

Il «cantiere» degli enti locali

SOMMARIO : 1. A trent'anni dall'elezione diretta del Sindaco: gli enti locali ancora alla ricerca di un'identità definita. 2. I progetti di revisione del Tuel, fino all'ultimo disegno di legge approvato dal Governo il 7 agosto 2023. 3. La revisione della legge Delrio verso un nuovo ordinamento provinciale. 4. Una nuova forma di governo per le Città metropolitane, alla luce del monito della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021. 5. La delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: stesura di una vera e propria Carta dell'Autonomia Locale o semplice restyling del Tuel? 6. In conclusione e in prospettiva.

DI MARIO GORLANI

ABSTRACT: A trent'anni dall'elezione diretta dei sindaci, il saggio compie un'attenta analisi delle proposte di riforma del TUEL attualmente in discussione, offrendo una prospettiva ricostruttiva di un "diritto delle città" che abbia il coraggio di rielaborare gli spunti e le esigenze che la prassi dei Comuni ha messo in luce in questi anni. Il punto di partenza dell'analisi è costituito dal recente disegno di legge approvato dal Governo il 7 agosto 2023.

ABSTRACT: *Thirty years after the direct election of mayors, the essay makes a careful analysis of the TUEL reform proposals currently under discussion, offering a reconstructive perspective of a "law of cities" that has the courage to rework the insights and needs that the practice of municipalities has highlighted in recent years. The starting point for the analysis is the recent bill passed by the government on August 7, 2023.*

1. A trent'anni dall'elezione diretta del Sindaco: gli enti locali ancora alla ricerca di un'identità definita.

Di una riforma organica dell'ordinamento degli enti locali e di una sostituzione dell'attuale Testo Unico con una Carta dell'Autonomia Locale⁽¹⁾ si discute da oltre un ventennio, da quando cioè, con la riforma del 2001, è significativamente mutato lo status costituzionale di Comuni, Province e Città metropolitane. Il nuovo Titolo V, infatti, introducendo una radicale ridefinizione del rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali⁽²⁾, mediante la valorizzazione di specifici profili di autonomia e della loro centralità nel sistema amministrativo, ha messo subito in evidenza che il Testo Unico del 2000, per quanto varato nella prospettiva della sussidiarietà fatta propria dalle leggi Bassanini, necessitava di un adeguamento al riformato testo costituzionale. E, tuttavia, le incertezze successive nella concreta applicazione delle nuove disposizioni, le oscillazioni

1 Cfr. A. PIRAINO, a cura di, *Verso la Carta delle Autonomie Locali*, Roma, 2007. G. C. De Martin, Relazione introduttiva, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 43, parla dell'obiettivo «di dar vita ad una "carta delle autonomie", con superamento del Tuel, come già accennato, con una particolare attenzione a definire spazio e limiti dell'auto-normazione locale, statutaria e regolamentare, evitando una visione restrittiva del principio di legalità, in moda da favorire anche soluzioni virtuose di autoorganizzazione e di autocontrollo».

2 E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, nn. 1-2/2021, p.142, rileva, dalla formulazione dell'articolo 114, «l'idea di un superamento di tradizionali canoni ontologicamente gerarchici nel rapporto tra lo Stato e le autonomie».

politiche su ulteriori e più incisive revisioni o, all'opposto, su pure ipotizzate riduzioni o rimodulazioni degli spazi di autonomia, la difficoltà di dare effettiva concretizzazione agli ambiziosi obiettivi di federalismo fiscale, hanno di fatto dilatato nel tempo (e, in parte, depotenziato) la piena attuazione del disegno autonomistico. Le crisi del 2008-2009 e del 2011, con la conseguente assunzione di una logica prevalentemente finanziaria e di risparmio di spesa³), hanno poi portato all'accantonamento, per anni, di ogni ipotesi concreta, tanto più che, nel frattempo, si è imboccata la strada del ridimensionamento delle Province (e, con la proposta Renzi-Boschi, di una parziale riduzione della stessa autonomia regionale). Non a caso i principali commenti in dottrina, in occasione dei vent'anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, hanno stilato un bilancio prevalentemente deluso e preoccupato, pur accompagnato dagli auspici di un rilancio⁴).

Così, mentre si celebra quest'anno la ricorrenza dei trent'anni dall'entrata in vigore della legge 25 marzo 1993, n. 83, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, l'ordinamento delle autonomie territoriali è ancora alla ricerca di un'identità definita e di un assetto convincente, che favorisca una più razionale ed efficace pianificazione, gestione e attuazione delle politiche pubbliche a livello territoriale e salvaguardi al contempo la ricchezza democratica, culturale e identitaria espressa dagli enti locali esistenti⁵).

La legge n. 81 del 1993 può essere assunta come punto di partenza di una ricostruzione diacronica dello stato delle nostre autonomie perché, insieme alla prima legge generale repubblicana sull'ordinamento degli enti locali – la legge 8 giugno 1990, n. 142 – ha inaugurato una stagione di grande fermento autonomistico, le cui tappe successive sono note (dalle leggi Bassanini al Tuel, dalla riforma del Titolo V alla legge La Loggia, dal «federalismo fiscale» alla legge Delrio), e perché ha modellato un assetto degli enti locali che, pur con varie oscillazioni, è ancora quello vigente. Una stagione che, tuttavia, da un lato, è ancora lungi dal potersi considerare conclusa e che, dall'altro lato, è di difficile lettura unitaria e coerente: in questi trent'anni la disciplina degli enti locali è stata oggetto di una costante fibrillazione e di un andamento erratico, non solo perché la stessa visione complessiva dell'autonomia è stata soggetta a umori e sensibilità politiche diverse, talvolta antitetiche, ma anche per una oggettiva difficoltà di trovare un punto di equilibrio duraturo tra esigenze autonomistiche, adeguatezza del livello amministrativo, cura appropriata degli interessi pubblici coinvolti, distribuzione delle risorse tra i diversi livelli territoriali, contenimento della spesa pubblica.

