

Città metropolitane e nuovo governo provinciale: un disegno istituzionale ancora da completare

*GIUSEPPE PIPERATA
Università IUAV di Venezia
professore di diritto amministrativo*

1. «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione». E' questa la formula con la quale si aprono alcuni commi della l. 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio). La legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni «al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», ma per le prime due categorie di soggetti lo fa provvisoriamente, al fine – appunto – di darne una disciplina transitoria, destinata a venir meno con l'entrata in vigore di un nuovo disegno costituzionale per il governo regionale e locale. In realtà, quel nuovo disegno non ha mai visto la luce. Le ragioni sono note: su proposta del governo, il parlamento aveva approvato il 12 aprile 2016 una legge costituzionale finalizzata a riformare il Titolo V della Costituzione, ma anche a contenere i costi di funzionamento delle istituzioni; legge che è stata, però, ampiamente respinta dalla maggioranza degli elettori che si sono espressi in occasione del referendum confermativo del 4 dicembre dello stesso anno. Pertanto quella disciplina del 2014 nata caduca, a seguito delle vicende referendarie del 2016, si è trasformata in definitiva e, oggi, rappresenta il punto obbligatorio di partenza per provare a definire l'assetto completo del governo locale.

La legge Delrio, come noto, ha innovato profondamente il sistema dei poteri locali soprattutto su due versanti. Sul versante del governo metropolitano, innanzitutto, istituendo finalmente l'ente di riferimento, di cui ormai se ne prevedeva la presenza obbligatoria fin dal dettato costituzionale, ma che non era stato possibile attivare in nessuna realtà regionale italiana. Si tratta della città metropolitana: la legge del 2014 ne localizza le singole unità, ne impone la costituzione attraverso un preciso processo di attivazione, ne definisce puntualmente il disegno organizzativo e funzionale, lasciando poche alternative praticabili nella definizione dei caratteri e pochissimo spazio alla differenziazione in concreto.

L'altra innovazione, invece, si registra su di un diverso versante, quello del governo provinciale, il cui ente esponenziale, la provincia, viene dequotato e depotenziato. La riforma del 2014 toglie per prima cosa all'ente provinciale l'elettività, trasformandolo in un ente locale di secondo grado, espressione riflessa, quindi, dei comuni ricompresi nel suo territorio. Inoltre, la provincia perde la connotazione di ente a rappresentanza generale dei territori e delle comunità di riferimento e, di conseguenza, il novero delle sue funzioni viene notevolmente ridotto, con la conferma solo di alcuni compiti tradizionali (ad esempio, pianificazione territoriale e edilizia scolastica) e l'aggiunta di un ipotetico ruolo ancillare verso i comuni per lo svolgimento nel loro interesse di alcune attività di negoziazione e di gestione di procedure competitive o concorsuali.

Innovazioni introdotte per via legislativa ordinaria, ma da stabilizzare e portare alle estreme conseguenze attraverso una riforma costituzionale, come è stato già detto. E la c.d. riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2016 andava proprio in tale direzione. Essa, infatti, prevedeva l'abrogazione delle province come enti costituenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., e anche conteneva all'art. 40 un comma, il quarto, che ipotizzava possibili mutamenti circoscrizionali delle costituite città metropolitane, da

realizzare attraverso legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione, ma soprattutto accennava alla possibile presenza di «enti di area vasta», da affidare alla disciplina legislativa statale per quanto riguarda i profili ordinamentali e alla legge regionale per ogni altra disposizione. «Enti di area vasta»: istituzioni di nuova generazione per il nostro ordinamento e soprattutto categoria non meglio specificata e così indeterminata da sollevare un dibattito tra commentatori e esperti finalizzato a comprendere il significato della disposizione e a capire se dietro all'art. 40, comma 4, della riforma costituzionale si nascondesse un'operazione gattopardesca diretta a reintrodurre sotto una nuova insegna (l'ente di area vasta) la tradizionale istituzione provinciale, cancellata formalmente dall'elenco delle istituzioni costituenti la Repubblica italiana.

La riforma costituzionale – come si è detto – non è stata confermata dal referendum del 2016 e, pertanto, l'ente di area vasta è tornato ad essere una locuzione indicativa in maniera generica del livello di governo locale intermedio e descrittiva di alcune dinamiche istituzionali e territoriali, cui non corrisponde esattamente una specifica categoria con una propria organizzazione definita giuridicamente per via normativa o interpretativa. Ma la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale ha lasciato irrisolte anche due questioni istituzionali alle quali la legge Delrio aveva dato una regolamentazione provvisoria: quella del governo metropolitano e quella del governo provinciale.

