



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 2/2022

Città metropolitane e Province dopo la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240 della Corte costituzionale

Giampaolo Ioriatti e Gaia Conti

Febbraio 2022

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 2/2022, febbraio 2022.

Autori: Giampaolo Ioriatti e Gaia Conti.

*Città metropolitane e Province dopo la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240
della Corte costituzionale.*

Città metropolitane e Province dopo la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240 della Corte costituzionale

di Giampaolo Ioriatti e Gaia Conti ¹

Premessa.

È noto che i processi politico-amministrativi procedono incrociando – raramente in termini lineari – il confronto tra posizioni politiche, approfondimenti scientifici, il consolidamento normativo e la comunicazione pubblica. Su questi processi impattano, talora con effetti rilevanti, anche le decisioni giurisprudenziali.

È quanto sta accadendo ora al percorso avviato di revisione della normativa in materia di enti locali.

A seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 2016, è infatti ben presto emersa una duplice insostenibilità del quadro normativo delineato dalla legge n. 56/14 (cd. Legge Delrio): sul piano strettamente giuridico era venuta a mancare la prospettiva del mutamento costituzionale che quella legge chiaramente traguardava e sulla base della quale erano state anche respinte le numerose obiezioni che le erano state mosse; sul piano fattuale è inoltre stato messo in discussione uno dei cardini della legge, ossia il depotenziamento dell'Ente Provincia, al quale è subentrato un periodo di incertezza che ha lasciato gradualmente il posto ad una sua progressiva riabilitazione, al rilancio organizzativo e al potenziamento realizzativo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 240/2021 viene ora a sanzionare pesantemente la fragilità costituzionale del quadro legislativo entro cui si trovano ad operare gli enti locali e – nel momento stesso in cui dichiara l'inammissibilità di un proprio intervento diretto – suona come un perentorio

¹ Questa Nota è il frutto di un'elaborazione e di una stesura condivisa da parte di Giampaolo Ioriatti, già Dirigente di Regione Lombardia e membro dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università degli Studi di Pavia, e di Gaia Conti, Dottoressa magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca e Corsista del Master in Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale presso l'Università degli Studi di Pavia.

invito al Legislatore nazionale ad intervenire per sanare una situazione che, con il passare del tempo, si espone a crescenti rischi di insostenibilità.

1. Il Caso all'esame della Corte costituzionale.

La Corte d'appello di Catania, con ordinanza del 27 maggio 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Sicilia 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane) – come sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 – e dell'art. 1, comma 19, della legge n. 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni, meglio conosciuta come legge Delrio), in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 della Costituzione.

L'appellante nel giudizio *a quo*, residente in un comune ricompreso nella Città metropolitana di Catania, si duole del fatto che le norme censurate, stabilendo che il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, non gli consentano di partecipare, neanche in via indiretta, all'elezione del Sindaco metropolitano. In altre parole, il combinato disposto delle norme richiamate, stabilisce un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il Sindaco del Comune capoluogo e il Sindaco della Città metropolitana.

In particolare, le disposizioni richiamate della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2015², per il fatto di individuare nel Sindaco del Comune capoluogo il Sindaco della Città metropolitana e di condizionare la conservazione di quest'ultima carica alla permanenza della prima, si porrebbero in contrasto con plurimi precetti costituzionali, contraddicendo il principio democratico e di uguaglianza dei cittadini, con particolare riferimento all'eguaglianza del voto di cui all'art. 48, secondo comma, Cost., trattando in modo irragionevolmente diversificato i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana, che, con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio, e quelli di un Comune non capoluogo, cui invece è precluso contribuire a tale elezione, con la conseguente violazione del loro diritto di voto.

² Che sostanzialmente riproduce, facendole seguito, la legge n. 56/2014. La Corte, infatti, ha cura di precisare che esse «hanno (...) un contenuto in tutto e per tutto coincidente, rispettivamente, con l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 (...) e con l'art. 1, comma 40, secondo periodo, della medesima legge».

Ad avviso del remittente, la diversità di trattamento appare ancora più evidente nel momento in cui si consideri che i cittadini che si trovano nelle medesime condizioni dell'appellante non subiscono la stessa privazione dei diritti politici nel caso in cui l'ente di area vasta cui afferisce il loro Comune non sia la Città metropolitana, ma la Provincia (o, nel caso della Sicilia, i liberi Consorzi comunali). In tal caso, infatti, il voto dei cittadini non subirebbe alcuna menomazione, perché tutti gli organi della Provincia (compreso il presidente) sono eletti «con un meccanismo elettivo di secondo grado», cui partecipano i Sindaci e i Consiglieri comunali di tutti i Comuni del territorio di riferimento.

