

**Brevi note su Province e Città metropolitane
a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale**

di Francesco Merloni*

14 febbraio 2022

Sommario: 1. La sentenza n. 240 del 2021 nei suoi primi commenti. – 2. Come porre rimedio alla situazione di incostituzionalità dell'assetto di Province e Città metropolitane. – 3. Il ripensamento di fondo e i suoi strumenti attuativi. – 4. L'intervento immediato e urgente per il rilancio di Province e Città metropolitane. – 5. Una possibile road map.

1. La sentenza n. 240 del 2021 nei suoi primi commenti

I primi commenti della sentenza n. 240 sottolineano il carattere “correttivo”, di fatto un cambio quasi radicale di orientamento rispetto alla discussa (famigerata) sentenza n. 50 del 2015. La Corte non può sconfessare apertamente sé stessa, ma arriva alla (pur sempre bizzarra) conclusione che, se nel 2015 era stato possibile salvare la legge n. 56 del 2014 e alcune sue soluzioni transitorie (nel caso di specie l'attribuzione di diritto della titolarità dell'organo “Sindaco metropolitano” al sindaco del Comune capoluogo) in attesa dell'entrata in vigore della riforma costituzionale che sopprimeva il riferimento alle Province, mantenendo però le sole Città metropolitane quali enti di area vasta, questa soluzione non è più possibile oggi, dal momento che il referendum non ha approvato la riforma costituzionale.

La sentenza mantiene quindi in piedi il gravissimo vulnus prodotto da una decisione, la sentenza n. 50, nella quale la Corte non ha valutato le disposizioni di legge alla luce della Costituzione allora vigente, ma alla luce di una Costituzione futura ed incerta. Proprio la mancata conferma della riforma costituzionale ci ricorda quanto sia pericoloso un precedente di questo genere a cui la Corte doveva porre un rimedio molto più netto.

* Già Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia.

Detto questo, si può agevolmente accogliere l'impostazione seguita dai primi commenti. Pur senza cancellare il vulnus della sua precedente decisione, la sentenza n. 240, da un lato, dichiara di non potere accedere alla richiesta del giudice rimettente e la dichiara inammissibile perché comporterebbe un intervento manipolativo in materia di diritti elettorali che deve essere lasciata alla discrezionalità del legislatore; dall'altro svolge, al punto 8, osservazioni finali sull'esistenza di una situazione di incostituzionalità delle norme relative alla designazione del Sindaco metropolitano.

Il passaggio più interessante del ragionamento della Corte sta nell'affermazione che le Province (maltrattate dalla legge Delrio) e le Città metropolitane (salvate dalla medesima legge, ma disciplinate in modo confuso e contraddittorio) condividono la condizione di enti di area vasta titolari di funzioni "non di mero coordinamento". L'espressione non è particolarmente felice, ma può essere interpretata nel senso che entrambe le categorie di enti di area vasta sono titolari di funzioni proprie dell'ente, che non si esauriscono nel coordinamento, supporto, assistenza ai Comuni nello svolgimento di funzioni comunali.

Questo è il punto di maggiore rilevanza della sentenza, sotto due profili: il carattere delle funzioni attribuite; la stretta connessione tra tipologia di funzioni e regole di formazione degli organi di governo chiamati a svolgerle.

Rilevante, poi, la distanza dalla legge n. 56 del 2014, che concepiva (come necessario) le Città metropolitane, le sole allora confermate, come enti titolari di funzioni proprie, mentre, nella prospettiva della loro soppressione, faceva delle Province enti di secondo grado perché destinati a svolgere funzioni comunali coordinate. Le funzioni proprie rimaste alle Province, sarebbero state, dopo la riforma costituzionale, distribuite tra Comuni e Regioni.

La mancata approvazione della riforma costituzionale può essere letta in un solo modo costituzionalmente corretto: le Province sono nell'elenco degli enti costitutivi della Repubblica e ad esse si applica appieno il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost. Esse devono quindi essere titolari di funzioni proprie, cioè di funzioni che non possono essere attribuite ai Comuni. Le funzioni provinciali sono funzioni di area vasta, sovracomunali e non intercomunali.