Il punto di partenza e l'innescio di questa stagione autonomistica rimane, però, come si è detto, l'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco⁶) e del Presidente della Provincia perché, tutt'oggi, quella scelta istituzionale continua a rappresentare un punto di svolta, che ha consentito all'autonomia locale di crescere in autorevolezza, responsabilizzazione e (anche) rilievo mediatico nel dibattito pubblico e, conseguentemente, di poter

3 Come puntualmente rilevato dalla stessa Corte costituzionale che, nella sentenza n. 33 del 2019, ha segnalato i «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definiti con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico-finanziarie su quelle ordinali».

4 Le riviste *Le Regioni e Le Istituzioni del Federalismo* hanno dedicato nel 2021, alla ricorrenza dei vent'anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, un numero monografico, a cui si fa rimando. Si veda anche A. SPADARO, *Per un generale «riordino territoriale» dell'Italia: Regioni, Micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021, pp. 126 ss.

5 Sono 7901 i Comuni censiti dall'Istat al 1° gennaio 2023, solo 200 meno del dato al 1° gennaio 1991.

6 Per un quadro complessivo del ruolo del Sindaco nel nostro ordinamento può vedersi V. ITALIA, a cura di, *Il Sindaco*, Milano, 1997.

rivendicare con maggior forza (e maggiore ascolto) più competenze e più risorse⁽⁷⁾. Come è accaduto in altri Paesi europei, l'elezione diretta ha proiettato i sindaci, soprattutto delle città maggiori, in una dimensione politica nazionale e, con essi, gli enti da loro amministrati. Il bilancio di questa esperienza va sicuramente considerato con favore⁽⁸⁾, sia in termini di stabilità dei governi locali, sia in termini di risultati e di progettualità delle comunità territoriali, soprattutto in quelle realtà in cui il Sindaco è riuscito a diventare il catalizzatore e il punto di incontro e di dialogo della pluralità di esperienze professionali, sociali e civiche che la comunità esprime⁽⁹⁾.

I buoni risultati del modello, d'altra parte, sono comprovati non solo dalla sua contestuale estensione alle Province, ma anche dal fatto che esso è stato assunto come forma di governo standard delle Regioni a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e che in più occasioni esso è stato evocato come una suggestione anche per la forma di governo statale. Che si parli di «Sindaco d'Italia» o di «premierato», le proposte di riforma che hanno interessato il governo nazionale hanno spesso indicato nella forma di governo comunale il modello a cui riferirsi, proprio per l'effetto combinato di responsabilizzazione, stabilità, legittimazione democratica ed efficacia dell'azione politico-amministrativa che esso tende a produrre⁽¹⁰⁾.

Da tempo, così, gli enti locali vivono un vero e proprio paradosso. Pur confermatasi come essenziali e imprescindibili nella gestione amministrativa dell'apparato pubblico e nell'erogazione dei servizi di prossimità – come le vicende dell'emergenza Covid e del PNRR hanno ampiamente dimostrato⁽¹¹⁾ – si vedono costretti ad agire in un quadro di confusione normativa (e, più ancora, di rigidità organizzativa), di sovrapposizione di competenze e di crescente difficoltà nel gestire le proprie funzioni per la inadeguatezza dimensionale e d'organico, e per la ristrettezza di risorse e la carenza di strumenti per raccogliercle, che portano a mettere in discussione il complessivo modello autonomistico e ad ipotizzare addirittura forme di riaccentramento delle potestà pubbliche.

2. I progetti di revisione del Tuel, fino all'ultimo disegno di legge approvato dal Governo il 7 agosto 2023.

7 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, IV ed., Bologna, 2011, 122, ne parla come di «un compromesso che traccia linee fortemente innovative, basandosi, secondo l'efficace sintesi del primo sindaco eletto direttamente a Roma, Francesco Rutelli, su pochi punti: individuazione di una responsabilità personale, formazione di una squadra sotto la responsabilità di chi ha l'esperienza di governo, legame con una maggioranza politica ma anche autonomia rispetto a questa maggioranza, individuazione di un programma chiaro sul quale si chiede il voto e poi se ne verifica l'attuazione, stabilità di mandato». Cfr. anche C. GIURICKOVIC, *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, Milano, 1996.

8 Anche se può essere colto un nesso tra elezione diretta del sindaco e destrutturazione del sistema dei partiti, in un rapporto di reciproca alimentazione: cfr. A. DI VIRGILIO, *Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova*, in Riv. It. Scienza Politica, n. 1/1994, pp. 107 ss.

9 Come ricorda A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in Le Istituzioni del Federalismo, nn. 1-2/2021, p. 82, «l'idea stessa di città che emerge dalle grandi ed avanzate esperienze» è quella in cui «lo sviluppo urbano coincide con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e delle loro organizzazioni sociali e civiche allo scopo di utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma della cosiddetta pianificazione strategica di territori».

10 Come non di rado accade nel nostro Paese, mentre le riforme transitorie e provvisorie tendono a stabilizzarsi e a diventare definitive, analogamente le buone leggi non si sottraggono alle tentazioni di revisione, che finiscono con il guastarne l'impianto e l'efficacia. E così, da un lato, il meccanismo dell'elezione diretta – e la connessa dimensione politico-istituzionale dell'ente – è stato «smontato» per le Province dalla legge Delrio; e, dall'altro lato, riemerge come un fiume carsico la tentazione di alterare il meccanismo complessivo dell'elezione diretta dei sindaci in vari modi, che vanno dall'abbassamento al 40% della soglia che esclude il ballottaggio all'estensione del numero di mandati consecutivi del sindaco. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna che aveva esteso a quattro il numero di mandati consecutivi per i Comuni con meno di 3000 abitanti.

