

La revisione del
Testo unico
degli enti locali

30 giugno 2022

Sala Guido Fanti
VIALE ALDO MORO, 50 - BOLOGNA



Seminario

La revisione del Testo unico degli Enti locali

Consulta di garanzia statutaria

Bologna, Assemblea legislativa Emilia-Romagna, 30 giugno 2022

Saluti istituzionali

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Buongiorno a tutti. Il mio compito in questa prima parte del seminario è solo fare un breve saluto e alcuni ringraziamenti. Il primo va ai colleghi della Consulta di garanzia statutaria con cui abbiamo organizzato questo seminario, Filippo Addino, Tommaso Bonetti e Anna Voltan, insieme ovviamente al professor Corrado Caruso, che coordinerà questa mattinata.

Un ringraziamento va all'Assemblea legislativa, rappresentata qui dalla presidente. Non è un ringraziamento di circostanza perché l'attività della Consulta, a latere di quella istituzionale, questa attività di organizzazione di seminari e convegni, è stata promossa e sostenuta dalla presidente Petitti in un incontro che abbiamo avuto lo scorso novembre, nel quale ci ha rappresentato una serie di tematiche che, oltre a incrociare interessi della Consulta, incrociavano questioni considerate come prioritarie dalla stessa Assemblea.

Tra queste questioni c'è, appunto, la revisione del Testo unico degli enti locali, questione che si è posta in realtà già all'indomani dell'approvazione del TUEL, che è del 2000, con la revisione del 2001. Dirò qualcosa dopo, all'inizio della tavola rotonda che coordinerò. È un tema ancora aperto, riacceso, quando abbiamo immaginato questo seminario, da una decisione della Corte costituzionale che ha posto il problema dell'elettività del sindaco metropolitano rispetto al presidente della Provincia. Ci è quindi sembrato un

Bologna, 30 giugno 2022

tema di grande attualità, attualità rilanciata dalla bozza di legge delega di riforma del TUEL, circolata ancora nel marzo del 2022, che ripropone una serie di questioni sulle quali avremo modo di soffermarci oggi.

Ringrazio anche – concedetemelo – l'amministrazione dell'Assemblea legislativa, a partire dal dottor Draghetti, il dottor Cavatorti, la dottoressa Rositano e tutti coloro che ci hanno generosamente e con entusiasmo permesso di organizzare questo seminario.

Ringrazio davvero tutti e do la parola alla presidente Petitti, ringraziandola in maniera particolare. Buon lavoro.

EMMA PETITTI, *Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*. Buongiorno. Buongiorno a tutte e a tutti. Grazie per essere qui in questa giornata, in questa mattinata di approfondimenti sicuramente molto utili. Un ringraziamento particolare alla Presidente Chiara Bologna e ai componenti della Consulta di garanzia statutaria per l'impegno profuso in questi mesi di attività, nonché alle relatrici e ai relatori che ci consegneranno le loro riflessioni.

Ho il piacere di portare i miei saluti istituzionali personali, ma anche a nome dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea – oggi è qui con me anche il vicepresidente Rainieri – e di tutta l'Assemblea legislativa perché riteniamo che sia importante - tra l'altro in una fase come quella attuale, in cui il tema delle riforme è ritornato centrale nel nostro Paese - mantenere alta l'attenzione su una tematica sicuramente complessa e articolata che riguarda, appunto, l'ordinamento degli Enti locali.

Lo è per noi come Assemblea legislativa perché non è un caso che l'articolo 8 del nostro Statuto preveda proprio che la Regione realizzi un coordinato

Bologna, 30 giugno 2022

sistema delle autonomie locali, disciplinando – leggo alla lettera – sia le procedure di cooperazione tra i diversi livelli di governo sia le modalità con cui gli Enti locali possono partecipare all’attività legislativa e amministrativa della stessa Regione. Questi sono principi generali contenuti nell’articolo 8 e che poi sono anche declinati negli articoli 23 e 26 con l’istituzione del Consiglio delle Autonomie locali e con l’applicazione, nei rapporti con gli Enti, dei principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a cui storicamente e culturalmente – mi sento di dire – teniamo molto in questa Regione. Detto in altri termini, il tema della cooperazione, della costruzione di una visione delle politiche pubbliche di questa Regione passa da questi principi.