Come si ricorderà, l'avvento della riforma costituzionale è stato vissuto non in maniera inerziale, bensì dando attuazione a quanto imposto dalla legge del 2014. Così, sono state costituite le prime dieci città metropolitane, le quali, dopo aver celebrato l'elezione del primo Consiglio metropolitano e essersi dotate di statuto, hanno sostituito le province presenti in precedenza sul medesimo territorio. Sull'esempio nazionale, a seguire, anche alcune regioni a statuto speciale (Sardegna e Sicilia) hanno previsto l'istituzione di alcune città metropolitane al posto delle preesistenti province. Lo stesso è avvenuto con riferimento agli enti provinciali: le singole amministrazioni sono state riorganizzate secondo la nuova veste istituzionale voluta dalla legge Delrio; molte delle funzioni in passato spettanti al governo provinciale sono state dirottate verso altri livelli di governo, facendo anche seguire il passaggio delle risorse umane e materiali.

Possiamo dire che il disegno istituzionale del governo locale così come introdotto dalla l.n. 56/2014 si sia ormai stabilizzato? Una risposta affermativa ci pare molto azzardata, anche se, alla luce di una superficiale valutazione e traendo qualche conseguenza da quanto sopra ricordato a proposito delle vicende referendarie, verrebbe spontaneo considerare la riforma Delrio un capitolo chiuso. Del resto, considerata la particolare situazione politica, difficilmente si potrebbe pensare che, oggi, siano mature le condizioni per poter riprendere un'azione di modifica costituzionale, come auspicato dalla legge del 2014, sia pur limitata alla revisione della mappa delle istituzioni locali e delle dinamiche di decentramento. Si aggiunga, poi, che a sua volta la Corte costituzionale ha più volte ribadito che «l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.» (sent. n. 50/2015 e 168/2018). Più recentemente ha precisato anche che «le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali”», con la conseguenza che «il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale rientra, tra gli “aspetti essenziali” del complesso disegno

riformatore che si riflette nella legge stessa» (sent. n. 168/2018). Affermazione, questa, posta dalla Corte alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale della riforma siciliana (l.r. n. 17/2017) con la quale era stato riconosciuto carattere elettivo al Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, nonché l'elezione diretta a suffragio universale degli organi deliberativi del Consorzio e della Città metropolitana. In altri termini, i modelli istituzionali provinciale e metropolitano sono quelli delineati dalla legge Delrio e solo attraverso un nuovo intervento del legislatore statale si potrebbero introdurre modelli alternativi o modifiche sostanziali al disegno complessivo.

In realtà, quel disegno così come è attualmente non sembra riesca a dare il massimo della resa! Esso andrebbe almeno completato, reso coerente con le finalità complessive perseguite dalle riforme di sistema in cui è stato collocato. Questi primi anni di attuazione della legge Delrio non hanno dato risultati entusiasmanti rispetto al ruolo svolto dai nuovi livelli di governo locale. Ecco allora che quella apparente stabilità del quadro regolativo, messo al riparo dall'esito referendario di fine 2016, oggi, rischia, invece, di essere minacciata da turbolenze prodotte dalle spinte dirette alla revisione dell'intero disegno originario o dalle ricadute sul ruolo da assegnare all'ente provinciale e a quello metropolitano di alcuni processi riformatori, i quali interessano in maniera più ampia l'assetto di ripartizione dei poteri tra centro e periferia nel nostro Stato.

E spinte per "riformare la riforma" sono state già registrate. Del resto, tali spinte hanno trovato una sicura base in alcune criticità evidenziate a proposito del funzionamento dei nuovi livelli di governo locale: il livello metropolitano non ha saputo fino in fondo interpretare il ruolo assegnato di nuovo ente locale, diverso dalle tradizionali istituzioni provinciali, che rappresenta i territori e si pone come struttura di coordinamento delle amministrazioni comunali, né tantomeno ha saputo valorizzare innovativi compiti e funzioni strategiche e di promozione per lo sviluppo anche economico dei territori e delle comunità di riferimento; il livello provinciale, a sua volta, ha perso autorevolezza, diventando un'istituzione a volte irrilevante nel contesto del governo locale, con poche funzioni e spesso caratterizzate da una forte disomogeneità a seconda del territorio regionale.

Ecco allora che un ripensamento della legge Delrio è stato richiesto in più sedi. Ad esempio, l'ultima assemblea nazionale dell'Unione Province Italiane si è chiusa con un documento nel quale si chiede espressamente una revisione della l.n. 54/2014 e del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000), con l'obiettivo di rilanciare il livello di governo intermedio, rafforzando e consolidando il sistema delle funzioni provinciali (cfr. UPI, *Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori*, Bergamo, 27 giugno 2018).

