

IL GOVERNO DELL'AREA VASTA

Province e Città metropolitane dopo la legge n. 56/2014.

(a cura di Francesco Dalla Balla)

FONTI NORMATIVE

Costituzione artt. 5 – 114 – 117 - 118

L'occhio sull'attualità...

"Basta a tremila politici nella province!"

Matteo Renzi ad "Otto e Mezzo", La7, 02/04/2014

"Con l'approvazione definitiva della legge sulle Province e le città metropolitane comincia la semplificazione dell'assetto istituzionale italiano"

Marina Sereni (Pd), da IlFattoQuotidiano.it, 03/04/2014

"Serve una rivoluzione a tutti i livelli i sindaci mettano in comune i servizi. Le Unioni di Comuni non aboliscono i gonfaloni, unendosi le piccole comunità hanno più peso"

Maria Carmela Lanzetta (Pd), da www.partitodemocratico.it, 19/01/2015

"Finché la parola Province rimane in Costituzione qualunque intervento finisce per essere un vicolo cieco"

Enrico Letta (Pd) in conferenza stampa, 05/07/2013

"La legge Delrio non abolisce le Province, aumenta a dismisura i costi e i compiti di quelli che saranno i sostituti delle Province e se letta insieme alla riforma del Senato conferisce al Senato almeno 130-135 rappresentanti comunisti. [...] È una porcata incostituzionale! Chiediamo al Presidente della Repubblica di non promulgarla e di non farsi complice di questa aberrante non riforma"

Renato Brunetta (FI) in sala stampa alla Camera dei Deputati, 02/04/2014

"Abolire le Province porterebbe ad un risparmio annuo di oltre 2 miliardi di euro. Proponiamo anche l'accorpamento dei Comuni sotto i 5.000 abitanti in nuovi Comuni più grandi"

Comunicato congiunto senatori del M5S, su www.beppegrillo.it, 15/05/2013

"Delrio dice di voler abolire le province e non le abolisce. Dice di voler semplificare gli apparati istituzionali e non li semplifica. Dice di voler ridurre il numero delle poltrone e invece lo aumenta. Dice di voler ridurre i costi della politica e invece non li riduce. Il Movimento 5 Stelle voterà, ovviamente e convintamente, NO a questo provvedimento farlocco!"

Maurizio Santangelo (M5S) in aula al Senato, 26/05/2014

"Altro che sopprimere comuni e province e regioni. Il vero ente inutile è la PREFETTURA!"

Nove miliardi di EURO per fare quello che Comuni e Province potrebbero fare meglio e con meno spesa. Lo diceva Einaudi nel 1944. Sarà la nostra Battaglia nel 2014! VIA I PREFETTI!"

Matteo Salvini su Facebook, 23/12/2013

"Città metropolitane Lega e FdI, referendum contro la Delrio. "La legge Delrio è fumo negli occhi dei cittadini": lo sostengono i consiglieri regionali piemontesi di Lega Nord e Fratelli d'Italia, concordi nel chiedere che la riforma degli enti locali venga sottoposta a referendum. Con la riforma delle Province si sottrae il diritto di scelta ai cittadini e si penalizzano le piccole amministrazioni a vantaggio dei capoluoghi"

Da www.noiconsalvini.org, 09/10/2014

“Firenze, Pisa e tutti i capoluoghi della Toscana. E poi Roma, Milano, Torino e molti altri centri urbani piccoli e grandi. Sono le città italiane in cui è scoppiata la rivolta dei dipendenti delle Province che, in diversi casi, hanno anche occupato le sedi istituzionali dei loro enti. La protesta ha origine dagli effetti della legge Del Rio [...] che [...] comporta un drastico taglio agli organici delle amministrazioni provinciali e un ridimensionamento delle loro funzioni”

Da www.panorama.it, 19/12/2014

“Province a rischio caos per servizi e posti di lavoro. La denuncia arriva da Cgil, Cisl e Uil che puntano il dito contro il mancato riordino degli assetti territoriali. E annunciano: "Pronti a occupare le sedi delle amministrazioni provinciali". D'altra parte, denunciano ancora, sulle province "siamo sull'orlo del precipizio: c'è il rischio concreto di un caos istituzionale con conseguenze drammatiche su servizi e ricollocamento delle professionalità", mentre invece i sindacati avevano firmato un "accordo preciso con i governi nazionale e locali per un riordino vero dei livelli amministrativi e la tutela dei livelli occupazionali”