Negli anni siamo sempre stati una parte attiva con le nostre idee, con le nostre proposte, attraverso anche un dibattito che ha riguardato i grandi temi dell’autonomia e, più in particolare, dell’autonomia differenziata. Abbiamo esercitato sempre un ruolo costruttivo e propulsivo.

Non è un caso che nel 2014-15, dopo l’approvazione della “Legge Delrio”, il ruolo che ha avuto la Regione Emilia-Romagna nel ricostruire, nel ripensare l’adeguata gestione associata delle funzioni degli Enti locali è stato un lavoro che ci ha impegnato molto, come Assemblea legislativa e come Esecutivo, anche nel confronto con i nostri territori. Organizzare e ripensare quelle competenze ha in qualche modo per noi inciso su un obiettivo ben preciso, che era quello dell’efficienza e dell’efficacia nell’esercizio delle stesse funzioni. Per noi l’obiettivo primario è sempre stato quello di rendere i territori protagonisti di un ragionamento che vedesse poi un’efficacia e un’efficienza reale nell’esercizio di quelle funzioni.

Il TUEL ha rappresentato un punto di arrivo importante al momento della sua approvazione nel 2000, rispetto a un decennio di riforme iniziato con la legge n. 142 del 1990; tuttavia, è ormai in vigore da oltre un ventennio ed è

Bologna, 30 giugno 2022

stato subito seguito da una riforma costituzionale fortemente innovativa quale la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha reso necessari diversi aggiornamenti, e qui il ruolo anche delle Regioni.

Le modifiche sono state recate da provvedimenti variegati e spesso frammentari. La storia nel nostro Paese rispetto a questi temi va a incontrarsi e a scontrarsi con questo tema della frammentazione o della diversificazione. L'ultimo e sicuramente più rilevante, lo citavo prima, è stato l'intervento in materia legato alla legge n. 56 del 2014, la cosiddetta "Legge Delrio", che è stata dettata più da logiche – anche questo lo sappiamo – di risanamento finanziario che da una visione riformista organica. Per certi versi è stato sacrificato con quella legge proprio l'ascolto dei territori che, come dicevo prima, invece rappresenta per questa Regione un grande, grandissimo patrimonio.

Quindi, ben vengano gli approfondimenti legati alle esigenze di revisione del Testo unico, una proposta normativa frutto di una riflessione che io credo debba essere molto pacata, lucida, chiara rispetto agli assetti dei livelli di governo. La proposta di legge delega per la riforma del TUEL che, a quanto risulta, è nota solo per le bozze di lavoro che sono circolate sulla stampa – ecco perché credo che sia molto utile oggi ascoltare il parere di esperti e di studiosi – non è ancora consolidata in una proposta di legge formale. Lo dico perché poi ci sarà inevitabilmente un dibattito che riguarderà anche i livelli istituzionali.

Siamo, poi, consapevoli che ci sono materie all'interno del progetto di riforma che toccano direttamente le competenze regionali. La prima è la disciplina delle fusioni di Comuni che, ai sensi dell'articolo 133, comma 2 della Costituzione, è di competenza regionale ed è stata esercitata più volte dalla nostra Regione. La bozza prende le mosse da questa disposizione, ma definisce anche i principi generali per l'incentivazione dell'esercizio associato

Bologna, 30 giugno 2022

delle funzioni comunali. Voi sapete che questo tema delle funzioni associate sotto forma di fusione dei Comuni e Unioni dei Comuni è un tema che ha la necessità di una riflessione profonda e che sta molto a cuore alla nostra Regione.