11 Si veda il numero speciale de Le Istituzioni del Federalismo, 2020, dedicato a «I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza». Si veda anche E. GROSSO, *Il PNRR è un'occasione da non sprecare. Anche per le Regioni e gli Enti locali*, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 3/2022.

Nel quadro descritto, i propositi di una riscrittura organica del Tuel si sono manifestati fin dagli esordi del nuovo Titolo V, ed hanno dato luogo ad alcuni tentativi, sin qui mai approdati alla sanzione legislativa.

Il primo di questi risale al gennaio 2007, quando il II Governo Prodi presentò alle Camere un disegno di legge relativo all'attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale, oltre che per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001⁽¹²⁾. La breve durata della XV legislatura, conclusasi un anno dopo, impedì all'epoca la conclusione del percorso parlamentare, e il progetto fu riposto nel cassetto per molto tempo. Una sorte analoga ebbe il disegno di legge per l'approvazione della Carta delle autonomie, presentato nel corso della XVI legislatura ma finito presto su un binario morto⁽¹³⁾.

Dopo diversi anni di stop – dovuti all'emergenza finanziaria, al dibattito sulla legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi, e infine alla ripresa del tema del regionalismo differenziato – si è tornati a parlarne nella primavera del 2020 con la commissione insediata dal Ministro Lamorgese e presieduta dal Presidente Pajno⁽¹⁴⁾, giunta nell'ottobre 2021 alla stesura di una bozza articolata di disegno di legge per l'integrale revisione del Tuel; ma alcune difficoltà politiche e la conclusione anticipata della XVIII legislatura hanno fatto naufragare il progetto anche in quell'occasione.

Il tema è stato ripreso nella legislatura in corso, motivato principalmente dall'avvertita esigenza di razionalizzare e «restaurare» gli enti di area vasta, da troppo tempo posti in un limbo e bisognosi, perciò, di una revisione della propria organizzazione istituzionale e funzionale. L'obiettivo di modificare entro la tornata elettorale del giugno 2024 i meccanismi elettorali della Provincia e della Città metropolitana, anche alla luce della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale, e di ripristinare una “forma di governo” dei due enti più efficace e razionale ha accelerato l'iter di un progetto di legge specifico, attualmente in discussione in Commissione Affari costituzionali del Senato.

A questo si è aggiunta l'approvazione da parte del Governo lo scorso 7 agosto, nell'ultimo Consiglio dei ministri prima della pausa estiva, di uno «schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». L'iniziativa si affianca al lavoro parlamentare già in corso, e lo amplia verso una revisione organica delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Sono tre, quindi, i piani su cui si sta avviando la riforma: Province, Città metropolitane, revisione complessiva delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Va evidenziato fin da ora, al di là di ogni valutazione di merito dei progetti presentati, che dovrà essere preliminarmente sciolta l'incertezza tra l'approccio minimalista e mirato, proprio del lavoro svolto sin qui dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, e avente ad oggetto soltanto la forma di governo provinciale, le modalità di insediamento del sindaco metropolitano e una delega per il riordino delle funzioni e delle risorse

12 Si vedano, sul disegno di legge presentato dal Governo Prodi nel 2007, V. CERULLI IRELLI, *Un primo passo verso l'attuazione della nuova disciplina costituzionale del governo locale*, e G. C. DE MARTIN, *Per il completamento e l'attuazione della riforma costituzionale sulle Autonomie territoriali*, entrambi in A. PIRAINO, a cura di, *Verso la Carta delle Autonomie Locali*, Roma, 2007, 3 ss., 95 ss.

13 Per cenni al disegno di legge della XVI legislatura si veda G.C. DE MARTIN, *Osservazioni sul ddl 3118 – Carta delle autonomie (Audizione alla Commissione affari costituzionali della Camera – 20 aprile 2010)*, in *Amministrazionecammino.it*, 2010.

14 La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 ha incluso tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio anche un disegno di legge di revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali. La risoluzione di maggioranza, approvata dalla Camera il 10 ottobre 2019 in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF presentata nell'ottobre 2019, impegnava il Governo ad inserire tra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio un disegno di legge di revisione del Testo unico. La necessità di riformare il Testo unico degli enti locali, del resto, era già presente nella NADEF 2019, che prevedeva «un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili».

dell'ente di area vasta; e l'approccio complessivo, che richiede però un confronto più ampio e un lavoro tecnicamente più complesso, difficile da completare nell'arco di pochi mesi, tenuto conto che altre urgenze si affacciano all'agenda politica.

3. La revisione della legge Delrio verso un nuovo ordinamento provinciale.

Il *focus* principale della riforma in discussione in Parlamento riguarda le Province e il superamento della legge Delrio, ritenuto ormai indifferibile e da tempo sollecitato dalle forze politiche, da larga parte della dottrina e dalla stessa Unione Province Italiane. Definitivamente abbandonata la prospettiva «abolizionista» della riforma Renzi-Boschi, da anni si sta protraendo una condizione ambigua e oggettivamente insostenibile, che ha impedito alle Province di esercitare un ruolo efficace nella pianificazione e gestione delle aree vaste sub-regionali ma che nondimeno non ha sin qui trovato un consenso parlamentare sufficientemente ampio per la sua riforma⁽¹⁵⁾.