Da Adnkronos, 03/12/2014

“Una riforma che poteva davvero rendere più efficace l'azione delle Province, si è trasformata in un pasticcio di proporzioni colossali e rischia ora di diventare un'insopportabile ingiustizia che colpisce lavoratori e cittadini. Domani occuperemo simbolicamente le Province”

Susanna Camusso (Cgil), www.cgil.it, 18/12/2014

“Non ci sono più le Province ma ci sono gli “enti di area vasta”. Nascono 10 nuove città metropolitane. Il costo del personale potrebbe addirittura crescere. A me sembra che ci stiano fottendo un'altra volta”

Mario Giordano, www.sanguisughe.com, 27/03/2014

Proviamo ad insinuare qualche dubbio...

- Quanti livelli di governo esistono nell'amministrazione pubblica italiana?
- "Quanto" sono state abolite le Province?
- Che senso, o che importanza, può avere la sovrapposizione tra un Comune come Roma Capitale e la relativa Città metropolitana (ex Provincia), quando il primo da solo rappresenta quasi il 75% della popolazione residente nella seconda?
- Come può la Città metropolitana di Milano esercitare davvero una pianificazione di "area vasta", se la città di Monza, il cui campanile dista 15 km in linea d'aria da Piazza Duomo, si trova già in una diversa Provincia?
- Come si conciliano i poteri di imposizione tributaria riconosciuti alle amministrazioni provinciali con il fatto che gli organi delle stesse non vengano democraticamente eletti? Non è forse un'antica conquista dello Stato di diritto quella rappresentata dal principio "*no taxation without representation*"?
- L'elezione di secondo grado garantisce la rappresentatività dell'organo e la responsabilità politica dei soggetti chiamati a farne parte?
- Che differenza c'è tra l'Unione di Comuni, la fusione di Comuni e l'esercizio di servizi in convenzione tra Comuni?
- Come incentivare i tanti piccoli Comuni ad accorparsi per minimizzare le spese di funzionamento ed incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa? Esiste un modo per superare i campanilismi ed evitare lo scontro con l'autorità centrale? La promessa di denaro, in un momento di crisi nera per le finanze pubbliche, può essere in proposito sufficiente?

Approfondimento/integrazione

In un'epoca nella quale si persegue, con reiterati tentativi non sempre riusciti, l'intento di un ridisegno complessivo dell'articolazione istituzionale della Repubblica, non potevano rimanere escluse le autonomie locali, con i loro sistemi di ripartizione territoriale di funzioni, poteri e soprattutto risorse finanziarie. Il legislatore non si è però accontentato del risultato che avrebbe potuto perseguire con i tempi lunghi e incerti della riforma costituzionale e ha preteso risultati immediati, preferendo avvalersi della legge ordinaria e talora anche dell'eccezionale decreto legge (ipotesi, quest'ultima, pesantemente censurata dalla Corte costituzionale). Così, negli ultimi tre/quattro anni, vi è stato un susseguirsi di riforme e controriforme, più o meno ampie e talvolta tra loro assolutamente contraddittorie, per l'elaborazione delle quali ci si è spesso mossi più con l'occhio del contabile che con quello dell'architetto istituzionale. A ciò si è progressivamente aggiunta una forte spinta mediatico-popolare, che ha puntato l'indice in particolar modo contro le Province, viste – a torto o a ragione – come l'emblema dell'ente inutile e dello spreco di risorse della macchina pubblica. Ciò ha indotto il Governo e il Parlamento a massimizzare il risultato politico-elettorale, tentando operazioni immediate e rapide, sebbene non necessariamente incisive.

La maggior parte degli interventi estemporanei apportati dal 2011 in poi sono, però, rapidamente caduti, per abrogazione, illegittimità costituzionale o mancata conversione, mentre rimane ad oggi in vigore l'ultimo e il più rilevante, quello intervenuto mediante la cosiddetta "*legge Delrio*" (legge 7 aprile 2014, n. 56), che si andrà di seguito ad approfondire.

Il punto di partenza da cui scaturisce la nuova normativa deriva dal verificarsi di un'"emergenza politica": con la sentenza n. 220/2013 la Corte costituzionale aveva annullato, per inidoneità dello strumento normativo usato (il decreto legge), rilevanti porzioni della disciplina da poco introdotta in materia di enti locali¹, cosa che avrebbe imposto, ad esempio, l'obbligo di procedere al rinnovo degli organi elettivi di numerose Province, in precedenza commissariate, un'eventualità vista da alcuni come intollerabile, oltre che economicamente impegnativa.