In questo tipo di interventi legislativi – lo dicevo anche prima, ma ci tengo a riprenderlo sempre come ragionamento nelle nostre riflessioni – è fondamentale tener ben conto di quelle che sono le peculiarità territoriali, della dimensione e della tipologia dei comuni. L'Emilia-Romagna, da questo punto di vista, credo che sia un esempio ben preciso: 331 comuni, molti piccoli, piccolissimi, la maggior parte con dimensione inferiore anche ai 5.000 abitanti. Noi abbiamo bisogno di far sì che i comuni abbiano in questo senso un assetto normativo che permetta loro di essere autonomi anche rispetto al confronto con i diversi livelli di governo, nel rapporto con le Province, nel rapporto con le Regioni e poi nel rapporto con lo Stato.

Un punto particolarmente delicato è la revisione dell'assetto delle Province definito con la "Legge Delrio". In linea generale non si può mettere in discussione la competenza statale riguardo agli organi di governo e ovviamente alla modalità della loro elezione, come anche i rapporti tra Province e Comuni, ma occorre tener conto che le Province hanno da sempre il ruolo di enti di amministrazione di area vasta e che le modifiche delle loro competenze hanno comportato un impatto considerevole sull'assetto delle funzioni regionali.

Tutto questo per dire che serve necessariamente il coinvolgimento delle Regioni anche nell'elaborazione delle proposte normative, per noi in un'ottica sempre e comunque di collaborazione, avendo a cuore quello che è l'esercizio delle nostre competenze e i principi, come dicevo all'inizio, di sussidiarietà e adeguatezza rispetto ai nostri territori.

In coerenza con quello che è il federalismo amministrativo introdotto dalla

Bologna, 30 giugno 2022

“Legge Bassanini”, la Regione Emilia-Romagna ha in parte anticipato i tempi della riforma federalista – penso alla legge costituzionale n. 3 del 2001 – attraverso la legge regionale n. 3 del 1999 che ha istituito la Conferenza regionale delle autonomie che è stata antesignana del CAL, ha organizzato un sistema di concertazione delle politiche pubbliche a monte delle deleghe operative e ha accompagnato la stagione delle modifiche statutarie e dell’attuazione della riforma federalista con altre leggi di grande respiro nella definizione del nuovo sistema di relazione con le autonomie locali.

Leggi di sistema, grande cooperazione e anche grande disponibilità, mi sento di dire.

Da parte di tutta l’Assemblea legislativa vi è, comunque, la disponibilità ragionare sulle riforme, sui sistemi di *governance*, laddove possono essere modificati, migliorati e cambiati, sempre in un’ottica di efficienza. Tutto ciò credo che richieda una grande partecipazione e una grande consapevolezza, anche grazie alle giornate, come quella odierna, di riflessione e confronto con esperti.

Grazie ancora per la giornata di oggi, sapendo che questa è una tappa rispetto alla quale svilupperemo un lavoro nei prossimi mesi sicuramente proficuo e di grande collaborazione.

Grazie a tutte e tutti.

Relazioni

Corrado CARUSO, *Professore di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bologna, Vice-Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Grazie, presidente. Darei il via alla prima sessione di questo seminario. Anch’io tengo particolarmente a ringraziare l’Assemblea legislativa, nella persona della sua presidente, per aver accolto questa nostra proposta con entusiasmo. La ringrazio anche della presenza e della sua

Bologna, 30 giugno 2022

presentazione, che ci onora e che ci fa capire come il cantiere delle riforme sia ancora aperto e anzi debba presto giungere a conclusione. Ringrazio anche gli uffici del Consiglio per il supporto. La loro presenza e il loro aiuto ha reso possibile questa iniziativa, un'iniziativa che ha ad oggetto, come reca il titolo della nostra locandina, la revisione del Testo unico degli enti locali.

Si tratta di un titolo piuttosto ampio, che cela però un obiettivo più specifico relativo alla riforma degli Enti locali, con particolare riguardo agli Enti di area vasta e alle Città metropolitane. Una riforma resasi ancor più pressante dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 240/2021, già evocata dalla presidente della Consulta di garanzia. Una sentenza avente ad oggetto l'automatismo della individuazione del presidente della Città metropolitana nel presidente del Comune capoluogo ma che tratteggiava uno sfondo più ampio, quello relativo al rapporto tra meccanismi di designazione del vertice degli Enti di area vasta e delle aree metropolitane e le funzioni di questi enti.