Le principali criticità che hanno accompagnato l'ente Provincia in questi nove anni sono note: la perdita di rilevanza politico-istituzionale, causata dalla rinuncia all'elezione diretta del Presidente e del Consiglio provinciale; la riduzione delle funzioni esercitate e il forte ridimensionamento dell'organico; la contrazione e l'incertezza – se non vera e propria aleatorietà - delle risorse finanziarie disponibili.

Muovendo dal presupposto che l'«area vasta» definisca e identifichi una realtà territoriale, sociale ed economica concreta⁽¹⁶⁾ che necessita di enti pienamente legittimati e attrezzati per essere governata, diventa essenziale e indifferibile sia recuperare funzioni e risorse a tale dimensione dell'autonomia, sia restituire piena investitura democratica e popolare alla Provincia. Pur senza ignorare i pregi di un modello che ha valorizzato un maggior coinvolgimento dei comuni nelle scelte provinciali (la Provincia come «Casa dei Comuni») e pur senza altresì trascurare l'importanza che la Provincia può ricoprire come ente di supporto tecnico-amministrativo dei Comuni minori e meno attrezzati per lo svolgimento delle funzioni assegnate, è innegabile che, nella dimensione pianificatoria e organizzativa propria dell'area vasta, si collocano scelte politiche-amministrative che postulano legittimazione e confronto diretto con il corpo elettorale. In altre parole, la Provincia, per le funzioni che è chiamata a svolgere, per la dimensione degli interessi coinvolti, per le scelte di localizzazione delle principali infrastrutture strategiche del territorio, non può essere semplicemente considerata come un ente inter-comunale, ma deve essere vista come un ente che svolge funzioni sovracomunali, da pianificare e gestire con una visione politica più ampia di quella propria di una semplice concertazione tra Comuni⁽¹⁷⁾.

La riforma all'esame del Parlamento muove dalla premessa, enunciata nell'art. 1 del disegno di legge, che, in armonia con i principi di cui alla Carta europea delle autonomie

15 Va infatti segnalato che, nel dibattito che accompagna il superamento della legge Delrio, non mancano voci che continuano a parlarne come di un «spoltronificio» e a ragionare della loro revisione in una chiave prettamente finanziaria e di contenimento della spesa pubblica.

16 Non foss'altro per il fatto che, dall'Unità d'Italia in poi, i servizi amministrativi statali – e con essi le organizzazioni di categoria, le associazioni professionali, le iniziative sociali – sono stati organizzati principalmente, se non quasi esclusivamente, su scala provinciale, favorendo così l'omogeneizzazione e l'infrastrutturazione dei territori in funzione del ruolo del Comune capoluogo. Si veda, in questo senso, l'interessante volume di B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018.

17 S. MANGIAMELI, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 115, sottolinea che «nulla può condurre a confondere gli enti di area vasta (e le relative funzioni) con le forme associative dei Comuni: l'area vasta non può essere considerata alla stregua di un territorio presidiato da associazioni di Comuni, non solo per la circostanza che è lo stesso diritto positivo a distinguere fra forme di associazioni di Comuni, aree metropolitane e Province, quanto soprattutto perché le forme associative dei Comuni sono rivolte a dare vita ad un ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni comunali (non provinciali) e le due nozioni di ordinamento territoriale, quella di «area vasta» e quella di «ambito ottimale», sono affatto diverse e facilmente distinguibili».

locali, le Province sono enti rappresentativi delle rispettive comunità, e che i componenti dei loro organi consiliari devono essere eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale. Anche per il Presidente viene reintrodotta l'elezione a suffragio universale e diretto, con un eventuale turno di ballottaggio qualora nessuno dei candidati raggiunga la soglia del 40%⁽¹⁸⁾, e con l'attribuzione del premio di maggioranza, pari al 60% dei seggi, alla lista o alla coalizione di liste collegate al candidato presidente eletto. Il Presidente tornerà inoltre ad essere affiancato nell'esercizio delle funzioni esecutive da una giunta⁽¹⁹⁾ che, nella frenesia di «tagliare» i costi della politica, era stata inopinatamente soppressa dalla legge Delrio⁽²⁰⁾. La forma di governo richiama in modo diretto quella comunale, perché in caso di approvazione a maggioranza assoluta dei consiglieri provinciali di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto, questo è tenuto a dimettersi ma anche il Consiglio si scioglie, secondo la collaudata formula del simul stabunt simul cadent. La durata dei due organi viene così parificata e portata a 5 anni.

Se il recupero della elezione diretta di Presidente e Consiglio e il ripristino della Giunta provinciale sono in linea con una richiesta diffusa, meno convincente appare la scelta di rinunciare all'assemblea dei sindaci, a cui la legge Delrio assegnava poteri propositivi, consultivi e di controllo e che rappresentava una preziosa sede di confronto e di collaborazione tra Provincia e Comuni sulle strategie da condividere e sui bisogni più urgenti da soddisfare. La definizione della Provincia come «casa dei comuni»⁽²¹⁾ era volta a rimarcare lo sforzo concertativo e collaborativo richiesto ai vari enti locali del territorio, a prescindere dall'orientamento politico, per la pianificazione e la gestione delle funzioni di area vasta.

Senza che la scelta sia stata preceduta da adeguata riflessione, tale organo non è più previsto nella bozza di disegno di legge in discussione. Potrebbe aver pesato, in tal senso, la volontà di recuperare appieno la forma di governo definita dalla legge n. 81 del 1993, tanto più che la ritrovata legittimazione di primo grado degli organi di governo provinciale varrà a far emergere un indirizzo politico-amministrativo di tali enti, che potrebbe risultare poco compatibile con un istituto di natura concertativa come l'assemblea dei sindaci.