La Corte non si occupa espressamente delle funzioni provinciali, ma quel riferimento a funzioni "non di mero coordinamento" deve essere letto nel senso che l'individuazione a regime delle funzioni provinciali deve essere di nuovo effettuato, dal momento che la soluzione che la legge Delrio prefigurava a regime, quella di una distribuzione delle funzioni allora provinciali tra Comuni e Regione, è oggi costituzionalmente illegittima.

Il ripristino di un assetto chiaro e stabile quanto all'individuazione delle funzioni provinciali assume pertanto la stessa urgenza sottolineata dalla Corte con riferimento al riassetto degli organi delle Città metropolitane.

Due conseguenze fondamentali:

1. Se le Province sono (tornano ad essere) titolari di funzioni proprie, dell'esercizio di queste funzioni e dei relativi risultati i loro organi di governo devono rispondere direttamente i cittadini. L'elezione indiretta degli organi della Provincia sarebbe costituzionalmente legittima solo se ad esse fossero attribuite solo (o prevalentemente) funzioni comunali (da coordinare). Ma questa soluzione è contraria al principio di sussidiarietà che impone di attribuire all'ente di governo immediatamente superiore al livello comunale le funzioni sovracomunali, o eventualmente alla Regione se la dimensione provinciale si rivelasse inadeguata. Quindi, in tutti casi in cui le Province si trovassero a svolgere, oltre alle funzioni proprie, funzioni di mero coordinamento, queste ultime non sarebbero sufficienti a imporre l'elezione indiretta degli organi di governo.

La legge Delrio si è anche ispirata al modello delle *Diputaciones* spagnole per affermare la giustezza di una elezione indiretta degli organi provinciali. Ma in Spagna le *Diputaciones* sono enti che svolgono, esplicitamente, funzioni comunali, spesso in sostituzione dei Comuni troppo piccoli. Non sono forme associative, ma i loro organi sono eletti in secondo grado dai consiglieri dei Comuni.

La Corte, pur affermando la stretta correlazione tra natura delle funzioni e elettività degli organi non sembra trarne le dovute conseguenze sulle Province, non si pronuncia sul punto, mentre invece sembra agevole affermare che la natura "non di mero coordinamento" delle funzioni provinciali impone l'elezione diretta degli organi di governo.

2. Se le Province sono titolari funzioni proprie, devono godere di risorse di finanza locale autonoma che consentano loro di "finanziare integralmente le funzioni loro attribuite" (art. 119, comma 4, Cost.)

In conclusione la sentenza n. 240, pur nelle sue prudenze, può essere letta come un esplicito richiamo al legislatore perché, con urgenza, nell'esercizio della sua discrezionalità politica, ponga fine alla condizione di incostituzionalità di molte disposizioni della legge n. 56 del 2014, adottate nella prospettiva della riforma costituzionale, ma in contrasto con la Costituzione vigente.

2. Come porre rimedio alla situazione di incostituzionalità dell'assetto di Province e Città metropolitane

Per dare seguito al richiamo della Corte si possono ipotizzare due possibili strade:

a) un ripensamento completo dell'assetto istituzionale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) nel quale disegnare in via definitiva il ruolo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e il sistema di finanziamento autonomo delle funzioni attribuite;

b) qualora la strada del riassetto completo si riveli politicamente impercorribile, almeno in un tempo accettabile, un intervento immediato, a stralcio, che

rimuova l'incostituzionalità della situazione istituzionale delle Province e delle Città metropolitane dichiarata, per ora senza effetti, dalla Corte.