Tali funzioni, come noto, sono state oggetto di un processo di riforma iniziato, lo ricordava la presidente Petitti, con la legge Delrio, che si inseriva nell'onda lunga delle riforme dettate da necessità di contingentamento della spesa e che mirava poi a superare le Province, anche in connessione con la riforma Renzi-Boschi del 2016, poi respinta dal referendum popolare. Ci troviamo ad oggi in mezzo al guado di un processo di riordino e di riforma non compiuto.

Alcune esperienze di coordinamento territoriale – penso anche alla Emilia-Romagna, che ha molto puntato sulle Unioni dei Comuni – hanno dato esiti non perfettamente lineari, e quindi siamo ancora nell'ambito di un test, per

Bologna, 30 giugno 2022

così dire. In fondo il riformismo istituzionale è empirismo politico: consiste nel dare soluzioni e verificare se tali soluzioni effettivamente funzionano. Oggi dobbiamo trarre delle conclusioni e vedere se questo percorso di riordino inaugurato dalla Delrio sia ancora attuale o debba avere delle correzioni alla luce delle indicazioni che ci provengono dalla giurisprudenza costituzionale e dalle proposte normative – i nostri ospiti oggi ci diranno qualcosa di più – che vanno ad affastellarsi: due diverse proposte di riforma, due diversi disegni di legge delega, che vanno proprio a inserirsi nel processo di riforma del Testo unico degli enti locali.

A questo punto mi taccio, salvo ringraziare i nostri ospiti relatori di oggi che sono la professoressa Claudia Tubertini e il professor Andrea Pertici. La professoressa Claudia Tubertini in questa sede non ha bisogno di presentazioni, è tra le massime esperte nazionali di enti locali. Appartiene a una scuola che ha fatto dello studio degli Enti locali la sua missione e il suo terreno di legittimazione accademica. La professoressa Claudia Tubertini insegna diritto amministrativo alla Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Scienze giuridiche, dell'Università di Bologna. È stata anche autorevole componente della Commissione Pajno di riforma del Testo unico degli enti locali. Chi meglio di lei ci può dire qualcosa riguardo a questo processo di riforma? La ringrazio molto di aver accettato il nostro invito.

Ringrazio anche il professor Andrea Pertici, che è professore di diritto costituzionale all'Università di Pisa e ha accettato di venire a trovarci e di parlarci, a partire dalla sentenza n. 240/2021, del processo di riordino degli enti locali. Il professor Andrea Pertici è autore, tra l'altro, di un fortunato manuale di diritto degli Enti locali e appartiene anche lui a quella famiglia di

Bologna, 30 giugno 2022

studiosi che, con spirito analitico e vocazione riformista, si approccia alle questioni istituzionali. Lo ringrazio molto di essere qui con noi.

Rispetto al programma indicato in locandina, abbiamo deciso di fare un piccolo cambiamento, nel senso che darò la parola prima al professor Pertici e poi, a seguire, alla professoressa Tubertini. Regole d'ingaggio: direi di stare sui 20 minuti a testa, se a voi va bene. Ringrazio i presenti e cedo subito la parola al professor Pertici.

Andrea PERTICI, *Professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pisa*. Grazie, Corrado. Buongiorno a tutti. Ringrazio anch'io la Consulta di garanzia e l'Assemblea legislativa per questo invito per me molto gradito sia perché vengo a trovare degli amici, come Chiara e Corrado, sia perché credo sia un tema di grande importanza in questo momento.

Forse ci potevamo aspettare che lo fosse un pochino di più, nella misura in cui ci aspettavamo, dopo alcune iniziative che erano state adottate alla fine dello scorso anno solare, di trovarci a questo punto un po' più avanti rispetto a questa riforma degli Enti locali, invece è sempre prevista per domani.