La l. n. 56/2014 dovrebbe in realtà rappresentare, per espressa indicazione del legislatore, una disciplina transitoria, nel senso che essa dovrebbe temporaneamente fungere da ponte tra il previgente sistema di organizzazione degli enti locali e quello che conseguirà al compimento del procedimento di revisione costituzionale, attualmente in discussione in Parlamento.

Tre le direttrici su cui si muove la riforma approvata spiccano:

- l'istituzione delle Città metropolitane
- la riforma delle Province, che perdono il ruolo di rappresentanti della "*democrazia locale*" (essenzialmente l'elettività dei propri organi politici) e divengono "*enti di area vasta*", incaricati del coordinamento e "*dell'organizzazione dell'attività dei comuni insistenti su un determinato territorio*"²
- l'adozione di misure dirette alla promozione delle Unioni e fusioni di Comuni.

I primi due punti sono in realtà tra loro fortemente interconnessi e per logicità conviene trattarli seguendo un ordine inverso rispetto a quello loro dato dall'articolato normativo. L'obiettivo prioritario posto nel mirino sono infatti le Province (escluse, com'è ovvio, quelle autonome di Trento e Bolzano, la cui natura giuridica e funzioni sono disciplinate dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale, e quella di Aosta, che non esiste come unità amministrativa autonoma in quanto coincidente con la Regione), sulla cui soppressione si è sempre dibattuto, sin dai tempi dell'Assemblea costituente.

La scelta del Governo, autore del disegno di legge, è stata quella di non incidere né sul numero – nonostante fino al 2004 si sia assistito ad una moltiplicazione di nuovi enti, con requisiti, in termini di territorio e popolazione, secondo molto insoddisfacenti – né – o quantomeno non in maniera così significativa come avrebbe potuto essere secondo le posizioni più radicali – sulle competenze. Il vero punto focale della riforma è dato dalla ridefinizione della struttura istituzionale e della *governance* di questi enti.

¹ In particolare la Corte costituzionale con la menzionata pronuncia dichiarato costituzionalmente illegittimi una parte dell'art. 23 del d.l. n. 201/2011 e gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012 (complessivamente disciplinanti elezione di secondo grado delle Province, parziale svuotamento delle relative funzioni, soppressione delle entità con popolazione di dimensione minore...).

² Così la relazione illustrativa al d.d.l. 1542, presentato alla Camera dei Deputati.

In attuazione alle nuove norme, in particolare, si hanno attualmente 97 Province, i cui organi non sono più eletti mediante il ricorso al corpo elettorale, ma sono divenuti enti c.d. "di secondo livello", mentre le rimanenti 10 sono state trasformate, anche nominativamente, in un soggetto giuridico diverso, le Città metropolitane.

Le Province

Com'era. Anche le Province, così come i Comuni e le Regioni, erano considerate enti esponenziali delle comunità territoriali di riferimento: era una rappresentanza che si manifestava attraverso la consultazione degli elettori, a suffragio universale, per la scelta degli amministratori. La disciplina abrogata prevedeva, infatti, l'elezione diretta del presidente e del consiglio sulla base di un metodo analogo a quello in uso per i Comuni con popolazione al di sopra dei 15.000 abitanti (primo turno, cui si aggiunge un eventuale ballottaggio se nessuno dei candidati ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti), sebbene con qualche piccola differenza. Analogamente, il Presidente poteva poi nominare una giunta provinciale, individuando gli assessori tra i consiglieri, che nel caso decadevano, o tra soggetti esterni agli organi elettivi, provvedendo alla distribuzione delle relative deleghe. Se da un lato questa struttura garantiva il controllo democratico dell'operato delle istituzioni, permettendo la formazione di una guida politica dell'ente, dall'altro la prassi ha dimostrato come essa non abbia rappresentato la sede più efficace per il coordinamento, specie nel rapporto con i Comuni, delle politiche territoriali di area vasta. In buona sostanza quel modello di amministrazione appariva più idoneo a farsi interprete di un'azione politica autonoma che non a rappresentare il luogo di sintesi delle diverse esigenze emergenti dalle altre autorità amministrative locali (per le quali non erano istituzionalmente previste sedi stabili di partecipazione e confronto).