3. Il ripensamento di fondo e i suoi strumenti attuativi

La vicenda delle Province e i guasti prodotti sulle autonomie locali dalle politiche di europee di austerità (2008-2018) sul versante delle risorse organizzative e finanziarie, che tanto hanno inciso sulla loro capacità di svolgere le funzioni attribuite, imporrebbero un'opera di ripensamento profondo del sistema amministrativo, in un paese che ha proceduto per riforme diverse (prima regionali, poi del governo locale, poi entrambe), per aggiustamenti, senza un vero disegno condiviso e di lungo periodo

Il ripensamento dovrebbe passare da alcuni nodi istituzionali da sciogliere.

a. L'Italia è paese grande e complesso, che richiede un sistema di autonomie territoriali fondato su due livelli di amministrazioni con funzioni operative (Comuni e Province) e su un livello di programmazione, coordinamento e di guida dei processi di adeguamento degli enti locali alle funzioni loro attribuite (Regione).

b. Solo nei paesi europei di piccole dimensioni (al di sotto dei 10 milioni di abitanti) vi è un solo livello di governo intermedio tra Comuni e Stato centrale (di natura variabile, provinciale, cioè di ente locale, o regionale). Un livello intermedio di area vasta con funzioni adeguate ad una dimensione media di 500.000 abitanti (nelle Province ordinarie) o di oltre un milione nei territori caratterizzati da forte integrazione e bisognosi di un forte governo unitario (nelle Città metropolitane) si rivela indispensabile per assicurare una solida struttura portante dell'intero sistema amministrativo. La conferma delle Province non può avvenire solo per rispetto formale di una Costituzione che è rimasta invariata, ma sulla base un rinnovato convincimento sull'utilità strategica di rinnovate e rilanciate istituzioni democratiche di area vasta.

c. L'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che costituisce il nucleo essenziale indefettibile delle funzioni locali, volto a dare un ruolo e un carattere istituzionale a ciascun livello di governo, deve avvenire con legge statale, al fine di garantire la loro autonomia verso la Regione, ma anche per assicurare la necessaria uniformità al regime giuridico degli enti locali, sia sul versante degli organi di governo che della costruzione della loro autonomia finanziaria. La mancata individuazione, definitiva e operativa, delle funzioni di Comuni e Province che ci portiamo dalla legge n. 142 del 1990 ha minato alle fondamenta ogni prospettiva di corretto riassetto del nostro sistema delle autonomie, anche sul piano finanziario. La differenziazione si realizza con l'attribuzione di ulteriori funzioni, con legge regionale. Ma la differenziazione si realizza soprattutto con l'esercizio dell'autonomia organizzativa: funzioni uguali, fissate dalla legge statale o dalla legge regionale, possono essere svolte con diverse soluzioni organizzative e procedurali rimesse alla capacità

innovativa degli enti locali, nel coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative.

d. I Comuni sono il livello della risposta fondamentale ai bisogni e ai diritti dei cittadini. Le funzioni attribuite dalla legge statale in attuazione del principio di sussidiarietà richiedono una dimensione minima di esercizio da fissare con legge statale (non meno di 20.000 abitanti). Spetta ai Comuni, con l'attivo supporto di adeguate politiche statali e regionali, decidere come raggiungere tale dimensione: con la fusione di più Comuni o con la costituzione di forme associative (o con forme associative che esitano in fusioni). Le forme associative svolgono, in presenza di Comuni ancora di ridotte dimensioni, funzioni che si definiscono "inter-comunali" perché impongono la gestione associata, ma in realtà tutte le funzioni comunali dovrebbero essere esercitate, a regime, alla nuova dimensione territoriale. La soluzione della forma associativa dovrebbe essere "forte", con la costituzione di un'unica amministrazione al servizio di tutti i Comuni associati, che avrebbero strumenti per incidere sulle decisioni comuni e sull'attività dell'amministrazione comune. I Comuni associati, svolgerebbero prevalentemente un ruolo di partecipazione e di rappresentanza della rispettiva popolazione.

