

Perché a dieci anni dalla Legge Delrio si continua a navigare a vista?

È una debolezza istituzionale, economica e sociale quella che ormai si registra in molti territori del nostro Paese. Ed essa è ormai percepibile nello spopolamento dei Comuni minori, nella fragilità e nel depauperamento di molte realtà locali e provinciali, nella crescita della povertà nelle stesse aree metropolitane, infine, nell'incremento del rischio di esclusione sociale specialmente nelle Regioni del Mezzogiorno, ma con alcuni picchi anche nel Centro e nel Nord-Est.

Già questi dati, annualmente registrati dall'ISTAT, sarebbero di per sé sufficienti a confermare quanto questa condizione, che certamente affonda le proprie radici in un lontano passato e che dipende anche da scelte di politica economica, sociale e del lavoro, oggi deve fare i conti anche con una costante e obiettiva perdita di capacità amministrativa da parte degli enti locali, e, dunque, con una carenza di servizi pubblici territoriali di qualità, che segna e giocoforza continuerà ad alimentare divari territoriali e disuguaglianze sociali.

Tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica, del resto, sono stati proprio i Comuni, le Province e le Città metropolitane ad aver subito il peso maggiore dei tagli, delle contrazioni e degli effetti negativi prodotti dalla crisi economica, prima, e dalla crisi sanitaria ed energetica, poi.

Nonostante, infatti, la spinta per una riforma del sistema finanziario degli enti di area vasta proveniente dalle leggi di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) e il 2022 (l. n. 234/2021), ancora oggi le Province e le Città metropolitane italiane continuano a registrare un allarmante deficit di risorse per l'esercizio delle stesse funzioni attribuite loro.

E nulla di buono giunge dalla manovra di bilancio per il 2025 presentata dal Governo a fine ottobre, specialmente se si guarda all'ammontare del contributo alla finanza pubblica che viene richiesto a tutto il comparto degli enti territoriali (cfr. art. 104 A.C. 2112-bis): si tratta di impegni economici dinanzi ai quali sbiadiscono le risorse aggiuntive assegnate dal provvedimento alle stesse Province e Città metropolitane proprio per l'esercizio delle funzioni fondamentali (cfr. art. 102).

D'altronde, le debolezze delle amministrazioni locali italiane sono visibili ormai anche sotto il versante della mancanza di personale (e di personale qualificato) in grado non solo di gestire il PNRR, ma soprattutto, e prima ancora, di attendere alle stesse funzioni ordinarie di cui esse sono titolari. Per ciò che riguarda le Province, secondo le stime ufficiali della Ragioneria Generale dello Stato, dal 2014 in poi vi è stata una contrazione di circa il 70% del numero dei dipendenti e oltre un dimezzamento dei dirigenti.

A tutto ciò vanno quindi affiancate le stesse criticità istituzionali, organizzative e di governo cui l'attuazione della l. n. 56/2014 e la successiva legislazione regionale non hanno saputo dare compiuta risposta nel corso degli ultimi anni.

Il quadro, insomma, è fortemente compromesso, talmente tanto che non sono davvero più giustificabili otto anni di assenza di concreti e reali interventi a sostegno del sistema locale dopo il rigetto della riforma costituzionale Renzi-Boschi nel dicembre del 2016.

Com'è noto, infatti, tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 sono stati presentati in Parlamento numerosi disegni di legge in materia, benché incentrati pressoché esclusivamente sul sistema elettorale degli enti intermedi, e da cui è derivata l'elaborazione, ad opera di un Comitato ristretto, di un Testo unificato che giace da ormai un anno e mezzo presso la Commissione affari costituzionali del Senato.

Ad esso è andato aggiungendosi uno schema di disegno di legge di maggiore respiro, d'iniziativa del Ministero dell'Interno e recante delega al Governo per la revisione delle

leggi sull'ordinamento degli enti locali. Predisposto da un gruppo di studio, il testo è stato oggetto di un primo esame da parte del Consiglio dei Ministri nell'agosto del 2023, e, ancora più di recente, è stato indicato dal Governo proprio nel Piano strutturale di bilancio tra i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2025.

Si tratta, invero, del quarto tentativo di riformare il sistema delle autonomie locali dopo il referendum del 4 dicembre 2016. Fermi, infatti, i diversi provvedimenti legislativi che nel corso degli anni sono intervenuti per restituire una qualche capacità economica e amministrativa agli enti locali e per assicurare lo stesso funzionamento degli organi di governo provinciali, da quel momento in poi, com'è altrettanto noto, si sono susseguiti invano altri tre tentativi di riforma: i lavori del Tavolo tecnico-politico del 2018, che non giunse neppure ad una vera e propria formalizzazione delle proprie proposte; il progetto di riforma del TUEL della c.d. Commissione Pajno, istituita presso il Ministero dell'Interno nel 2020 nel pieno dell'emergenza Covid, e, infine, il disegno di legge del Governo Draghi, collegato dalla NADEF del 2021 alla manovra di bilancio per l'anno successivo, ma di fatto mai incardinato in alcuna sede istituzionale e circolato solo tramite gli organi di stampa.