Com'è. Le "nuove" Province hanno, invece, una struttura fondata su tre organi (il presidente della Provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci), per la designazione dei cui componenti diviene fondamentale e caratterizzante l'apporto dei Comuni. Se all'assemblea dei sindaci si accede infatti di diritto, quale naturale conseguenza dell'assunzione della carica di primo cittadino, i primi due organi sono invece elettivi. Trattasi, però, di un procedimento particolare, definito tecnicamente "elezione *di secondo grado*", in base al quale il diritto di elettorato attivo spetta soltanto ad un ristretto gruppo di amministratori pubblici, questi sì a loro tempo investiti facendo ricorso al suffragio universale. Il collegamento con i cittadini-amministrati, e perciò con la legittimazione democratica che da questi proviene, è quindi "indiretto", mediato da un collegio di "grandi elettori", così come avviene, ad esempio, per il Presidente della Repubblica. In breve:

- Chi vota? Legittimati a partecipare alla scelta del presidente e del consiglio provinciale sono tutti i sindaci e i consiglieri comunali della Provincia
- Chi può essere votato? I candidati alla carica di presidente dovranno essere individuati tra i sindaci dei Comuni della Provincia il cui mandato non scada prima di 18 mesi (in modo da poter garantire un minimo di continuità una volta assunta la carica), mentre tutti gli aventi diritto al voto possono proporsi per la carica di consigliere provinciale. Il rinnovo dei due organi è però distinto, visto che non soltanto, come si avrà modo di esaminare, la preferenza viene espressa su schede separate, ma è la stessa durata degli incarichi ad essere differenziata. Sebbene nelle recenti consultazioni svoltesi per il primo rinnovo delle amministrazioni provinciali si sia contestualmente provveduto all'elezione del consiglio e del presidente, il mandato del consiglio ha una durata di due anni – utile a garantire una tendenziale congruenza all'assetto politico delle amministrazioni locali del territorio, che viene parzialmente a modificarsi ad ogni rinnovo elettorale – mentre il presidente rimane in carica quattro anni (a meno che nel frattempo non si dimetta o non decada). Il legame con la carica comunale è così stretto che, se questa viene meno per qualche motivo (dimissioni, scadenza naturale senza ricandidatura, non rielezione), ne consegue quale effetto immediato anche la decadenza dalla carica di secondo livello (sia essa quella di presidente o di consigliere). Ciò non significa, però, che la partecipazione agli organi provinciali debba tradursi in una mera rappresentanza degli interessi dell'amministrazione municipale di provenienza. Anzi, sulla base dell'interpretazione del sistema elettorale e dei possibili risultati che ne potrebbero derivare, si evidenzia come non solo molti comuni rimangano verosimilmente privi di un rappresentante in consiglio - visto che il numero di seggi è necessariamente inferiore a quello degli enti presenti sul

territorio - ma anche come la stessa circostanza si verifichi per interi collegi, nonostante la ripartizione in fasce demografiche. Questi, infatti, potrebbero non veder eletto nessuno dei propri candidati, a fronte dell'investitura di più rappresentanti rispetto a quelli limitrofi. Se perciò il consigliere eletto rappresentasse esclusivamente le istanze del comune o della "fascia demografica" di elezione, quelle escluse dalla ripartizione subirebbero un danno intollerabile³. Per tale ragione è più corretto affermare che, nonostante questo singolare metodo di designazione, ogni eletto rappresenta l'intero territorio collettivamente considerato e deve agire nell'interessi di questo anche eventualmente in contraddizione con la posizione assunta all'amministrazione comunale di provenienza.

→ Come si vota? Sindaci e consiglieri comunali sono chiamati ad esprimere la preferenza su schede separate, una per il presidente l'altra per il consiglio; tuttavia i risultati emergenti dallo scrutinio non vengono computati ai fini dell'elezione secondo la loro consistenza numerica assoluta (cioè 1 vale 1, ossia una testa = un voto), ma secondo un meccanismo matematico di *voto ponderato*. Il numero di componenti dei consigli comunali non è infatti strettamente proporzionale alla popolazione, e ciò determinerebbe una mancanza di corrispondenza in termini di sovra o sottorappresentazione degli amministrati⁴. La legge attribuisce perciò un diverso valore ai singoli voti in rapporto alla popolazione che gli stessi sono destinati a rispecchiare. Ciò avviene mediante la suddivisione del territorio provinciale in fasce demografiche, sulla base delle quali vengono matematicamente individuati degli "*indici di ponderazione del voto*", vale a dire dei coefficienti numerici che serviranno per dare un "peso" alle singole preferenze, a seconda che siano provenienti da una zona piuttosto che dall'altra. Una volta compiuta quest'operazione, la distribuzione dei seggi in consiglio non segue gli ordinari meccanismi legati alla proporzionalità dei voti ricevuti o al conseguimento di un premio di maggioranza, ma i candidati vengono tutti inseriti in un'unica graduatoria, a prescindere dalla lista di partenza, e risultano eletti semplicemente in ordine di voti ponderati conseguiti.