Eppure, l'assemblea dei sindaci è proprio uno degli aspetti delle Province post legge Delrio ad aver convinto; e, pur non potendo andar oltre, nel nuovo assetto a legittimazione di primo grado, un ruolo di proposta e di iniziativa, è auspicabile che essa venga mantenuta, anche per evitare contrapposizioni troppo accentuate tra i due livelli territoriali che, specie per i Comuni minori, rischia di risultare del tutto inefficiente.

Per quanto riguarda le funzioni, vengono recuperate alle Province le funzioni già riconosciute alle Città metropolitane che comprendono, oltre a quelle in qualche modo «tradizionali» - come l'edilizia scolastica, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la pianificazione territoriale di coordinamento e la raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali - l'adozione di un piano strategico triennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel

18 Da qualche tempo, alcune forze politiche stanno proponendo l'abbassamento della soglia di accesso al ballottaggio nei Comuni al 40%: se il candidato che ottiene il maggior numero di consensi supera al primo turno il 40%, viene immediatamente proclamato sindaco e non dar corso al ballottaggio. Opzione che non pare avere il supporto di particolari ragioni tecniche, ma solo una valutazione di natura politica sulla competitività dei candidati, soprattutto nelle città più grandi.

19 Ancorché a «ranghi ridotti»: l'art. 2 del disegno di legge ipotizza una giunta di 4 componenti per le Province fino a 500.000 abitanti; di 6 componenti per quelle fino a 1.000.000; di 8 per le Province con più di 1.000.000 di abitanti.

20 Salvo poi rendersi conto dell'importanza di affiancare al Presidente collaboratori a cui delegare e con cui condividere le funzioni esecutive, dando così vita al fenomeno - improprio - delle deleghe ai consiglieri provinciali.

21 Cfr., ex multis, G. MELONI, *Il nuovo ruolo delle Province come "Case dei Comuni"*, in *Accademiaautonomia.it*, 2017; E. CARLONI, *La Provincia "casa dei Comuni": verso la Provincia come piattaforma di sistema*, in *Aliautonomie.it*, 2021.

predetto territorio, anche al fine della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economica e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Provincia come delineata nel piano strategico del territorio.

Rispetto alla bozza che era stata predisposta dalla Commissione Pajno, viene meno la funzione di costruzione e gestione delle strade provinciali, la protezione civile, la valorizzazione dei beni culturali, la caccia e le pesca. Resta però aperta la possibilità che le Regioni arricchiscano l'elenco delle funzioni provinciali, secondo un'impostazione già sperimentata con la legge Delrio. Ed è comunque probabile che, nel corso dell'iter parlamentare, l'elenco verrà corretto e integrato. In ogni caso, è previsto il conferimento al Governo di una delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto sia l'individuazione delle funzioni fondamentali, sia ulteriori funzioni, diverse da quelle fondamentali, da attribuire alle province, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, pescando anche nell'ambito dei settori già indicati dagli articoli 19 e 20 del Testo unico degli enti locali, in modo da tener conto delle mutate esigenze e caratteristiche dell'area vasta. L'individuazione delle ulteriori funzioni dovrà avvenire a valle della definizione per ogni settore dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e alla insussistenza di riconosciute esigenze unitarie ad un livello superiore di governo.

L'altro profilo affrontato nella bozza di disegno di legge riguarda le risorse, seppur in forma provvisoria, in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi che determineranno l'esatto perimetro delle competenze provinciali. La determinazione dei criteri generali per l'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni attribuite è demandata ad un dPCM, da emanarsi su proposta del Ministero dell'interno di concerto con i Ministri per gli affari regionali e le autonomie, per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il disegno di legge fa suo l'obiettivo di restituire diverse competenze al livello provinciale, coerenti con la sempre crescente rilevanza della dimensione di area vasta per un numero elevato di potestà amministrative, il cui esercizio ottimale si colloca sempre più a livello sovracomunale ma infraregionale, secondo il monito della Corte che, nella sentenza n. 240 del 2021, ha ricordato sia la «perdurante, operatività delle Province» sia il fatto che «l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento assume particolare rilievo perché traccia una rotta chiara, nel senso che, nella logica della sussidiarietà, è necessario che le funzioni sovracomunali di area vasta vengano assegnate alle Province, e non alla Regione, in una logica di accentramento che non appare compatibile con il dettato costituzionale. La Provincia non può essere esclusivamente un ente di coordinamento intercomunale, ma deve essenzialmente valorizzare la sua vocazione di ente di politiche attive di carattere sovracomunale». E, da questo, discende la necessità di meccanismi elettorali a elezione diretta coerenti con questa impostazione.

4. Una nuova forma di governo per le Città metropolitane, alla luce del monito della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021

Anche per le Città metropolitane il disegno di legge va nella direzione di prevedere una forma di elezione diretta del sindaco metropolitano, superando l'automatismo che lo individuava ex lege nel sindaco del Comune capoluogo. La forma di governo

è sostanzialmente identica a quella provinciale⁽²²⁾, con una giunta che affiancherà il Sindaco metropolitano nel ruolo di organo esecutivo e un consiglio metropolitano che assume la veste di organo di indirizzo e di controllo, chiamato all'approvazione degli atti fondamentali dell'ente. Viene in questo modo data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 che, pur dichiarando inammissibili le questioni sollevate in via incidentale dalla Corte d'appello di Catania, aveva osservato «come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative, quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali»⁽²³⁾.