Tutto ciò mentre la Corte costituzionale esortava e rivolgeva severi moniti al legislatore affinché intervenisse con una nuova «riforma di sistema» (si pensi, in particolare, alla sentenza n. 240/2021), e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa esprimeva a più riprese le proprie preoccupazioni sul difficile stato di salute degli enti locali italiani (da ultimo, nel 2017 e, poi, nel 2023-2024). Senza dimenticare, ovviamente, i toni altrettanto preoccupati usati anche dalla Corte dei conti in numerose delle sue Relazioni, specialmente a partire dal 2015 dopo i disastrosi tagli disposti dalla legge di stabilità n. 190/2014, e, quindi, gli stessi incessanti e ripetuti appelli provenienti dalle associazioni rappresentative degli enti locali.

Se si guarda, allora, a questi ultimi dieci anni – tanti ne sono effettivamente trascorsi dall'entrata in vigore della Legge Delrio – si potrebbe allora dire che, nel panorama delle riforme amministrative, le riforme locali sono probabilmente tra le più difficili da realizzare nel nostro Paese. Una difficoltà – beninteso – che non andrebbe imputata solo ad una ridotta sensibilità del legislatore verso le ragioni delle autonomie, ma anche, se non soprattutto, ad una complessità intrinseca della materia e alla stessa difficoltà dei vari attori coinvolti di raggiungere una disciplina d'insieme in grado di armonizzare diversi profili problematici, secondo soluzioni normative adeguate e soddisfacenti.

Del resto, se si volesse considerare un orizzonte temporale più vasto, che va proprio dalle primissime proposte di riforma locale del c.d. Gruppo di Pavia negli anni 1976-1977 e giunge sino ai nostri giorni, non può infatti che essere riconosciuto quanto le riforme del sistema locale siano tra quelle più complesse da portare a compimento: tant'è che dagli anni Settanta ad oggi sono state solo tre le leggi organiche ad essere state adottate – la l. n. 142/1990, il TUEL e la stessa l. n. 56/2014 – a fronte di innumerevoli progetti di legge e persino di deleghe al Governo rimaste inattuato. E di questo, in fondo, ne va tenuto conto, quale che sia il giudizio che si formuli sulla Legge Delrio, che resta pur sempre la prima – e attualmente anche l'unica – legge dello Stato ad aver dato seguito in maniera sistematica alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Basti pensare, solo per fare alcuni esempi, all'istituzione delle Città metropolitane, alla valorizzazione dell'autonomia statutaria degli enti intermedi, dei Comuni e delle stesse Unioni, e, ancora più in generale, al rinvio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'ambito del riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. Soluzioni, tutte queste, che, almeno nelle intenzioni, dovevano restituire margini e spazi d'intervento a Regioni ed enti locali dopo una fase in cui le manovre della crisi

economica avevano eccessivamente compresso le prerogative riconosciute loro, sin dal 2001, dal mutato quadro costituzionale.

Eppure, nonostante queste previsioni, il bilancio che si registra dopo due lustri di applicazione della legge 56 non è certamente positivo, e diverse sono le ragioni, ben messe in evidenza in dottrina e nello stesso dibattito istituzionale.

In realtà, giudizi e responsi negativi sullo stato di salute delle riforme territoriali avviate durante la crisi economica si raccolgono non solo in Italia, ma anche in altri Stati a noi vicini, come la Spagna e la Francia. Ed è interessante notare che, ad una valutazione complessiva delle cause di questo prevalente insuccesso, concorrono fattori molto simili.

Ferma, infatti, una generale critica rispetto ad interventi legislativi che, indotti da preminenti esigenze di sostenibilità finanziaria, hanno in quegli anni compromesso eccessivamente l'autonomia locale, i limiti vengono imputati alla complessità normativa in Francia, nonché alla scarsa chiarezza e qualità tecnica delle riforme in Spagna.

Seconda causa, tra le altre, di insuccesso di queste riforme viene ravvisata in Francia – ma il dato italiano è simile – nella scarsa applicazione del principio di sussidiarietà: un principio che, ridotto a semplice regola di buona *governance*, non è stato in grado di vincolare il legislatore francese neppure dinanzi alla soppressione della *clause générale de compétence* dei Dipartimenti.