e. La Provincia ordinaria svolge funzioni proprie e funzioni delegate (dallo Stato, dalle Regioni, dai Comuni). Sono funzioni proprie le funzioni: a) di area vasta (vigilanza ambientale, ciclo integrato dei rifiuti (salvo la raccolta), trasporti, viabilità); b) di coordinamento dei Comuni (pianificazione territoriale, localizzazioni, tutela del suolo, dell'ecosistema e del paesaggio) e c) di supporto alle funzioni comunali (stazione unica appaltante, supporto ai processi di digitalizzazione, supporto all'accesso ai fondi europei). Le funzioni proprie della provincia sono "sovra-comunali", perché individuate applicando il principio di sussidiarietà, e non "inter-comunali". In considerazione del contenuto delle funzioni affidate, la Provincia è ente locale costituzionalmente garantito a tutto tondo e può continuare ad essere definita come "casa dei Comuni", nel senso che è particolarmente aperta, nella sua organizzazione nel suo funzionamento, alla presenza dei Comuni per lo svolgimento delle sue funzioni, soprattutto quelle di supporto ai Comuni, ma non può essere "governata dai" Comuni.

f. La Città metropolitana si distingue dalla Provincia ordinaria perché, oltre alle funzioni tipiche di questa, le vengono attribuite funzioni che nelle Province ordinarie sono comunali (la raccolta dei rifiuti, la pianificazione urbanistica, la viabilità, l'edilizia, i trasporti) così da potere adottare tutte le scelte strategiche, di trasformazione attiva e di tutela, e di gestire in forma unitaria servizi pubblici, relativamente all'intera area metropolitana. La titolarità di queste funzioni, quelle tipiche delle Province ordinarie e quelle ordinariamente comunali, ma svolte in forma unitaria, potenzia in modo rilevante il ruolo della pianificazione strategica della Città metropolitana, anche nei rapporti con le diverse amministrazioni, nazionali e regionali, che esercitano funzioni e compiono scelte che incidono sull'assetto del territorio metropolitano.

g. La Regione svolge funzioni di programmazione e coordinamento. Le funzioni operative diverse dalla sanità che le dovessero essere attribuite sulla base del principio di sussidiarietà, vanno svolte con uffici regionali su base provinciale (modello tedesco) e coordinate con le Province. Tra le funzioni di coordinamento della Regione, fondamentale quella dell'accompagnamento del processo di riforma del proprio governo locale. La Regione rappresenta a livello nazionale tutti gli interessi del proprio territorio: della Regione e degli enti locali regionali.

h. La distribuzione delle funzioni tra livelli di governo ha conseguenze precise sulla configurazione degli organi di governo, sulle regole elettorali, sulla finanza autonoma.

i. Dove ci sono funzioni proprie, c'è responsabilità diretta degli organi verso i cittadini, quindi vi è elezione diretta. Salva l'elezione diretta del Sindaco nei Comuni (e l'elezione indiretta degli organi delle forme associative intercomunali), il principio comporta, a livello provinciale, l'elezione diretta dell'assemblea provinciale. È scelta da fare se debba essere eletto direttamente anche il Presidente della Provincia (in ogni caso il venir meno del Presidente, per qualunque motivo, non dovrebbe imporre nuove elezioni, ma la possibilità di sostituirlo fino al termine del mandato dell'assemblea) o se affidare la scelta all'assemblea (eletta con un sistema maggioritario che assicuri continuità di governo per l'intero mandato). Va comunque garantita, nella massima misura possibile, la continuità degli organi per l'intero mandato elettorale. L'elezione indiretta ha senso solo per le soluzioni associative intercomunali. La sua applicazione alle Province da parte della legge n. 56 del 2014 nasce dall'idea di una Provincia governata dai Comuni e ha prodotto governi provinciali estremamente deboli, privi di una solida maggioranza, esposti a poteri di veto dei singoli Comuni.

j. Nelle Città metropolitane, il loro mancato decollo dipende dalla mancata risoluzione del dualismo Città metropolitana-Comune capoluogo. La soluzione del sindaco del Comune capoluogo, eletto direttamente, che è di diritto Sindaco metropolitano poteva passare, come dice la Corte, in via transitoria, ma in sé è anticostituzionale, per assenza di rappresentatività rispetto ai cittadini dei Comuni diversi dal capoluogo. La strada maestra è la divisione del Comune capoluogo in più Comuni, titolari delle stesse funzioni dei Comuni non capoluogo dell'area. Con legge statale si potrebbe disporre, nell'immediato, la trasformazione degli attuali organismi di decentramento comunale in Comuni, in attesa di un'eventuale revisione del loro territorio.