Per quanto riguarda le funzioni rispettivamente assegnate, il presidente della Provincia "*rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto*". Essendo l'unico a partecipare necessariamente ai lavori di ciascuno dei tre organi, egli costituisce anche il punto di raccordo nel sistema istituzionale della nuova Provincia (incaricato, perciò, di garantire l'adempimento degli oneri reciproci e la continuità dei procedimenti interni, oltre che di favorire ed adoperarsi per la mediazione interistituzionale sulle questioni più controverse), dalla quale mancano sia la giunta, sia l'intermediazione in precedenza operata dal presidente del consiglio. Può farsi coadiuvare da un vice-presidente o delegare singole funzioni/questioni ad alcuni consiglieri di sua scelta (nella prassi si è già dimostrato come tali deleghe tendano a seguire le aree tematiche in precedenza oggetto dei singoli assessorati).

Il consiglio provinciale è invece descritto come "*l'organo di indirizzo e controllo*", incaricato dell'approvazione di "*regolamenti, piani, programmi*", del "*bilancio*" ed "*ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente*". Rispetto al regime previgente i suoi poteri risultano in parte ampliati, nel senso che attrae nella propria sfera di competenza anche alcune funzioni di carattere gestionale, che erano demandate alla giunta; tuttavia esso perde la potestà decisionale in materia di statuto (in precedenza lo redigeva e lo approvava, ora può solo formulare una proposta), che viene invece condivisa con l'assemblea dei sindaci.

Quest'ultima, del resto, ha *ex lege* solo due inderogabili funzioni, sia pur di non poco conto: su proposta del consiglio provinciale ad essa spetta approvare o respingere lo statuto (o le sue modifiche) ed esprimere un

³ In questo senso l'impianto della normativa sembra un po' contraddittorio: se ogni eletto dovesse rappresentare l'amministrazione di provenienza allora avrebbe maggiore significato e coerenza l'elezione di secondo livello, se invece ad egli è comunque rimessa la rappresentanza politica generale del territorio, ciò un po' stride con la mancata designazione popolare.

⁴ Un esempio servirà a chiarire meglio la questione. In conformità alle ultime innovazioni legislative, i consiglieri nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti sono 10 più il sindaco, mentre l'omologo organo nei municipi compresi nella fascia 10.000-30.000 è formato da 16 più il sindaco. Se in sede di votazione degli organi provinciali operasse un calcolo dei voti in senso assoluto, ciò determinerebbe che due ipotetici comuni di 300 abitanti avrebbero congiuntamente più influenza (22 voti) di un'ipotetica cittadina di 25.000 (17 voti), della quale in termini di popolazione potrebbero tutt'al più costituire un quartiere.

parere sullo schema di bilancio. Tali competenze, però, possono essere incrementate mediante l'attribuzione di "*poteri propositivi, consultivi e di controllo*" ad opera dello statuto.

Per quanto riguarda, invece, le materie che formavano oggetto delle attribuzioni delle Province, queste sono state sensibilmente – ma non drasticamente – riviste. Preso atto dell'impossibilità di svuotare completamente l'ente delle relative competenze, finché non ne fosse sopravvenuta la formale abolizione ad opera di una legge costituzionale (ostativi in tal senso sembrerebbero essere gli artt. 5, 114, comma 2 lett. p), 118, comma 2, Cost.), il legislatore ha optato per un ridisegno complessivo delle stesse, autorizzando l'esercizio di alcune "*funzioni fondamentali*", accomunate dalla necessità di un loro esercizio su area vasta (nel senso che richiedono un coordinamento sovra-comunale, ma comportano verosimilmente un livello di dettaglio troppo minuto per poter essere gestito a livello regionale). Si tratta essenzialmente di attività di pianificazione e programmazione⁵, alcune delle quali, peraltro, risultano addirittura ampliate rispetto alla suddivisione operante sulla base della disciplina abrogata. Per le altre attribuzioni, in precedenza riconosciute alle in capo alle amministrazioni provinciali ma non riprese e nominate ad oggi tra le "*fondamentali*", si prevede un generale riordino. In particolare, alla luce dei criteri generali definiti dalla legge, lo Stato e le Regioni, a seconda dei relativi ambiti di competenza, dovranno valutare quale livello di governo sia il più idoneo per garantirne l'esercizio ottimale (comunale, regionale, o mediante il ricorso ad Unioni di Comuni ed altri enti di ambito provinciale o sub-provinciale), allocandole in rigorosa applicazione dell'art. 118 Cost. (principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza). È stata poi prevista la possibilità di una attribuzione di funzioni "a contrario": spetta ai Comuni la scelta di rinunciare a gestire alcune attività amministrative, attinenti ad appalti, gare pubbliche, monitoraggio su contratti e concorsi, per attribuirle, previo accordo, all'ente Provincia, con l'obiettivo di una maggiore garanzia sul fronte degli standards di trasparenza, buon andamento ed economicità.