In terzo luogo – e il dato è interessante da riportare proprio alla luce del nuovo percorso di riforme intrapreso in Italia –, emerge una convinzione abbastanza comune, secondo la quale lo statuto attuale delle autonomie locali in Europa presenterebbe eccessivi tratti di uniformità, rigidità e staticità che ne avrebbero ostacolato l'effettiva evoluzione nel recente passato. Pertanto, per soddisfare le attuali esigenze di trasformazione sarebbe necessario incrementare tre aspetti del regime giuridico locale: la *differenziazione*, sul piano legislativo e istituzionale; la *flessibilità*, sul piano degli strumenti normativi e organizzativi; e, quindi, la *cooperazione*, sul piano delle relazioni interistituzionali.

Tornando allora proprio allo stato delle riforme nel nostro Paese, non si possono che formulare alcune considerazioni critiche a proposito del d.d.l. recante *Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti locali*.

Ad avviso di chi scrive, infatti, il disegno di legge è orientato pressoché esclusivamente ad introdurre una nuova disciplina elettorale per gli organi di governo di Province e Città metropolitane, secondo, peraltro, un regime del tutto uniforme tra i due enti, che non tiene adeguatamente in considerazione quelle esigenze di differenziazione «secondo specifici criteri di efficienza e funzionalità» pure sollecitate dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 240/2021, cit.).

Beninteso, nel Testo unificato si possono apprezzare alcuni importanti correttivi alla l. n. 56/2014, come l'introduzione della Giunta, l'accrescimento del numero dei consiglieri e la parificazione dei mandati elettorali, cionondimeno non sembra in alcun modo percepibile il disegno di fondo che dovrebbe guidare questa riforma del sistema locale, in generale, e dell'area vasta, in particolare.

Come ormai noto, infatti, il Testo unificato prevede che tanto le Province quanto le Città metropolitane siano rette da tre organi di indirizzo politico simili, e i cui mandati vengono giustamente parificati a cinque anni. Si tratta del Presidente/Sindaco metropolitano e del Consiglio, eletti contestualmente a suffragio universale e diretto, e quindi della Giunta.

Per quanto riguarda l'accrescimento del numero dei consiglieri nelle Province, i Consigli, a fronte degli attuali 16 membri, vedrebbero aumentato il numero dei propri componenti da un minimo di 20 consiglieri (nelle Province fino a 500.000 abitanti) ad un massimo di 24 (in quelle fino a 1.000.000 di abitanti) ovvero 30 (in quelle che superano questa soglia). Nelle Città metropolitane, l'organo consiliare vedrà invece

trasformato l'attuale massimo di 24 componenti nel numero di seggi fissato per le realtà con meno di 1.000.000 abitanti; nelle Città metropolitane più popolose (con più di 1.000.000 abitanti) essi diverranno 30.

Con riferimento alla Giunta, nelle Province potranno essere nominati 4, ovvero 6 o 8 assessori a seconda delle tre fasce demografiche considerate. Gli assessori metropolitani, invece, saranno ricompresi in un numero di 6 fino ad un massimo di 8, rispettivamente nelle Città metropolitane con popolazione inferiore e superiore al milione di abitanti.

Viene, quindi, introdotta la mozione di sfiducia del Presidente di Provincia, del Sindaco metropolitano e delle rispettive Giunte, con contestuale scioglimento del Consiglio e suo commissariamento. Al Sindaco metropolitano, inoltre, viene espressamente esteso il limite del doppio mandato già previsto dall'art. 51, comma 2 del TUEL per la carica di Presidente della Provincia.

Il Testo unificato mantiene attualmente ferme le cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità previste dalla legislazione vigente, estese espressamente anche al Sindaco metropolitano. All'atto della presentazione della propria candidatura, inoltre, i candidati alla presidenza della Provincia e alla carica di Sindaco metropolitano devono dichiarare di non aver accettato la candidatura quale Presidente di Provincia, Sindaco o Sindaco metropolitano «in alcun altro ente locale eventualmente coinvolto nello stesso turno elettorale» (cfr. artt. 6, comma 2 lett. a e 8, comma 2 lett. a).

Si tratta, com'è facile intuire, di prime previsioni – su cui ampia è stata la discussione nella stessa Commissione affari costituzionali del Senato – che di fatto puntano a disapplicare la disciplina della Legge Delrio sul cumulo di cariche negli organi di vertice dell'esecutivo comunale e provinciale o metropolitano.

Peraltro, sembra trattarsi di una disciplina minimale che potrebbe andare incontro anche ad ulteriori modifiche. Il Testo unificato rinvia, infatti, alle future modifiche del TUEL la possibile revisione anche di questi aspetti relativi allo *status* degli amministratori locali (cfr. art. 12, comma 2 lett. l), che, inutile a dirsi, divengono cruciali per il funzionamento e per comprendere la stessa futura forma del governo locale.

