione delle differenze che intercorrono tra loro.

Una certa attenzione in questo senso, molto condivisibile, si trovava tra le proposte qui unificate, nel d.d.l. 417 che, all'art. 4, prevedeva una delega al Governo per procedere alla 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.

Nel ddl unificato qui in discussione l'attenzione alle diversità degli ambiti provinciali è più sfumata: vi si accenna al comma 2 dell'art. 12 che, nel delegare al Governo per futuri interventi sulle funzioni delle province e delle città metropolitane accenna a più tratti all'esigenza di una considerazione della loro disomogeneità.

Vediamo però meglio

- ovviamente le funzioni fondamentali, di cui si occupa la lett. a) della norma citata, determinate in forma generale a opera dello Stato, non offrono spazi per la differenziazione: tali sono infatti quelle funzioni che hanno un peculiare rapporto con le caratteristiche e la ragion d'essere dell'ente, essendo quelle che lo caratterizzano come ente di un determinato tipo. Questa condizione spinge a una attenta considerazione fin d'ora delle stesse, perché il carico di competenze qui previsto potrebbe rivelarsi davvero troppo oneroso per le province più fragili o di piccole dimensioni, anche in ragione del ben noto calo nel personale e nelle risorse delle stesse;
- la lett. b) dispone invece che si proceda «in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» all'individuazione di funzioni ulteriori e non fondamentali in particolare negli ambiti già individuati agli articoli 19 e 20 del TUEL¹, e

¹ L'art. 19 prevedeva al comma 1 una lista di settori, e precisamente:

- a. difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b. tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c. valorizzazione dei beni culturali;

di quanto riallocato in applicazione dell'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56. A questo riguardo corre l'obbligo di segnalare come queste funzioni siano in gran parte ricadenti in materie di competenza regionale, ma nel testo del ddl qui in commento le regioni non siano nemmeno menzionate e tutto pare sia rimesso alle decisioni del legislatore statale.

Di fatto, quel che questa disposizione rivela, con una certa evidenza visto il richiamo a norme del TUEL (la cui vigenza andrebbe comunque verificata) è la marcata volontà di ritornare alla situazione precedente al 2014 piuttosto che procedere a un attento e calibrato rafforzamento di enti che, tra l'entrata in vigore della legge Delrio e il fallimento del progetto di riforma costituzionale, sono rimaste in sospenso troppo a lungo. E che reclamano oggi giustamente (anche dalle regioni) un nuovo corredo di competenze finalmente calibrate sulla loro realtà oltre a finanziamenti sicuri in relazione a esse, i quali in questo testo ancora non appaiono garantiti dalla debole formulazione della delega di cui all'art. 12, comma lett. g) che prescrive il futuro «riordino del sistema di finanziamento delle province, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui alla l.42/2009 (cosiddetta legge sul federalismo fiscale), e delle disposizioni del d.lgs. 216/ 2010 (ovvero le *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*).

3. *L'omologazione delle funzioni di province e città metropolitane*

La criticità che però si ritiene più grave è, al netto di deleghe dal contenuto ancora indefinibile, la pressoché assoluta parificazione tra le funzioni fondamentali qui assegnate alle province con quelle previste per le città metropolitane dalla l. 56/2014, alle quali sembrano restare come prerogativa esclusiva soltanto la competenza in materia di pianificazione territoriale generale e di mobilità e viabilità.

-
- d. viabilità e trasporti;
 - e. protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
 - f. caccia e pesca nelle acque interne;
 - g. organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
 - h. servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
 - i. compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
 - l. raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Al comma 2 si prevedeva invece che la provincia, «in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo».

Al comma 3, infine, si disponeva che «la gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali».

La gravità di questa omologazione discende da due ordini di ragioni, giuridiche e fattuali.