A regime gli organi della CM devono essere eletti direttamente dai cittadini. Il consiglio metropolitano deve garantire una rappresentanza minima dei Comuni non capoluogo compresi nel territorio della CM. Anche il Sindaco metropolitano, dal momento che la CM esercita funzioni che nelle Province ordinarie sono comunali, diversamente dal Presidente della Provincia (che potrebbe essere eletto dal Consiglio),

in applicazione delle regole elettorali valide per i Comuni, deve essere eletto direttamente dai cittadini.

k. Le funzioni fondamentali, individuate dalla legge statale, di Comuni, Province e Città metropolitane impongono (art. 119 Cost.) una finanza autonoma fondata soprattutto su imposte locali e non su trasferimenti statali (quelli regionali sono sempre stati irrisori). I trasferimenti servono per finanziarie le ulteriori funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione (o per gli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art.119 Cost.).

l. Una volta conseguito il necessario concorso bipartisan sul loro contenuto, le affermazioni precedenti comportano un duplice approccio: da un lato la necessaria introduzione di norme di principio, destinate a durare nel tempo (meglio sarebbe una legge organica, comunque rafforzata, non facilmente modificabile) e dall'altro l'attivazione di strumenti di immediata applicazione, nella forma dell'approvazione di una comune politica, concordata e condotta unitariamente dallo Stato e dalle Regioni fatta di norme di legge, ma soprattutto di concrete politiche attuative (cabine di regia nazionali e in ciascuna Regione). A ciò può provvedere una nuova Carta delle autonomie, articolata in norme generali di garanzia (statica) dell'autonomia locale e in una parte (dinamica) che dia obiettivi da raggiungere e organizzi i principali strumenti attuativi. La Carta delle autonomie cui lavorare può essere scritta senza dover modificare il testo costituzionale. In questa prospettiva positivo l'approccio della Commissione Pajno, che ha proposto un testo che mira alla definizione dei tratti essenziali del governo locale (funzioni fondamentali, organi, sistema elettorale) in attuazione dei soli poteri spettanti allo Stato (art. 117, comma 2 lettera p), Cost.). Resta aperto il problema del superamento delle attuali regole costituzionali (art.133 Cost.) sul procedimento per la modificazione degli ambiti territoriali degli enti locali. Per i Comuni (le regole non sono di rango costituzionale, ma ritenute di forte presidio di autonomia) il referendum dovrebbe svolgersi su ipotesi complessive di fusione o di costituzione di forme associative e potrebbe dare anche indicazioni utili per la legge regionale di modifica. Per le Province non ha senso richiedere (art. 133 Cost.) l'iniziativa dei Comuni, che ha anche dato luogo ad improprie moltiplicazioni del numero delle Province, né hanno senso referendum sui confini. Per le Città metropolitane, cui si applicherebbero per estensione le regole delle Province, non ha senso l'iniziativa dei Comuni, ma è necessaria una legge statale, approvata previa intesa con la Regione interessata.

m. La Carta delle autonomie sarebbe quindi una "legge di principi e di riforma", sul modello della legge n.142 del 1990, ma, se possibile, maggiormente (rispetto al 1990) assistita da norme di diretta attuazione. Così come la legge n. 142 coesisteva con l'allora vigente TUEL (del 1935!), la nuova Carta delle autonomie potrebbe coesistere con il TUEL del 2000, magari abrogando da esso le norme immediatamente incompatibili.