La questione oggetto di giudizio offre, dunque, una pluralità di spunti di riflessione attinenti sia agli aspetti più propriamente procedurali, non oggetto tuttavia di questa nota, sia, soprattutto, a quelli sostanziali, avendo permesso alla Suprema Corte di occuparsi nuovamente di un corpo normativo continuamente oggetto di discussioni quale la legge n. 56/2014 e di consegnare, come si vedrà, una pronuncia di tutto rilievo e con probabili ripercussioni sulla disciplina degli enti territoriali di area vasta.

2. La Corte sollecita un intervento sull'elezione del Sindaco metropolitano, accertandone l'incostituzionalità: più che una sentenza-monito.

La sentenza 240/2021 della Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, sebbene ritenendo gli argomenti posti dal remittente tutt'altro che privi di fondamento. Nella sostanza, essendo quella del remittente una richiesta di introduzione *ex novo* di una normativa elettorale con un esito, in prospettiva, manipolativo,

[...] è evidente che l'ambito e i contorni dell'intervento richiesto fuoriescano dalle attribuzioni della Corte e siano demandati solo al legislatore, nella sua discrezionale valutazione, con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale (sentenza n. 257 del 2010).

Spetta cioè al Legislatore, e non alla Corte costituzionale, introdurre norme che assicurino ai cittadini la possibilità di eleggere, in via diretta o indiretta, i Sindaci delle Città metropolitane. Ferma dunque restando l'inammissibilità, tuttavia, la Corte evidenzia come l'attuale disciplina sui

Sindaci delle Città metropolitane sia in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e pregiudichi la responsabilità politica del vertice dell'ente nei confronti degli elettori. E non appare invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo: a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità – e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del Sindaco metropolitano – è la circostanza che ad oggi la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati presso le Camere proposte di disegni di legge in uno stadio avanzato di trattazione.

Il *vulnus* così emerso non può dunque che portare a una conseguenza: il Legislatore, sollecitato dalla Corte stessa, è tenuto a intervenire al fine di predisporre soluzioni normative in grado di scongiurare il fatto che l'ente metropolitano continui a svolgere le sue funzioni in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali.

Occorre però notare come, così facendo, la Consulta stia consegnando molto più che una mera sentenza-monito: la sentenza 240 accerta l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 56/2014 nella parte in cui prevede tale meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano.

La contrarietà al dettato costituzionale è evidente, infatti, sotto più profili. Non viene innanzitutto rispettato il principio di uguaglianza del voto, risultando ingiustificata la disparità di trattamento tra i cittadini elettori del Comune capoluogo³ e i cittadini elettori dei Comuni non capoluogo appartenenti all'area metropolitana. Un'ulteriore diversità di trattamento risiede nel differente sistema elettorale previsto per i Presidenti di Provincia: per le Province, infatti, il Legislatore ha previsto un'elezione indiretta, tramite il voto dei Sindaci e Consiglieri dei Comuni ad esse appartenenti, non solo del Consiglio provinciale ma anche dello stesso Presidente della Provincia, risultando perciò del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nella Provincia; in altri termini, mentre il cittadino di un comune non capoluogo appartenente a una Città metropolitana non potrà esprimere, in nessun modo, il proprio diritto ad eleggere il Sindaco metropolitano, lo stesso non avverrà per un cittadino di un

³ I quali sono, per la verità, anche loro privati dell'esercizio di un diritto di voto espressione di una vera e propria elezione, essendo chiamati meramente ad eleggere il proprio Sindaco, il quale diventerà di diritto anche il Sindaco metropolitano, configurando dunque, più che un'elezione, una mera designazione dello stesso.

comune non capoluogo di Provincia, il quale potrà, seppur in via indiretta e con un'elezione di secondo grado, essere coinvolto nell'elezione del Presidente.

L'invito al Legislatore da parte della Corte è dunque quello di sanare una situazione che è divenuta nel tempo sempre più insostenibile e potrà declinarsi o nel senso di affidare anche la nomina del Sindaco metropolitano al meccanismo di elezione di secondo grado analogo a quello del Presidente della Provincia o di approvare la norma elettorale per consentire l'elezione diretta da parte dei cittadini, pure prevista dall' art. 1, comma 22 della legge 56/2014.