Per quanto riguarda le funzioni, si rimanda alla legislazione vigente, ma si prevede anche in questo caso una delega al Governo finalizzata ad attribuire alle città metropolitane ulteriori funzioni, che tengano conto delle esigenze di interconnessione e di sviluppo omogeneo del territorio metropolitano e che assicurino alle medesime aree condizioni uniformi di fruibilità dei servizi.

È prematuro commentare una semplice bozza, che deve ancora affrontare molti step del suo iter parlamentare; ma da queste prime ipotesi si coglie che il legislatore sembra intenzionato a recepire il chiaro monito della sentenza n. 240/2021, ma non a compiere, in merito alle Città metropolitane, quel ripensamento più complessivo da più parti sollecitato, che dovrebbe portare al superamento della logica affrettata con cui, nel 2014, furono istituite, facendole coincidere e sostituendole per comodità alle preesistenti province. Logica affrettata, giustificabile forse nella prospettiva dell'imminente riforma costituzionale Renzi-Boschi e di un conseguente ripensamento radicale del sistema autonomistico, ma, a distanza di 9 anni, dimostratasi incoerente con la ratio stessa della istituzione di una città metropolitana, che non è semplicemente quella di dare un nome diverso al medesimo ente, ma di coordinare in una unica gestione politico-amministrativa una conurbazione territoriale e demografica legata da strettissimi legami urbanistici, lavorativi, di trasporti e di erogazione dei servizi. Continua a mancare, in altre parole, quella coerenza tra realtà sociale e dimensione istituzionale che rappresenta la chiave imprescindibile per organizzare il sistema dei poteri pubblici su scala territoriale⁽²⁴⁾.

Il tema di un assetto più funzionale delle Città metropolitane sembra per il momento

22 Vale peraltro la pena di ricordare che, nella sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021, la Corte aveva rimarcato che «il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia (disciplinato dall'art. 1, commi da 58 a 66, della legge n. 56 del 2014), dall'altro lato, non possono infatti essere considerati in modo atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta. Tali previsioni, nel loro insieme, costituiscono il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale».

23 Sulla sentenza Corte Cost. n. 240 del 2021 hanno scritto moltissimi autori. *Ex multis* cfr. M. CECCHETTI, *Prime asserzioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 2021; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio* e un *reirement* sulla legge Delrio, in *Federalismi.it*, 2021; G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2021; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?* in *Federalismi.it*, 2021; M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2021; A. STERPA, *Le città (metropolitane) invisibili: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 2021; G. MOBILIO, *E'ad infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021.

24 Rileva la mancanza di un rapporto corretto tra realtà sociale e modello istituzionale A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia*, cit., 132.

rinviato a data da destinarsi, senza trascurare il fatto che vere città metropolitane possono considerarsi solo le conurbazioni di Roma, Napoli, Milano e Torino, mentre le altre sono più aree provinciali che metropolitane⁽²⁵⁾.

5. La delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: stesura di una vera e propria Carta dell'Autonomia Locale o semplice restyling del Tuel?

Come ricordato, al lavoro parlamentare relativo agli enti di area vasta si è affiancato il disegno di legge approvato dal Governo il 7 agosto scorso, che riprende il tema di una riforma più ampia e organica del Tuel.

Esso è strutturato come una legge delega, che demanda al Governo l'emanazione, entro 12 mesi, di uno o più decreti legislativi, volti ad una revisione complessiva dell'ordinamento vigente, sulla base di principi generali (contenuti nell'art. 2) e di principi più specifici riferiti ai singoli ambiti (funzioni, forme associative, controllo sugli organi, regime giuridico dei segretari comunali, organizzazione e personale, programmazione e gestione finanziaria, revisione economico-finanziaria e risanamento, controlli contabili). Ne restano esclusi i temi delle società partecipate e dei servizi pubblici locali, che sono stati oggetto di recenti riforme legislative, che continueranno a trovare applicazione.

Per quanto riguarda i principi e criteri direttivi generali, viene innanzitutto sottolineata l'esigenza di un miglior coordinamento e semplificazione delle norme statali vigenti in materia, che in questi anni hanno sofferto una stratificazione confusa che rende complesso individuare la normativa applicabile⁽²⁶⁾.

In secondo luogo, si propone la valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali, nonché la valorizzazione e incentivazione delle forme associative tra enti locali, con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio e di tutela ecologica e ambientale. Si tratta di un principio ampio, che si dovrà capire come verrà declinato nei decreti attuativi, ma che può offrire agli enti locali quella flessibilità di strumenti, modalità di intervento e forme di collaborazione vieppiù indispensabile per affrontare la complessità delle nostre realtà urbane - una diversa dall'altra - e perciò difficilmente omologabili sotto gli stessi schemi organizzativi, e per consentire ai Comuni di farsi trovare pronti per sfide future che, al momento, non sono prevedibili e decifrabili⁽²⁷⁾.

Viene rimarcata, in terzo luogo, la «centralità della figura dell'organo monocratico di comuni, province e città metropolitane», coerentemente con l'impostazione sin qui seguita dalla legge 1993 ad oggi. Tale centralità - che porta ad ipotizzare un ulteriore accentramento di competenze e di influenza in capo al Sindaco e al Presidente

25 Si veda, in questo senso, il Rapporto Annuale 2014 della Società Geografica Italiana, che sottolineava la necessità di «ridurre a massimo quattro le Città Metropolitane: Roma, Milano, Napoli e Torino. L'organismo Città Metropolitana, secondo la Società Geografica, è attualmente utilizzato in modo improprio: la logica amministrativa delle Città Metropolitane dovrebbe infatti essere applicata solo a città molto grandi come in tutta Europa. L'Italia rappresenta l'unico Paese dell'Unione Europea che utilizza la stessa struttura amministrativa nelle grandi metropoli e nelle città più piccole come ad esempio Reggio Calabria. Si rende necessario quindi applicare una struttura amministrativa adeguata alle effettive esigenze delle città».