n. In un processo di riforma rapido ed efficace, va approvata la Carta delle autonomie, che può procedere alla revisione completa del TUEL, nel senso di una sua forte semplificazione. In questa prospettiva la Carta sostituisce il TUEL, di cui non vi è più bisogno. Non ha senso oggi un lavoro di correzione del TUEL del 2000, come quello ancora una volta riproposto con il DDL governativo presentato nell'ottobre del 2021, perché conferma un modello di normazione di estremo dettaglio (si pensi alle norme sull'organizzazione interna e sulla contabilità) che in prospettiva deve essere totalmente superato perché lesivo dell'autonomia organizzativa degli enti locali. Le discipline di settore che toccano le amministrazioni locali devono restare dove sono (TU pubblico impiego, compresa la dirigenza e la promozione della performance; trasparenza; anticorruzione; digitalizzazione), senza riprodurle nella Carta. Nella Carta, invece, devono stare, come proposto dalla Commissione Pajno, le norme sui segretari (di cui garantire l'indipendenza di giudizio) e di fissazione di principi generalissimi sull'organizzazione (la disciplina dell'organizzazione è riservata alla fonte autonoma regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g), Cost.), le norme sullo status degli amministratori locali (comprensivo del regime delle eleggibilità, incandidabilità e inconfiribilità), la disciplina dei servizi pubblici locali (evitando ulteriori spinte a privatizzazioni puramente formali).

o. La Carta delle autonomie locali italiana sarebbe legge di adempimento degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto firmando (nel 1985) e ratificando (nel 1990) la Carta europea delle autonomie locali (CEAL). Il Congresso delle autonomie locali del Consiglio d'Europa registrerebbe con favore l'approvazione della nuova Carta italiana. Il Governo italiano potrebbe anche chiedere al Congresso d'Europa, che svolge ordinariamente questa funzione, un parere, una preventiva valutazione sulla conformità della nuova Carta italiana, come disegnata nel decreto legislativo delegato, ai principi della CEAL.

p. L'adozione della Carta potrebbe essere inserita nel processo di riflessione avviato nelle UE con la Conferenza sul futuro dell'Europa. In quella sede si potrebbe chiedere che entri tra i compiti dell'Unione anche la definizione di principi indefettibili (sussidiarietà, democraticità, autonomia normativa, organizzativa e finanziaria) che gli Stati membri devono rispettare nel disciplinare l'assetto istituzionale delle proprie autonomie territoriali. Principi ben più precisi di quelli, estremamente labili, oggi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali della UE (art. 40), nel TUE (art. 10), nel TFUE (art. 20, par.2). Una sorta di Carta delle autonomie locali destinata a vincolare gli Stati membri della Ue, in modo possibilmente più cogente di quanto possa fare la CEAL del Consiglio d'Europa. Sull'esempio degli accertamenti compiuti dalla UE sulla democraticità in alcuni paesi membri (Polonia, Ungheria), la UE potrebbe sanzionare gli Stati che adottino o mantengano legislazioni in contrasto con i principi di autonomia territoriale condivisi a livello UE. Si può anche ipotizzare che la UE faccia propria la CEAL e affidi i processi di monitoring sul suo rispetto al Congresso dei poteri locali del Consiglio d'Europa.

4. L'intervento immediato e urgente per il rilancio di Province e Città metropolitane

Se si ritiene che l'opera per giungere alla Carta delle autonomie locali sia di durata troppo lunga in rapporto all'esigenza di un sollecito intervento su Province e Città metropolitane, si può pensare ad una legge immediata, che avesse per oggetto l'individuazione delle funzioni fondamentali, gli organi di governo e le relative regole elettorali, l'individuazione di cespiti adeguati all'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali, con riferimento ai soli enti di area vasta.

Considerata la condizione di forte depauperamento di risorse, finanziarie e professionali, delle Province e del mancato decollo delle amministrazioni delle Città metropolitane, sostanzialmente lasciate nelle condizioni operative delle preesistenti Province, la legge dovrebbe avere anche un forte contenuto di politica attiva di investimento, immediato, di risorse adeguate all'obiettivo di ridare agli enti di area vasta le necessarie, essenziali, condizioni di operatività.