Nell'ambito di questo contesto generale, però, il legislatore ritiene che vi siano delle realtà che, per le loro particolari condizioni morfologiche e geografiche, meritino la previsione di una disciplina giuridica parzialmente differenziata, al fine di considerarne le specificità: è il caso delle Province "*con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri*". Nonostante l'apparente generalità della clausola, l'ambito di applicazione di questa norma è in realtà molto specifico, essendo soltanto due (Belluno e Sondrio) gli enti che posseggono congiuntamente i requisiti richiesti⁶. Sebbene, al di là del riconoscimento formale, le prerogative aggiuntive riconosciute alle Province montane non siano moltissime⁷, sul piano generale se ne possono trarre dei rilevanti corollari. In particolare, viene in questo modo positivizzato il fatto – in precedenza oggetto di ampio dibattito nella dottrina giuridica – che, nel determinare ex art. 117, comma 2, lett. p), le "*funzioni fondamentali*" degli enti locali, lo Stato possa sancire delle differenze tra amministrazioni dello stesso livello, quando queste siano motivate dall'esistenza di oggettivi elementi di diversità. Al legislatore è quindi rimessa la possibilità di effettuare una "graduazione" del livello di autonomia riconosciuto, potendo, ad esempio, come nel caso in esame, frapporre tra il modello "base" delle Province ordinarie e quello "eccezionale" delle Regioni a statuto speciale, il "cuscinetto" in qualche misura "intermedio" delle Province a statuto ordinario in regime di specialità.

⁵ Ne sono un esempio la pianificazione territoriale provinciale, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la gestione delle strade provinciali, la programmazione provinciale della rete scolastica, l'edilizia scolastica...

⁶ Il problema delle istanze autonomiste delle Province di Belluno e Sondrio è in realtà una questione risalente, che trova causa, oltre che nelle indubbie particolarità morfologiche e geografiche prese esplicitamente in esame dalla norma, anche nella contiguità territoriale rispetto alle Regioni a statuto speciale (e nelle spinte centrifughe che questa circostanza ha determinato).

⁷ Alle Province montane sono in particolare rimesse la "*cura dello sviluppo strategico del territorio*" (competenza questa che, come si vedrà in seguito, in qualche misura le avvicina a quanto previsto in materia di Città metropolitane), la "*gestione dei servizi in forma associata*" in base alle relative peculiarità, la "*cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti*". Inoltre, gli statuti delle stesse "*possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*". Spetta eventualmente poi alle Regioni riconoscere ulteriori funzioni e competenze, nell'ambito della relativa potestà concorrente o esclusiva, secondo quanto prescritto dall'art. 117, commi 3 e 4.

Le città metropolitane

Come si è anticipato, per dieci ex-Province (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma, sebbene quest'ultima con talune peculiarità, vista l'esistenza di una disciplina specifica già previgente) il legislatore ha scelto di perseguire una strada alternativa: non la semplice modifica istituzionale in ente di secondo livello, ma la trasformazione in una vera e propria autorità amministrativa diversa, la Città metropolitana.

L'idea alla base di questo istituto parte dalla considerazione del quadro territoriale, economico, sociale che caratterizza le grandi città. Si è cioè rilevato come la metropoli sia ad oggi una *“città diffusa, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città centroide, la periferia, le comunità abitative, conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe”*, cosicché i suoi confini urbanistici in realtà *“si estendono oltre il perimetro del comune”*⁸ principale. In dinamiche di questo genere si pone in modo ancor più ineludibile l'esigenza di garantire che le attività di programmazione e pianificazione svolte dai diversi enti interessati seguano percorsi comuni, garantendo uno sviluppo armonico, ad esempio, sotto il profilo urbanistico, dell'ingegneria dei trasporti, della viabilità, dell'erogazione dei servizi, poiché una parcellizzazione dell'azione amministrativa all'interno di quello che, nei fatti, è uno stesso nucleo urbano determinerebbe effetti schizofrenici.