Cominciamo col dire che risulta da rigettare l'opinione di chi ritiene necessaria l'omogeneità degli enti posti al governo dello stesso livello territoriale: basti ricordare come, già nell'attuale quadro costituzionale, si ammetta tranquillamente che in Val d'Aosta non siano costituiti enti a livello provinciale, o che in Trentino e in Alto Adige sia attribuita loro potestà legislativa. O ancora come, fin dal 1948, il testo della nostra carta fondamentale ammetta e anzi promuova e dettagli due ben distinte forme di autonomia per il governo del livello regionale. E come oggi si promuova, in base all'art. 116 Cost., un'ulteriore differenziazione tra le regioni ordinarie.

È piuttosto vero l'opposto, e cioè che il testo costituzionale, menzionando distintamente i due enti di area vasta a partire all'art. 114, operi una diversificazione necessaria che il legislatore deve rispettare. La Costituzione, nel proporre quella dicotomia per l'area vasta, dà con tutta evidenza corpo preventivamente, in forma che si direbbe "istituzionale", a quel principio di differenziazione così poco frequentato dal legislatore ordinario, statale e regionale. E ancora troppo poco praticato, per quanto gli è possibile, dagli amministratori.

È dunque lo stesso testo costituzionale a immaginare che, per i territori metropolitani, si renda necessario un profilo distinto rispetto a quello degli altri enti di area vasta. Ed è per questa ragione che si ravvedono nel testo profili di potenziale incostituzionalità, laddove la stessa Corte costituzionale, nella sent. 240/2021, ha evidenziato come, per le città metropolitane, anche la sola coincidenza del territorio con le ex province fosse discutibile visto che si procedeva «senza (...) differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori».

D'altra parte, un semplice sguardo al reale rivela la necessità di tenere i due enti in considerazione distinta proprio per la natura degli interessi che orbitano in quelle aree. Così è in tutta Europa, laddove non solo le città con oltre un milione di abitanti, ma anche le altre, di dimensioni più contenute, conoscono una regolazione differenziata per l'oggettiva difformità dei bisogni da governare in quelle aree, peculiari se non per consistenza urbana o demografica, per le dinamiche sociali o economiche che in esse agitano.

Negare la differenza sostanziale e quindi rifiutare una diversificazione istituzionale delle città metropolitane significherebbe continuare a negare all'Italia quella "agenda urbana" per lo sviluppo che invece ha caratterizzato il rilancio di molti altri Paesi (si pensi alla Francia, alla Spagna, alla stessa Germania), visto che queste aree sono inevitabilmente all'avanguardia nell'individuazione di problemi che poi si rifletteranno anche nel resto del paese diventando, allo stesso tempo, i soli luoghi in cui si possono sperimentare soluzioni innovative.

Il ddl in discussione apre su questo fronte una prospettiva che – come si è detto – è quantomeno incerta, delegando il Governo a intervenire in futuro su

- «riordino e adeguamento delle funzioni fondamentali di ciascuno dei due enti alle mutate esigenze e caratteristiche dell'area vasta, che tenga conto e valorizzi le specificità di ciascuno dei due livelli di governo» (art. 12, comma 2 lett. a),
- all'individuazione delle ulteriori funzioni non fondamentali ulteriori «da attribuire, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alle città metropolitane, che tenga conto delle esigenze di interconnessione e di sviluppo omogeneo delle diverse aree del territorio metropolitano e assicuri alle medesime aree condizioni uniformi di fruibilità dei servizi» (art. 12, comma 2, lett. c). Su questo fronte si profila anche una dissonanza con

- l'art. 5 del d.lgs. 201/2022 e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2023, che per le città metropolitane tracciano un ruolo diverso e più consistente;
- all'individuazione delle ulteriori funzioni da attribuire alle province e alle città metropolitane in seguito alla definizione per ogni settore dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e alla insussistenza di riconosciute esigenze unitarie a un livello superiore di governo (art. 12, comma 2, lett. d).