A sostegno di una tale soluzione vi sono due argomenti forti, da spendere anche nel dibattito politico.

Il primo, fondato sul piano giuridico, è quello della rimozione della condizione di incostituzionalità del regime attuale di Province e Città metropolitane.

Il secondo argomento: solo la costituzione di una rete robusta di amministrazioni di area vasta rende credibile l'attuazione dei progetti del PNRR di competenza delle autonomie locali. La dimensione attuale, in termini territoriali e di popolazione, di Province e Città metropolitane, consente di affidare direttamente a tali enti importanti progetti finanziati con i fondi europei, con buone possibilità di realizzazione. D'altra parte, la loro acquisita capacità di agire a supporto dei Comuni (stazioni appaltanti unificate, accesso di fondi comunitari), posta in luce dall'indagine svolta dal Dipartimento di scienze politiche di Perugia per conto dell'UPI, può essere valorizzata in tempi rapidi e posta al servizio dell'intero sistema amministrativo italiano.

L'attuale condizione delle Province consente di affermare che il nuovo investimento, strategico, sulle Province non ha nulla di un ritorno al passato, ma punta ad istituzioni democratiche moderne, caratterizzate da un elevato profilo organizzativo e tecnico, perno dell'intero sistema amministrativo. Una via democratica, non tecnocratica, per assicurare al sistema la necessaria qualità.

Si può pertanto ipotizzare l'approvazione, bipartisan, di una legge ordinaria, speciale, di correzione della legislazione vigente (TUEL e legge Delrio) con la quale vengano:

a. individuate le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, attribuite con immediatezza agli enti di area vasta. Si può fare questa operazione senza occuparsi anche delle funzioni fondamentali dei Comuni? Sì, alla luce

del principio di sussidiarietà verticale dell'art.118 Cost, che vuole affidate ai Comuni tutte le funzioni di risposta ai bisogni fondamentali dei cittadini, salvo quelle che richiedono un "esercizio unitario". La legge ipotizzata svolgerebbe proprio il compito di procedere all'individuazione delle funzioni sovracomunali di area vasta, tutte le altre restando ai Comuni.

b. individuati gli organi di governo destinati ad operare a regime e dettate disposizioni transitorie sulla permanenza degli organi attualmente in carica e i modi e i tempi per giungere alla formazione degli organi a regime.

Per le Province a regime gli organi sono: il Presidente e la sua Giunta, il consiglio provinciale, l'assemblea dei Sindaci. Il Consiglio provinciale è eletto direttamente dai cittadini, con una possibile correzione: se la popolazione del Comune capoluogo dovesse superare il 50% della popolazione provinciale, i cittadini del Comune capoluogo non eleggono più del 50% dei consiglieri. Il Presidente della Provincia è eletto direttamente dai cittadini ovvero dal Consiglio. L'assemblea dei Sindaci è costituita di diritto dai Sindaci in carica e interviene, ai sensi dello Statuto provinciale, su alcune decisioni strategiche della Provincia.

Per le Città metropolitane a regime gli organi sono: il Sindaco metropolitano e la sua Giunta, Il consiglio metropolitano (formato con la correzione di cui sopra, proporzionata al rapporto tra popolazione del Comune capoluogo e altri Comuni della CM), l'Assemblea dei Sindaci.

Il sindaco metropolitano è eletto direttamente insieme al Consiglio.

c. fissate le regole elettorali. In generale si può applicare alle Province il sistema maggioritario in vigore per i Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti. Qualora si decidesse di affidare al Consiglio provinciale il compito di eleggere il Presidente, il Consiglio andrebbe formato con un sistema a due turni con assegnazione del 60% dei seggi alla coalizione vincente. Occorre evitare che le elezioni provinciali abbiano un costo proprio; esse potrebbero essere temporalmente legate allo svolgimento delle elezioni europee (le prossime nel 2024).

d. fissate le disposizioni transitorie valide in attesa della formazione degli organi a regime.