Con la legge n. 142/1990, su stimolo del dibattito giuridico-dottrinale degli anni '80, che guardava ad alcuni consolidati esempi esistenti sul piano comparato (Berlino, Barcellona, Londra, New York...), si tentò per la prima volta di introdurre in Italia un istituto – già all'epoca denominato *“Città metropolitana”* e visto come alternativo all'ente Provincia - capace di far fronte alle problematiche connaturate ai grandi capoluoghi, ma l'innovazione rimase lettera morta. Nel 2001, poi, con la riforma del Titolo V, vengono espressamente previste dal testo della Carta ed equiparate, quanto a dignità costituzionale, a Comuni, Province e Regioni. Sulle Città metropolitane si sono però scaricati una pluralità di fattori (dalla diffidenza degli altri enti territoriali, che temevano un ridimensionamento del loro potere, ad una visione non molto chiara sul da farsi in capo al legislatore nazionale) che per quasi venticinque anni ne hanno costantemente determinato l'inattuazione, tra tentativi reiterati, inadempienze e continui ripensamenti.

L'occasione è stata colta, però, proprio come naturale conseguenza della ridefinizione del ruolo e degli organi di governo dell'area vasta. Così, dal 1 gennaio 2015, non esistono più né la Provincia di Milano, né quella di Roma, né quella di Bari, ma in queste, come in tutte le realtà già indicate, è subentrata la relativa Città metropolitana.

La loro struttura istituzionale è più *“liquida”*, più variabile rispetto a quanto non accada ordinariamente negli enti locali. Molte determinazioni in proposito spettano infatti agli statuti interni che, nella generica e scarna disciplina fornita dalla fonte legislativa, potranno in futuro rappresentare il vero elemento di vitalità e dinamicità dei nuovi organismi, specie se assistiti dal sostegno e dalla visione di prospettiva delle altre istituzioni del territorio.

In generale la legge prevede tre organi fondamentali (il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana). Il riparto di competenze è sostanzialmente simile a quanto dettato in materia di Province: il sindaco metropolitano detiene i poteri di rappresentanza dell'ente, presiede gli altri due organi e può farsi coadiuvare da un vice-sindaco e da consiglieri delegati; al consiglio metropolitano vanno invece i poteri di indirizzo e controllo, con le potestà in materia di approvazione di piani e programmi e di proposta delle modifiche allo statuto; alla conferenza metropolitana spettano quindi poteri consultivi e propositivi, in particolare con riferimento all'approvazione dello statuto e al parere sul bilancio.

Il vero punto di differenziazione rispetto al paradigma della *“nuova”* Provincia è invece dato dalle regole dettate sulla composizione degli organi. La legge individua infatti due schemi alternativi. Nella prima ipotesi (che rappresenta il modello direttamente operativo, nel senso che si applica salvo non venga esplicitamente prescelto il secondo) la struttura istituzionale che viene a comporsi è *“capoluogocentrica”*: il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo, mentre i membri del consiglio metropolitano sono eletti dai consiglieri comunali e sindaci del territorio, secondo le regole già analizzate. In questo caso il mandato metropolitano segue la periodicità elettorale del capoluogo, cosicché le cariche elettive durano cinque anni, senza rinnovi intermedi, salvo naturalmente che non via sia un

⁸ C. Deodato, *“Le città metropolitane: storia, ordinamento e prospettive”*, in federalismi.it, 2013, fasc. 5.

avvicendamento anzitempo alla guida dell'amministrazione comunale principale. L'alternativa è costituita dalla possibilità per gli statuti di disporre il ritorno al suffragio universale, con l'elezione diretta, ad opera di tutti i cittadini, sia del presidente che del consiglio; tuttavia ciò è possibile soltanto a condizione che il comune capoluogo si frazioni in comuni più piccoli o, per le entità con oltre tre milioni di abitanti, istituisca al proprio interno delle unità amministrative minori e dotate di autonomia (così come già accade, ad esempio, per i municipi). Questa seconda eventualità sembra però complessa e infatti al momento non risulta esserne stata perseguita l'attuazione, senza contare che la normativa vigente lascia in proposito delle questioni aperte⁹.