26 Emblematica, in questo senso, la disciplina delle inleggibilità e incompatibilità, posta a cavallo, non sempre in modo coerente, tra Tuel e Decreto Severino.

27 Una delle obiezioni più ricorrenti al nostro sistema autonomistico riguarda la pretesa di sottoporre allo stesso regime normativo e organizzativo enti territoriali «ontologicamente diversi sotto ogni possibile profilo (da quello demografico ed economico, a quello idrogeologico, culturale, ecc.)»: così R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, 46. Qualunque riforma che ambisca ad essere efficace deve assumere come principio cardine la differenziazione organizzativa e istituzionale tra contesti non omogenei.

della Provincia nell'organizzazione dell'ente locale – risulta solo in parte temperata dalla «previsione di meccanismi istituzionali e relazioni tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane, in modo da assicurare l'equilibrio di funzioni e responsabilità tra gli organi dell'ente locale, la celerità e la semplificazione delle decisioni amministrative». La lettura combinata dei due criteri direttivi può aprire alla prospettiva di una diversa impostazione del rapporto tra Sindaco e consiglio, ma anche all'accentuazione dell'attuale asimmetria tra i due organi. In questa prospettiva sarebbe opportuno recepire le sollecitazioni ad un recupero di ruolo e di una maggiore rilevanza dei consigli comunali, oltre quanto già riconosciuto oggi dal Tuel; ma, d'altra parte, partendo dalla destrutturazione del sistema partitico, particolarmente avvertita a livello amministrativo, e dalla difficoltà di stimolare un impegno negli organi rappresentativi degli enti locali, ad eccezione delle città più grandi, pare oggettivamente difficile un cambio di rotta, che possa in qualche modo recuperare forme di governo più tipicamente «parlamentari», o quanto meno possa valorizzare un maggior coinvolgimento dei consiglieri.

In quarto luogo, si punta ad una «razionalizzazione degli apparati pubblici concentrando, ove possibile e utile, presso Comuni e loro unioni, province, città metropolitane le funzioni svolte da altri organismi e agenzie operanti a livello locale», così da mettere un argine al proliferare di enti e agenzie esterne agli enti locali che spesso causano dispersione e confusione di ruoli e di funzioni.

Il disegno di legge dedica poi principi specifici a singoli aspetti dell'ordinamento locale⁽²⁸⁾.

Sul piano delle funzioni, viene ribadito l'obiettivo di identificare le funzioni fondamentali in quelle «necessariamente connesse al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento», nonché quello di consentire il riconoscimento di funzioni ulteriori, tenendo però conto anche della dimensione demografica e territoriale dell'ente conferitario e dell'esistenza di efficaci forme associative intercomunali.

Per quanto riguarda queste ultime, si supera l'obbligatorietà delle forme associative tra comuni, in omaggio anche alla giurisprudenza costituzionale⁽²⁹⁾, privilegiando una logica incentivante; ma non si rinuncia a stabilire «i casi in cui i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, o 3000 abitanti se si tratta di comuni montani, possono svolgere in forma autonoma le funzioni fondamentali e i servizi connessi, al fine di assicurare la loro adeguatezza in rapporto ai cittadini che ne beneficiano», in tal modo lasciando intendere che potrebbe permanere uno spazio di obbligatorietà per l'esercizio associato di determinate funzioni. È noto che questo, da tempo, rappresenta un nodo critico, se non 'il' nodo critico, di tutta l'organizzazione territoriale⁽³⁰⁾. Nella grande frammentazione comunale che caratterizza il nostro Paese, e nel fallimento delle politiche di fusione che si è tentato di incoraggiare in questi decenni⁽³¹⁾, il tema di coniugare mantenimento delle identità locali e dei municipalismi e adeguatezza dell'ente in relazione all'esercizio

28 Cfr. A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V*, cit., 91, che parla della necessità di «razionalizzazione del numero impressionante (e crescente) di agenzie di diversissima natura che sono emanazione di uno o più enti locali o frutto di partnership con attori privati e che godono di particolari condizioni di autonomia, in virtù di loro specifiche competenze tecniche e funzionali».

29 Si veda la nota sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019, nonché il commento di A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, pp. 523 ss.; e di M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo*. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

30 G. C. DE MARTIN, *Relazione introduttiva*, cit., 37, definisce quello delle formule di gestione associata il nodo principale da affrontare nella razionale distribuzione delle competenze tra enti locali e parla di «erratica successione delle norme in materia».

31 F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, nn. 1-2/2021, 7, rimarca il fatto che «ancora oggi, dopo 50 anni di regionalismo, le Regioni italiane, titolari della materia 'circostrizioni comunali', hanno ancora lo stesso numero di Comuni degli Stati preunitari, numero intaccato per parti infinitesimali da modestissimi processi aggregativi (le Unioni di Comuni, soprattutto in Emilia-Romagna, qualche fusione)».

della funzione amministrativa esercitata e alle condizioni organizzative, demografiche, territoriali e finanziarie, rimane un rebus di difficile soluzione⁽³²⁾. Vero è che, se quella di aggregazioni più ampie per l'esercizio delle funzioni comunali resta una priorità, il modello delle Unioni in molte realtà ha prodotto risultati deludenti⁽³³⁾; e velleitaria appare la prospettiva di una predeterminazione legislativa del modello associativo. Occorre quindi che, nella piena valorizzazione dell'autonomia dei singoli enti e della responsabilità di chi li amministra e delle stesse popolazioni amministrate, siano le singole realtà a poter decidere quali strumenti mettere in campo, essendo compito del legislatore offrire loro una gamma sufficientemente ampia di opportunità e di flessibilità per adattarsi al meglio ai contesti locali.