Ancora più radicale la proposta di revisione della riforma del 2014 avanzata in sede parlamentare. E' stato, infatti, presentato un disegno di legge finalizzato a reintrodurre il sistema di elezione a suffragio universale delle province e delle città metropolitane e anche a delegare il Governo a procedere con la riorganizzazione delle funzioni e competenze degli uffici periferici dello Stato (AS n. 294, presentato il 26 giugno 2018). C'è da aspettarsi un *revirement* a 360 gradi, quindi, con un ritorno al passato e al modello ottocentesco del tradizionale governo provinciale? Non penso che ciò potrà accadere, quantomeno perché accanto alle descritte criticità, il disegno riformatore della legge Delrio contiene anche numerose "luci", a partire dalla istituzione del livello di governo metropolitano o la definizione delle funzioni fondamentali delle province, che sarebbe un peccato perdere. Valorizzare tali aspetti, definire meglio la vocazione dell'ente provinciale e di quello metropolitano, ridurre la rigidità dei modelli organizzativi e funzionali per consentire forme virtuose di differenziazione, ripensare la

corrispondente amministrazione periferica dello Stato: di una legge statale (ma accompagnata anche da un'adeguata legislazione regionale) in grado di portare avanti tali obiettivi si sente profondamente il bisogno.

Ma il ruolo degli enti provinciale e metropolitano rischia di essere ripensato anche per effetto di altri processi di revisione del sistema istituzionale italiano. Il riferimento immediato è al rilancio del percorso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., per il riconoscimento alle regioni ordinarie di forme e condizioni di autonomia, portato avanti da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, con possibile estensione ad altre regioni italiane. L'ipotesi di un regionalismo differenziato è stato subito visto dalle associazioni che rappresentano le autonomie locali come un'utile occasione per valorizzare, secondo il principio di sussidiarietà, il livello locale ed il ruolo che gli enti che lo compongono rivestono nello scenario istituzionale regionale. Nella prospettiva della differenziazione regionale, in sostanza, il trasferimento di sfere di autonomia dal centro alla periferia non dovrebbe fermarsi al livello regionale, ma dovrebbe investire principalmente comuni, province e città metropolitane, potenziandone l'azione e la collocazione nel contesto istituzionale (cfr. ANCI e UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, Roma, 5 luglio 2018).

Il dibattito sulle sorti del regionalismo italiano è stato riaperto e si intravede all'orizzonte anche una nuova stagione di possibili interventi diretti ad esplorare soluzioni istituzionali del tutto innovative, fondate sull'enfatizzazione di posizioni particolari di autonomia per alcune regioni. Nel frattempo, però, è necessario anche ripartire dalla legge Delrio per provare a completarne il disegno, definendo l'assetto dei poteri locali alla luce di un quadro costituzionale rimasto immutato e, allo stesso tempo, ripensando al ruolo che i livelli intermedi di governo, come province e città metropolitane, dovranno svolgere.

2. Quindi, dopo gli sforzi fatti per portare a termine il puntuale processo di attuazione previsto dalla legge Delrio per la costituzione delle città metropolitane e l'alleggerimento delle province, quando il decorso di un numero di anni dalla entrata in vigore della riforma appariva sufficiente per provare a fare qualche bilancio, ecco che per il livello di governo locale intermedio si appalesa con concretezza il rischio che si apra una fase caratterizzata da incertezza e instabilità del quadro regolativo di riferimento. La stessa incertezza, se vogliamo, che ha caratterizzato l'avvio del percorso di revisione della mappa del potere locale, attraverso anche l'istituzione di un nuovo ente territoriale di area vasta, la città metropolitana, destinato a rappresentare un elemento di discontinuità nell'architettura delle autonomie locali disegnata dalla Costituzione del 1948.

Per provare a fugare quelle incertezze, ma anche per discutere delle implicazioni istituzionali, politiche e finanziarie conseguenti alla riforma e valutare le opportunità che i nuovi istituti offrivano, nei primi mesi del 2016, presso l'Università Iuav di Venezia, il sottoscritto insieme a Laura Fregolent e Augusto Cusinato, abbiamo organizzato una intera giornata di studio dedicata alle città metropolitane e alle province declinate come enti di area vasta nella prospettiva introdotta dalla legge Delrio. L'obiettivo dell'iniziativa era anche quello di raccogliere riflessioni e analisi riconducibili a saperi differenti, nonché per posizionare lo Iuav, università attenta a tutto ciò che interessa le istituzioni e il territorio, sui temi riguardanti il nuovo assetto delle autonomie locali. Molte delle idee che in quella occasione sono circolate sono state, poi, messe su carta dai numerosi studiosi, amministratori e osservatori che avevano

partecipato all'iniziativa. Si tratta di scritti che hanno tagli non sempre omogenei: alcune sono relazioni, altri semplici interventi; alcuni hanno un taglio generale, altri invece si riferiscono ad un contesto o ad una esperienza specifica. Ma, tolta questa diversità di taglio e profondità, sono scritti che conservano un loro interesse, soprattutto in questo momento in cui nel dibattito politico sono ritornate di attualità la questione provinciale e quella metropolitana e si assiste ad una possibile revisione del ruolo svolto dagli enti di riferimento. Una valutazione di interesse che è stata condivisa anche da Walter Vitali e Uban@it, rendendo così possibile la pubblicazione su *Working Papers*, e da Claudia Tubertini e Roberto Medda dell'Osservatorio sulle Città Metropolitane, a cui si deve anche il lavoro di editing. A loro va il mio sincero ringraziamento per l'attenzione e la disponibilità manifestata.