Peraltro, guardando ancora ai “vuoti” della proposta, nulla si dispone – almeno espressamente – a proposito del riordino territoriale: aspetto centrale, pure considerato in uno degli iniziali progetti di legge (il n. 417) e sollecitato dalla stessa Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 240/2021.

Altrettanto criticabile è, quindi, anche la soppressione dell'Assemblea dei sindaci e della Conferenza metropolitana, organi che, soprattutto se rafforzati nelle loro competenze, avrebbero potuto continuare a garantire – specie con il ripristino dell'elezione diretta e in assenza di soluzioni che prevedano un cumulo di mandati – la cooperazione e l'integrazione istituzionale e amministrativa tra Comuni ed enti intermedi, secondo un'unitaria visione del blocco locale ben sintetizzata nell'espressione “Provincia casa dei Comuni”.

Diverse, al contrario, sono le disposizioni in materia di riordino funzionale.

Il d.d.l., invero, cerca di incidere sul tema delle competenze amministrative, eppure vi interviene in maniera soltanto parziale – con esclusivo riferimento alle funzioni delle Province – e in modo del tutto provvisorio e inefficace.

Si consideri, infatti, che in attesa di un futuro riordino previsto nel Testo unificato sempre all'art. 12 (comma 2, lett. a-f), le Province guadagnano «in sede di prima applicazione» (art. 4) un nuovo “pacchetto” di funzioni fondamentali, che vanno ad aggiungersi a quelle di cui sono già titolari ai sensi della Legge Delrio.

Si tratta – si badi bene – delle stesse funzioni che quest'ultima legge attribuisce alle sole Città metropolitane, e segnatamente le competenze in materia di: pianificazione strategica, cui si collega la successiva funzione di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; quindi, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di

ambito provinciale; e, infine, la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale. Diventano, poi, funzioni fondamentali, ma da attivare sempre d'intesa con i Comuni interessati (*sic!*), le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive.

Si noti inoltre – e questo è uno dei profili maggiormente critici a nostro parere – che, stando alla lettera della norma, il trasferimento effettivo di queste (prime) funzioni e delle correlate risorse economiche, strumentali, di personale e organizzative non si verificherà prima di un anno (cfr. artt. 13 e 15, comma 8).

Salvo, dunque, comprendere quali saranno effettivamente le sorti di questo disegno di legge, di quello sulla revisione del TUEL, nonché le stesse interazioni tra queste due proposte, il d.d.l. Pirovano tratteggia di fatto, per il primo anno di vigenza della legge, delle Province elette direttamente ma che continueranno ad esercitare le sole funzioni già previste dalla Legge Delrio, in attesa, peraltro, di ricevere non solo quelle elencate nell'art. 4 ma anche quelle ulteriori da definire con uno o più decreti legislativi entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore (cfr. art. 12, cit.).

Si consideri, in questo senso, che proprio quest'ultima disposizione demanda infatti proprio a quei decreti legislativi tutta la riforma locale, per ciò che concerne non solo lo *status* degli amministratori locali già detto, ma anche con riferimento al quadro definitivo delle stesse funzioni (“fondamentali” e “ulteriori”) di Province e Città metropolitane e, soprattutto, il loro sistema di finanziamento.

Di qui la convinzione, confermata anche dalle stesse dichiarazioni compiute dalla Relatrice del d.d.l. in Commissione, che questo disegno di legge sia stato pensato pressoché esclusivamente nell'urgenza di fronteggiare le imminenti elezioni delle Province nell'autunno del 2023, oltre la metà delle quali (circa il 64%) si accingevano alle urne, e quindi di alcune tra le più importanti Città metropolitane che di lì a poco sarebbero dovute andare al voto (Firenze e Bari). Superato quel momento, e, soprattutto, affollatasi l'agenda politica con ben altre e più cruciali riforme, il Testo unificato, non a caso, è rimasto fermo in Commissione.

Nel momento in cui si scrive si sta chiudendo il 2024: sono trascorsi due anni dalla presentazione in Parlamento, con l'avvio della XIX Legislatura, dei primi disegni di legge che confluiranno in questo Testo unificato, e il decimo compleanno della Legge Delrio si sta consumando senza una reale risposta normativa per gli enti locali.

Il 2025 sarà l'anno in cui andranno al voto il 15% dei Comuni italiani, le ultime Province in scadenza e le Città metropolitane di Venezia e Reggio Calabria; quasi tutte le altre seguiranno negli anni 2026-2027, in concomitanza con la fine della stessa Legislatura. Chissà se, fino ad allora, questi enti avranno un nuovo quadro certo di regole cui fare riferimento, vedendosi finalmente restituite capacità di funzionamento e dignità istituzionale, oppure dovranno ancora navigare a vista.

Marzia De Donno

Prof.ssa associata di Diritto amministrativo
Università degli studi di Ferrara