Per quanto riguarda i principi relativi agli altri ambiti dell'ente locale, non è possibile in questa sede affrontare dettagliatamente i vari aspetti. Merita però di essere sottolineato il rilancio del ruolo del segretario comunale – dopo anni in cui si era addirittura ipotizzata la soppressione della figura – di cui viene ipotizzato l'indispensabile potenziamento del loro contingente numerico, delle funzioni e dei compiti, con particolare riguardo a quelli di sovrintendenza della gestione complessiva dell'ente, di responsabilità e di coordinamento e di cui vengono rafforzati i compiti di gestione dell'azione amministrativa e dell'articolato sistema dei controlli. Non cambiano, però, le modalità di nomina, oggetto di non poche perplessità alla luce della sostanziale dipendenza che tali modalità creano rispetto alla figura del Sindaco, ma salvate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 23/2019⁽³⁴⁾. E merita altresì una sottolineatura la maggiore flessibilità riconosciuta agli enti locali nella programmazione e gestione delle assunzioni del personale, anche in corso di esercizio finanziario.

Infine, viene ripreso il proposito di marcare maggiormente la distinzione tra la responsabilità dei dirigenti nell'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e quella relativa alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo: tema, come noto, molto «sensibile» e attuale, che presenta casistiche ed effetti assai eterogenei, perché, se è vero che spesso il Sindaco viene coinvolto nelle illegittimità compiute dai suoi funzionari in una sorta di responsabilità oggettiva da omesso controllo, anche laddove non abbia concretamente gli strumenti per intervenire o anche solo per conoscere le situazioni critiche, è altrettanto vero che, più spesso, il dirigente o il funzionario adottano atti – che si rivelano poi illegittimi – per rispondere ad una sollecitazione (o una vera e propria pressione) del Sindaco o del livello politico. In questi casi, l'esonero di responsabilità di questi ultimi che si va ipotizzando può favorire ulteriori comportamenti devianti, se non si dispone di un apparato dirigenziale molto attrezzato.

6. In conclusione e in prospettiva

Non è possibile, allo stato, prevedere l'esito del percorso parlamentare del disegno di riforma che si è provato a sintetizzare in queste pagine. Ragionevole pensare che andrà in porto la parte che concerne le modalità elettive ed organizzative degli enti di area vasta, mentre occorrerà più tempo e un confronto più ampio per la revisione organica del Tuel.

Alcune premesse incoraggianti sembrano essere state poste. Il disegno di legge

32 Cfr. P. COSTA, «Ingegneria legislativa» e «geografia funzionale». Alcune riflessioni intorno alla rilevanza del «fatto» nel diritto costituzionale, a partire da una recente pronuncia in materia di autonomia, in *Dirittiregionali.it*, n.2/2019.

33 Si veda il giudizio di V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2012, pp. 4 ss.: «L'accelerazione riformatrice impressa sul sistema delle autonomie locali dalla gravissima e inedita emergenza economica e finanziaria in corso ha catapultato nell'agone territoriale e amministrativo un modello di associazione fra piccoli comuni nuovo, variegato, incerto nella configurazione giuridica e funzionale, oltreché dubbio nelle potenzialità applicative».

34 Sulla sentenza 23/2019 si vedano i commenti di C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019; S. DE GOETZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019; A. MITROTTI, *La figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019*, in *Federalismi.it*, 2019.

raccoglie infatti una serie di spunti e di esigenze che la prassi dei Comuni ha messo in luce in questi anni e prova a dare ad essi una risposta. In particolare, la prospettiva di una riforma del Tuel va valutata con favore perché ha come presupposto il rilancio delle autonomie e la convinzione che su di esse si debba continuare ad investire per fornire al nostro Paese un apparato amministrativo moderno ed efficiente.

Proprio con questa finalità, è giunto il momento di accantonare dogmi e opinioni radicate e per superare municipalismi e tatticismi di varia natura, nonché di guardare con coraggio alla definizione di una nuova geografia amministrativa, coerente con lo sviluppo urbanistico, demografico, economico e sociale dei nostri territori. I contesti urbani rappresentano laboratori di sperimentazione sociale, ambientale, tecnologica ed economica fondamentali; e, per questo, occorre pensare ad un «diritto delle città», come è stato suggestivamente denominato⁽³⁵⁾, che sia in grado leggere e governare tali sperimentazioni, a partire dalle istituzioni del governo locale e dagli apparati amministrativi; così come occorre ridefinire il ruolo di guida delle Province nei contesti sovracomunali, soprattutto a supporto di quelle realtà territoriali più piccole che non sono in grado di gestire in modo autonomo ed efficace le funzioni di prossimità.

In questa prospettiva, oggi più ancora che negli ultimi trent'anni, la riforma del Tuel e l'approvazione di una Carta delle Autonomie Locali risulta necessaria e indifferibile e deve diventare l'occasione per mettere a disposizione degli enti locali strumenti più efficaci e flessibili per governare e modellare il futuro delle loro comunità.

35 COSÌ S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, sottolinea la «ormai consolidata concentrazione, a quel livello di governo, delle sfide maggiormente rilevanti della società contemporanea, tra cui: le emergenze sanitarie, abitative ed educative connesse al fenomeno dell'immigrazione; le problematiche relative all'inquinamento e ai cambiamenti climatici; le politiche di consumo del suolo e il rapporto tra istituzioni e comunità».