A tal proposito può essere qui opportuno segnalare che nel caso della Città Metropolitana di Milano, essa risulta aver adempiuto alle due condizioni (autonomia amministrativa e finanziaria dei Municipi e individuazione delle Zone omogenee) previste dal soprarichiamato comma 22 ed espressamente riprese nello Statuto della medesima Città metropolitana⁴. In particolare, la determinazione delle 7 Zone omogenee è stata oggetto di specifica Intesa tra Regione Lombardia e Città metropolitana di Milano, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 32/2015⁵.

La Consulta sottolinea inoltre un ulteriore profilo di criticità, relativo alla forzata coincidenza tra territorio della vecchia Provincia e dell'attuale Città metropolitana previsto dall'art. 1, comma 6 della stessa legge n. 56/2014: la motivazione del giudizio, che pure evoca le esigenze di urgenza che in sede di prima attuazione delle Città metropolitane motivarono quella forzatura, rimanda al mancato rispetto del principio di differenziazione, a favore di un dispositivo uniformante che preclude agli enti la possibilità di *“curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori”*. Si tratta dunque di un dato di realtà che ha delle evidenze macroscopiche, ad esempio in casi come quelli di Torino e di Bologna, che comprendono estesi territori rurali e montani totalmente estranei alle dinamiche metropolitane, apparendo invece meno critica la situazione milanese, dove la coincidenza viene ritenuta complessivamente ragionevole (sempre che non si intenda riproporre la questione della ricollocazione in un orizzonte metropolitano dei territori delle attuali Province di Monza Brianza e di Lodi, che pure un tempo erano compresi nel territorio della Provincia di Milano).

⁴ Statuto della Città metropolitana di Milano, art. 61, *Condizioni per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano*.

⁵ L.r. n. 32, 9 settembre 2015, recante *“Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 - Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”*.

Infine, altro rilevante elemento di contrarietà al dettato costituzionale individuato dalla Corte sta nella carenza nelle disposizioni della legge n. 56/2014 di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica, nonché di controllo, da parte degli elettori locali, questione di non poco rilievo se si tiene in considerazione la parallela attribuzione a tali enti di funzioni di amministrazione attiva che hanno una ricaduta immediata e diretta sui cittadini, sui loro diritti ed interessi, ammettendo di fatto una funzione politica immune dal controllo democratico.

Non a caso, infatti, all'indomani dell'entrata in vigore della normativa in oggetto ed alla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015, studiosi della materia non si esimevano dal denunciare come, rispetto alla disciplina delle Città metropolitane, «la democrazia sia un *optional*», ritenendo l'investitura di diritto del Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco della Città metropolitana una scelta infelice⁶.

3. Il sostanziale superamento della sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015.

La sentenza 240/2021 non si occupa esclusivamente del meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano ma rappresenta una pronuncia che, più nel complesso, si occupa delle sorti del governo dell'area vasta. Questo passaggio risulta essere particolarmente rilevante e potenzialmente innovativo, in quanto suscettibile di sottolineare i nodi di carattere applicativo a partire dai quali si confronterà il dibattito politico parlamentare, anche in vista di una possibile revisione della c.d. legge Delrio.

La portata di detta sentenza consente, infatti, di rileggere la giurisprudenza pregressa in una luce più allineata alla Costituzione: ci si riferisce, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015⁷, nota proprio per aver offerto copertura alla disciplina posta dalla legge 56/2014.

La pronuncia infatti agisce in profondità sul carattere “strutturale” della legge n. 56/2014 e sulla sua natura – peraltro esplicitamente rivendicata – di “legge-ponte” rispetto alla più ambiziosa prospettiva del mutamento

⁶ V. A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2015, II, in quale denuncia la «[...] grave confusione fra elezioni di secondo grado (democrazia indiretta) e inesistenza di elezioni per “tutti” (assenza di democrazia)».

⁷ Ma ci si riferisce, altresì, anche ad altre sentenze della Corte del medesimo tenore, *in primis* Corte cost. n. 143/2016.

costituzionale, tale da portare taluni a parlare della stessa come un esempio di “*reformismo performativo meta cronico*”, di ricorso ad una forma di “*diritto intertemporale*”⁸, che in qualche misura l’orientamento della Corte di allora, in particolare quello cristallizzato nella sentenza n. 50 del 2015, aveva finito per avvallare: una “*decisione imbarazzante*”, come ebbe a definirla a suo tempo Luciano Vandelli.