Pur affermando la legge la relazione stretta tra funzioni proprie (e dirette, esercitate nei confronti degli elettori) e elezione diretta degli organi di governo, può essere accettato per le Province un passaggio all'elezione diretta anche graduale, nel senso che si indicano le elezioni provinciali in concomitanza con le prossime elezioni europee e gli attuali organi restano in carica. Il Presidente eletto indirettamente deve, però, avere subito una sua Giunta, con la necessaria presenza di rappresentanti dei Comuni non capoluogo; la durata in carica di questi organi dovrebbe avere la durata necessaria per arrivare fino alla prossima elezione diretta.

Per le Città metropolitane, vista la recente elezione di quasi tutti i sindaci dei Comuni capoluogo e i tempi non brevi per giungere alla suddivisione dei Comuni

capoluogo (salva la suddivisione per legge prima ipotizzata), la soluzione di mantenere l'attribuzione di diritto della titolarità al Sindaco del comune capoluogo potrebbe essere accolta, a condizione che si tratti di una sola volta, non ulteriormente prorogabile, e che vi siano robusti contro-bilanciamenti, primo tra tutti l'attribuzione ai cittadini (o ai consiglieri comunali, in via indiretta) dei Comuni non capoluogo del potere di eleggere almeno un numero significativo dei componenti del consiglio; il Consiglio metropolitano dovrebbe essere rieletto (sempre indirettamente) ma con la garanzia di rappresentanza per i comuni non capoluogo. Il regime transitorio, volto e finalizzato alla costruzione dell'assetto a regime, non può in ogni caso superare la durata del mandato dei Sindaci dei Comuni capoluogo attualmente in carica. Se allo scadere del mandato degli organi del Comune capoluogo non si è provveduto alla suddivisione del comune capoluogo, scatta la misura della immediata trasformazione, con decreto legislativo delegato dalla legge speciale, degli organismi di decentramento comunale in Comuni.

e. individuato l'assetto a regime della finanza provinciale e metropolitana.

f. definiti provvedimenti, di competenza del governo, per l'immediato potenziamento organizzativo di Province e Città metropolitane: un sistema di immediati trasferimenti finanziari; un sistema di immediato reclutamento nazionale di funzionari tecnici, da distribuire con criteri nazionali tra tutti gli enti di area vasta. L'onere finanziario di questa immissione straordinaria di funzionari tecnici andrebbe sostenuto per un primo periodo con i fondi del PNRR e poi con la finanza ordinaria degli enti di area vasta, una volta che questa sia operativa a regime.

5. Una possibile road map

In conclusione si può immaginare un percorso che consista nei seguenti passaggi:

1. Approvazione di una legge di immediata attribuzione, a Province e Città metropolitane, di funzioni fondamentali chiare, sovracomunali di area vasta, per le Province ordinarie, strategiche e di gestione integrata dei servizi per le Città metropolitane; di individuazione degli organi di governo a regime; di attribuzione di immediate risorse finanziarie, anche attraverso trasferimenti dello Stato, e di immediate risorse di personale qualificato; di mantenimento in carica degli organi di governo formati ai sensi della legge n. 56 del 2014, ma solo fino alla data individuata per lo svolgimento delle elezioni dirette.

2. Sul disegno di legge governativo può essere richiesto il parere del Congresso delle autonomie locali del Consiglio d'Europa.

3. Insediamento di una commissione nazionale di esperti, designati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, con il compito di redigere uno schema di legge delega per la adozione di decreto legislativo contenente una Carta delle autonomie locali destinata, riprendendo i lavori della Commissione Pajno, risolvendo i nodi ancora

aperti e superando il TUEL, a fissare regole e principi di garanzia dell'autonomia, accompagnata da disposizioni per l'attuazione di attive politiche di investimento e riforma di Comuni, loro fusioni o forme associative, Province e Città metropolitane. La Commissione potrebbe lavorare, nel corso dell'approvazione della legge delega, alla predisposizione del testo della Carta delle autonomie.