Aggiungo in conclusione che, in relazione a quanto visto, almeno per le città metropolitane il ritorno al sistema a elezione diretta andrebbe ben considerato, vista non solo la tendenza diffusa in molti paesi anche extraeuropei a una progressiva immedesimazione del governo della città grande e dell'area vasta, ma anche il fatto che vi sono forme ben diverse per rispondere alle obiezioni di cui alla sent. 240/2021 della Corte costituzionale, laddove questa richiede soltanto che il sindaco metropolitano diventi organo *accountable*. Questa soluzione potrebbe perseguirsi adottando il sistema attualmente in vigore per le province (elezione di un sindaco tra i sindaci) o facendo votare al consiglio metropolitano (in cui sono presenti sia esponenti della maggioranza che dell'opposizione) le linee di mandato del sindaco stesso.

In questo modo i quasi dieci anni di costruzione in una direzione precisa e diversificata che, è vero, non sempre ha avuto esiti positivi, o è stata perseguita con la necessaria attenzione o determinazione, sarebbero fatti salvi. Perché la questione metropolitana resta, e resta l'esigenza di una sua considerazione differenziata, mentre sarebbe anacronistico, e risulterebbe certamente deleterio per lo sviluppo del paese intero, la loro riduzione a soggetti sterilizzati della loro flessibilità o della capacità di trovare soluzioni innovative per bisogni ancora inediti per il resto del territorio. E, soprattutto, del loro saper cogliere e amministrare dinamiche altrimenti lasciate deserte o, peggio, anarchiche.

D'altra parte se, come emerso nel dibattito in Commissione e come la Corte stessa evidenzia, si rendesse opportuna una più attenta definizione dei loro confini, da ridursi alla cerchia dei comuni strettamente connessi al capoluogo e caratterizzati per forti interscambi con esso, l'unificazione dei due livelli di governo sembrerebbe inevitabile (ripensando lo schema - mai realmente attuato - originariamente pensato dalla l.142/1990 e poi più volte rivisto).

5. *Conclusioni*

Al momento presente, è evidente come la precarietà provinciale non sia più giustificabile, e richieda interventi urgenti.

La scelta di rafforzare le funzioni da esse svolte è dunque del tutto condivisibile, ma quanto previsto dal ddl in commento mostra alcune fragilità non tenendo in giusta considerazione la diversità nei fatti, materiale dei territori provinciali e omologando le province alle città metropolitane, con scelte che integrano profili di incostituzionalità.

Né è da dimenticare come la scelta di rimettere al Governo, con delega, scelte ulteriori eppure determinanti in ordine al corredo di funzioni, fondamentali e non, di entrambi gli enti, crea un'incertezza non solo sul profilo che i due enti di area vasta sono destinati ad assumere in futuro, ma anche sotto il profilo delle risorse necessarie a sostenere le scelte già compiute in questo testo e quelle future.

Vale a questo proposito ricordare come gli enti di area vasta non siano nuovi a una situazione di indeterminatezza delle risorse, causa di gran parte del malfunzionamento registrato in questi anni (prima e oltre la loro forma di governo).

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 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 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 previsto per i comuni.

Questa volta il processo di riforma e rafforzamento dovrebbe 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.

Ultima osservazione, già anticipata, è che la decisione sulla forma di governo andrebbe presa a consuntivo di queste scelte. Senza dimenticare come il passaggio dalla forma collaborativa a quella competitiva tra enti di area vasta e comuni cambi profondamente non solo la capacità di intervento degli enti territoriali (ricordo il caso esemplificato del piano strategico), ma anche le logiche stesse con cui fino a oggi si sono erogate le prestazioni ai cittadini.

Sintesi delle osservazioni

1. Esigenza di procedere prima alla definizione puntuale del profilo funzionale (oggi in gran parte rinviato con delega al Governo) e poi alla determinazione della forma di governo.
2. Esigenza di procedere a una mappatura dei territori provinciali e procedere a una differenziazione in ragione delle loro caratteristiche
3. Esigenza di conservare la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province e, quindi, di ragionare di una possibile differenziazione le rispettive forme di governo.
4. Esigenza di prevedere un adeguamento nella consistenza del personale e del finanziamento alle competenze assegnate.

Bologna, 28 giugno 2023

Prof. Daniele Donati