La Consulta riflette quindi sulla *natura temporanea e di prima attuazione* sulla quale la precedente pronuncia fondava la giustificazione della disciplina posta dalla l. n. 56/2014: si richiamava come la stessa fosse stata pensata per una «*fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale*» essendo, quindi, «*non irreversibile*».

Ebbene, se l’esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile allora, in ragione anche della necessità di consentire l’immediata operatività di tali enti, «essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell’adozione della disciplina in questione».

La Consulta non si esime dal far notare come di fatto la legge n. 56/2014 venne salvaguardata dalla suddetta Corte giudicandola più che per il rispetto della Costituzione vigente, per la sua ispirazione “anticipatoria” della riforma costituzionale. Nella sentenza del 2015, infatti, come emerge – anche se solo fra le righe – dalla pronuncia che qui si annota, il parametro usato dalla Corte costituzionale non è tanto la Costituzione stessa, bensì la proposta di riforma costituzionale, c.d. Renzi-Boschi, che è stata poi sottoposta a referendum costituzionale nel 2016 (che ebbe poi esito negativo). Ebbene, la mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale appena citato⁹ ha sicuramente inciso sull’attuazione della legge n. 56/2014: se la riforma prevedeva per l’appunto l’eliminazione delle Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari, con la contestuale introduzione del concetto di aree vaste come enti ai quali riferirsi in sostituzione delle stesse, in mancanza della revisione costituzionale si è determinato il permanere dell’Ente Provinciale quale ente di rango costituzionale, chiamato ad esercitare plurime funzioni fondamentali e non di mero coordinamento.

Attualmente, dunque, accanto alle Città metropolitane, continuano ad operare pienamente anche le Province, il che fa venir meno il principale elemento posto a giustificazione della peculiare disciplina delle Città metropolitane, ossia l’operare delle stesse come unici enti di area vasta aventi

⁸ Così S. Staiano nel suo intervento al Convegno, promosso dalla rivista *Federalismi.it*, “*La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio*”, Roma, 20 dicembre 2021.

⁹ Al quale la legge n. 56/2014 dichiaratamente si ricollegava (cfr. l’art. 1, commi 5 e 51).

copertura costituzionale. Ciò ha come logica conseguenza l'urgenza, rilevata dalla stessa Corte costituzionale, di un riassetto degli organi di tali enti al fine di rimuovere la disparità normativa tra gli stessi, nonché di una riflessione anche su altri elementi problematici, primo tra tutti la previsione per la quale il territorio delle Città metropolitane è stato fatto coincidere con quello delle Province, senza però tener conto delle peculiarità delle rispettive comunità di riferimento, «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», e quindi efficienti.

Si tratta dunque di una sentenza che va letta in una prospettiva diacronica¹⁰, che guarda innanzitutto al passato e quindi alle precedenti pronunce. Esse, basandosi su presupposti fallaci (tra i quali *in primis* l'allora imminente riforma costituzionale), avevano avallato *in toto* la legge n. 56/2014, che oggi potrebbe essere rivista alla luce del dettato costituzionale.

Questo "ritorno alla Costituzione" apre a vari spunti di riflessione: di notevole interesse risultano infatti le ulteriori considerazioni sullo *status* attuale delle Province, delle quali intanto si riconosce la rinnovata vitalità, la "*perdurante operatività delle Province*" (punto 8). Ancora più importante è il riconoscimento della loro qualifica non tanto di enti di coordinamento intercomunale – dimensione che poteva giustificare il venir meno del loro rango costituzionale – quanto di enti dotati di funzioni fondamentali e di coordinamento sovracomunale, di *determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento (ibid.)*.

Siamo anche qui in presenza di una duplice prospettiva, quella giuridica e quella fattuale. Si riconosce che la Costituzione attribuisce alle Province delle funzioni fondamentali e quindi un autonomo e diretto spazio di azione amministrativa, ossia di amministrazione attiva. L'esperienza di questi anni ha d'altra parte dimostrato l'impraticabilità della soluzione allora ipotizzata dello spostamento di funzioni provinciali verso l'alto (Regioni) o il basso (Comuni) e la necessità di un livello intermedio di amministrazione attiva.

Questo conferma le scelte di investimento che sono maturate in questi anni, in direzione ad esempio della dotazione infrastrutturale, della viabilità stradale, dell'edilizia scolastica, delle politiche del lavoro: tutti ambiti che le previsioni e la fase attuativa del PNRR tendono ad ulteriormente rafforzare.