Al di là dell'organigramma istituzionale, tuttavia, vi è davvero una differenza profonda e caratterizzante la Città metropolitana in termini di funzioni attribuite? Nei fatti, per il momento, il legislatore non ha osato molto (cosa che, ad esempio, sarebbe avvenuta mediante una consistente riduzione delle competenze dei Comuni ad essa sottoposti ovvero con una incisiva attribuzione di materie ad opera della legislazione regionale). Il nucleo fondamentale e quantitativamente maggioritario di competenze è ancora e in gran parte quello legato al subentro alla Provincia, sebbene con rilevanti novità, come l'obbligo di predisporre una "pianificazione strategica" con validità triennale, alla quale è demandato il compito di individuare, gestire e coordinare le linee di sviluppo del territorio sotto tutte le prospettive (sociale, economica, urbanistica...), raccordando tra loro i vari interventi operati dalle autorità locali.

Una piccola annotazione, senza entrare nei dettagli, va fatta con riguardo alla Città metropolitana istituita in luogo della Provincia di Roma. In attuazione all'art. 114, comma 3, Cost.¹⁰, infatti, la Capitale gode di una regolamentazione giuridica propria, direttamente sancita dalla legge e derogatoria rispetto a quanto previsto per qualunque altro capoluogo italiano, al fine di garantirne la considerazione delle specificità e degli oneri aggiuntivi derivanti dal suo ruolo cruciale nella "geografia istituzionale" (analogamente a quanto accade nella maggior parte delle grandi capitali europee e non solo). In particolare, con la legge n. 42/2009, il Comune di Roma è stato ribattezzato "Roma Capitale", un ente con funzioni amministrative quantitativamente e qualitativamente più ampie rispetto a quelle ordinariamente riconosciute alle amministrazioni municipali, cui fanno seguito risorse finanziarie più consistenti. La Città metropolitana di recente istituzione non potrà perciò pregiudicare le attribuzioni speciali riconosciute all'amministrazione capitolina, sebbene spetterà allo statuto predisporre forme, anche più incisive e più estese, di coordinamento in ragione della diversa latitudine delle competenze del Comune.

Fusioni e Unioni di Comuni

Per concludere, un paio di note molto generali possono essere svolte per quanto riguarda le nuove disposizioni dettate in materia di Comuni, loro fusioni ed esercizio delle funzioni in forma associata.

La parcellizzazione del territorio in una grande quantità di municipi (ce ne sono oltre 8.000), taluni dei quali sorretti più da logiche campanilistiche che da reali canoni di efficienza, è un "male" endemico del nostro Paese, più volte e da tutti denunciato, ma mai concretamente affrontato. Per questo motivo la legge ha nel tempo previsto delle forme di collaborazione tra comuni, che però in molti casi non hanno portato ai risultati sperati. Ora, in piena crisi della finanza pubblica, a seguito del depotenziamento delle Province e della conseguente riallocazione di talune funzioni in capo alle amministrazioni civiche, la legge Delrio si pone l'obiettivo di operare un ulteriore giro di vite sul tema della cooperazione intercomunale.

Per quanto riguarda le Unioni – che, si ricordi, vengono a costituire un ente a sé stante, con propri organi, incaricato dello svolgimento di taluni servizi (si veda in proposito pag. 367 del manuale) - l'obiettivo perseguito è quello di una razionalizzazione, semplificando le diverse forme esistenti e individuando un'organizzazione istituzionale più definita. Inoltre, il legislatore cerca di incentivarne ulteriormente la costituzione – anche là dove non siano rese dalla legge obbligatorie – mediante la previsione di meccanismi premiali, specie sul piano finanziario, e dimostrando una generale preferenza anche rispetto allo strumento della convenzione. Peraltro va ricordato come la stessa legge n. 56/2014 inserisca anche le Unioni di Comuni tra i possibili naturali destinatari delle attribuzioni provinciali da riallocare.

⁹ Non è ad esempio specificato – cosa non di poco conto – chi si possa candidare: tutti i cittadini, come se fossero una sorta di elezioni comunali, o soltanto i sindaci e i consiglieri come nell'altro sistema?

¹⁰ Dispone testualmente: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Sempre in un'ottica promozionale si muove la normativa in materia di fusioni di comuni, che, se da un lato consente una "gradualità" dell'integrazione tra gli enti preesistenti, al fine di superare i relativi campanilismi, dall'altro confida, però, che mediante il rafforzamento dei benefici di carattere economico e normativo si generi con più costanza un procedimento volontario e consensuale di semplificazione del numero degli enti esistenti, evitando quegli inconvenienti che un intervento autoritativo dall'alto genererebbe come conseguenza della mancanza di condivisione.