¹⁰ Cfr. M. Cecchetti, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, paper del 29 dicembre 2021.

Alla luce di queste linee evolutive, può probabilmente risultare riduttiva la formula che in questi anni ha voluto connotare le Province nei termini di “*casa dei Comuni*”.

4. Brevi riflessioni conclusive: una pronuncia destinata ad incidere sul dibattito in corso.

Venendo ora alle conclusioni, leggendo la sentenza 240/2021 ci si chiede quali possano essere le prospettive future del quadro normativo delle Città metropolitane, ma anche delle Province.

Per la verità la pronuncia non accenna a un possibile riesame dell'intero panorama normativo di detti enti: la stessa si limita ad accertare l'incostituzionalità del meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano, sollecitando il Legislatore ad intervenire, sull'esplicita considerazione della

esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e Sindaco metropolitano).

Ma nonostante la Corte non prenda posizione, sicuramente individua in modo chiaro i parametri costituzionali su cui debba valutarsi la disciplina posta dalla legge n. 56/2014: l'uguaglianza del diritto di voto, la rappresentanza delle comunità di riferimento e la responsabilità politica degli amministratori, ricordando peraltro che non solo le Città metropolitane, ma anche le Province, sono tutt'oggi enti pienamente operanti e con funzioni sovracomunali e non di mero coordinamento.

Alla luce di questi principi, non solo la designazione di diritto del Sindaco metropolitano dovrà essere rivista, come richiesto dalla Consulta, ma anche l'intero modello dell'elezione indiretta potrebbe e dovrebbe trovare quantomeno una peculiare giustificazione nella natura delle funzioni che sono esercitate: infatti, se una rilettura in chiave rigorosamente costituzionale della Provincia ne evidenzia la natura di ente di coordinamento sovracomunale, se emerge un profilo sempre più marcato di amministrazione diretta, può legittimamente porsi anche un ulteriore, ed ancora più radicale, interrogativo sulla sostenibilità della stessa procedura elettorale di elezione di secondo grado degli organi della Provincia disciplinata dalla legge n. 56/2014 . Se –

come è evidente – le funzioni riconosciute e praticate dalla Provincia hanno connotazione politica, se cioè si riconosce loro il tratto dell'amministrazione attiva, che incide quindi direttamente sui cittadini amministrati, è chiaro che si pone un problema di rappresentatività degli amministratori e della possibilità di controllo degli stessi da parte degli elettori locali.

In riferimento all'oggetto specifico, ossia alla modalità di individuazione del Sindaco metropolitano, la sentenza n. 240 non prospetta esplicitamente ed irrevocabilmente un ritorno all'elezione diretta, ma evidenzia la carenza di un principio di responsabilità democratica, poiché la legge n. 56/2014 sul punto non prevede una qualche forma di sfiducia nei confronti del vertice dell'Amministrazione. Detto più esplicitamente, è la natura stessa delle funzioni esercitate che evoca inevitabilmente il nesso *potere-responsabilità-controllo democratico* e chiama in causa il principio stesso di sovranità popolare.

Insomma, una più ponderata lettura in chiave rigorosamente costituzionale dello *status* delle Province – ma lo stesso vale anche per le Città metropolitane – ed una realistica valutazione di ciò che gli enti di area vasta sono tornati ad essere, e sempre più concretamente sono destinati a configurarsi, pongono con forza anche la questione dell'elezione diretta del Presidente e del Consiglio provinciale.

Questa è del resto la richiesta di numerosi Amministratori ed esponenti politici ed è anche la valutazione di autorevoli studiosi di diritto costituzionale¹¹.

D'altra parte, come già evidenziato, la stessa sentenza non impone il ricorso all'elezione diretta degli organi – della Città metropolitana, e, per analogia, della Provincia – ma emerge chiaramente un *favor* per questa soluzione, quantomeno nel senso che per tutte le altre soluzioni si prospetta comunque una verifica di costituzionalità.

Nell'attuale dibattito stanno peraltro emergendo posizioni che richiedono di superare concretamente quei punti della legge n. 56/2014 che, fondandosi su una ancora incompiuta opera di revisione costituzionale – a causa anche dell'assenza delle risorse necessarie, dovuta in particolare alla legge n. 190/2014¹² –, hanno condotto a un depotenziamento dell'Ente Provinciale.

¹¹ V. ad esempio, G. Scaccia, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi.it*, paper del 29 dicembre 2021, redatto in occasione del Convegno, promosso dalla rivista *Federalismi*, "La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio", Roma, 20 dicembre 2021.

¹² Ossia la legge finanziaria 2015. Infatti, a partire dal d.l. 66/2014 si è previsto un taglio lineare delle risorse finanziarie ed organiche sia delle Province che delle Città metropolitane neocostituite. Ma la contrazione più drastica è avvenuta con la l. 190/2014, il cui art. 1, comma 418 - anche in considerazione delle misure di riordino

In questa direzione si pone il disegno di legge approvato recentemente, a ottobre 2021, in Parlamento, recante la “*Delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali*” il quale, oltre ad operare un riordino delle disposizioni del TUEL, interviene anche su vari aspetti della legge n. 56/2014, introducendo novità rilevanti¹³. Tra esse, si pensi all’introduzione della Giunta metropolitana e della Giunta provinciale, una prima revisione della disciplina dei restanti organi, nonché la rimozione del riferimento alla natura di enti di area vasta delle Province, alle quali vengono attribuite funzioni fin ora appartenenti alle sole Città metropolitane, quali: adozione di un Piano strategico triennale del territorio provinciale, strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale nonché dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale; verrebbero annoverate, peraltro, tra le funzioni della Provincia, anche la pianificazione di protezione civile e le funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell’ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca nelle acque interne, protezione della flora e della fauna, organizzazione della polizia provinciale nel rispetto della legge dello Stato.

Istanze in tal senso, inoltre, emergono ormai da tempo anche in documenti ufficiali di vari soggetti comunque toccati dalle disposizioni della legge n. 56/2014: non solo, dunque, i c.d. enti di area vasta, ma anche le stesse Regioni, chiamate a dare attuazione alla normativa statale, tenute peraltro a procedere al riordino – pena l’intervento sostitutivo statale – anche qualora, nel frattempo, il legislatore statale non avesse proceduto al riassetto delle funzioni amministrative provinciali che rientravano nella sua competenza.

Da ultimo, emblematico è lo schema di “*Intesa tra Regione Lombardia, UPL, Province lombarde e Città Metropolitana di Milano per il rilancio degli Enti e per l’esercizio delle funzioni regionali confermate ex l.r. 19/2015 e l.r. 32/2015 e delle ulteriori funzioni regionali conferite*” per il biennio 2022-

delle funzioni introdotte dalla citata legge n. 56/2014 - impone alle Province/Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna risparmi di spesa corrente dell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi a decorrere dal 2017 (da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato).

¹³ Al momento il testo del ddl n. 2462 è stato ridimensionato a soli tre articoli ed interviene sulla inconfiribilità di incarichi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico (art.1), sulla semplificazione in materia di controllo di gestione per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, sopprimendo l'obbligo di effettuare il controllo di gestione (art. 2) e sulla limitazione del mandato dei Sindaci nei comuni di minori dimensioni (art. 3).

2023¹⁴, nel quale in premessa si riconosce il rinnovato ruolo delle Province e della Città Metropolitana in Regione Lombardia, anche attraverso il richiamo alla

necessità di una profonda rivisitazione dell'impianto normativo della l. 56/14, di scelte legislative da parte del Parlamento chiare e coerenti sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, per tornare a garantire la piena funzionalità degli Enti provinciali,

ed ove si auspica il riconoscimento alle Province di competenze, oggi previste solo per le Città Metropolitane, in materia di coordinamento dello sviluppo locale e per l'adozione e l'aggiornamento di un Piano strategico, sul presupposto che «[...] (i)l riconoscimento della funzione di pianificazione strategica e territoriale è infatti indispensabile per valorizzare le vocazioni dei territori». Il merito dell'Intesa, peraltro, intende «confermare e rafforzare il supporto che Regione Lombardia ha finora assicurato alle Province e alla Città Metropolitana» con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni conferite confermate relative a Protezione civile, Cultura, Vigilanza ittico-venatoria, Turismo, Politiche sociali, oltre a Funzioni ambientali, Governo del Territorio e Trasporti, precisandone criteri e modalità di finanziamento nonché l'individuazione dei contingenti di personale dedicati.

Si tratta, dunque, di un'inversione di rotta rispetto al quadro normativo precedente, che va certamente nella direzione di un consistente riposizionamento delle Province e delle Città metropolitane, del quale sarà opportuno seguire gli sviluppi sia sul piano amministrativo che, auspicabilmente, su quello della ridefinizione legislativa.

¹⁴ Deliberazione della Giunta regionale N° XI/5821 del 29/12/2021.