Io ricordo che quando già eravamo in ritardo di qualche mese, e cioè il 15 marzo 2022, partecipando all'assemblea di UPI Toscana intervenne anche il sottosegretario Scalfarotto, il quale ci disse che stava per essere presentata in Consiglio dei ministri, ma "stare per" evidentemente può voler dire anche più di tre mesi, perché ad oggi, che sono passati altri tre mesi, questo testo ancora non è passato in Consiglio dei Ministri, nonostante anche recentemente fosse stato nuovamente annunciato questo passaggio. Forse l'unica buona notizia può essere che noi continuiamo a lavorarci sopra e quindi magari forniamo qualche indicazione speriamo utile, anche se siamo abituati a essere casomai auditi ma poco ascoltati. In ogni caso questo non ci

Bologna, 30 giugno 2022

tratterrà dal fare alcune osservazioni.

Sempre forse in premessa si può dire che, quando quel testo, che abbiamo visto essere del 14 ottobre, mi pare, fu diffuso, non si conosceva ancora, invece, la sentenza che è già stata ricordata sia dalla presidente Petitti che da Corrado Caruso da ultimo, e cioè la n. 240 del 2021, che certamente pone al legislatore un tema in più, certamente in modo armonizzabile con il testo che era stato presentato, nella misura in cui quel testo prevede accanto a un capo, che è il secondo, di disposizioni immediatamente applicabili, un decreto legislativo nel quale credo che si potrebbe introdurre anche un intervento che risponda a questa sentenza n. 240.

Il percorso che cercherei di seguire è quello di considerare da cosa deriva la necessità di un intervento, verificare quindi come si è pensato di intervenire e, in particolare, lavorare sugli interventi relativi all'Ente intermedio, che poi è quello evocato dalla sentenza n. 240 del 2021, che pesa una sentenza di inammissibilità è, come è stato detto, una sentenza iper-argomentata. Naturalmente la necessità di una revisione del Testo unico degli enti locali e forse addirittura di un nuovo Testo unico degli enti locali è posta dal fatto, come dico sempre ai miei studenti nella prima lezione, che praticamente un testo unico degli Enti locali non ce l'abbiamo più, nella misura in cui è proprio l'aggettivo "unico" che è venuto meno. Il decreto legislativo n. 267 del 2000 è ormai una delle fonti sugli Enti locali, mentre abbiamo molte cose che rimangono fuori e che certamente devono essere riportate a una unità, che poi significa anche armonizzazione.

Il Testo unico degli enti locali, da questo punto di vista, non nasce fortunatissimo, come sappiamo, nella misura in cui ci si è arrivati all'esito di un percorso lungo, il che, come spesso accade, determina che è un percorso che arriva un po' in ritardo. La necessità del testo unico è posta dai numerosi interventi succedutisi negli anni Novanta. Finalmente nel 1990 arriva una

Bologna, 30 giugno 2022

legge repubblicana sul complesso degli Enti locali, cioè la n. 142; poi però abbiamo la legge n. 81 del 1993, una legge che ha un contenuto, se vogliamo, più limitato, ma di una grandissima portata perché introduce l'elezione diretta; poi le diverse leggi Bassanini sul federalismo amministrativo e quindi la legge n. 265 del 1999, che delega al Governo un testo unico, testo unico che arriva l'anno prima della riforma costituzionale.

Questo chiaramente lo mette subito un po' in mora perché, anche se il testo costituzionale naturalmente si occupa maggiormente di quell'Ente territoriale che è la Regione, cambia proprio la concezione di fondo dello Stato composto, a partire dall'articolo 114 e dall'articolo 118, per dare le due coordinate principali che attengono agli Enti territoriali minori o Enti locali. Infatti, si arriva subito alla necessità di una legge di attuazione del Titolo V, che in realtà non arriva proprio subito, perché comunque arriva nel 2003. È la legge La Loggia, che però contiene deleghe in gran parte inattuate. Poi c'è il tentativo Lanzillotta, cioè della Ministra delle autonomie del secondo Governo Prodi, di arrivare a un nuovo testo unico, ma sappiamo che quella legislatura è breve e tormentata. Anche le proposte di legge ricordo che arrivavano in Consiglio dei ministri all'ultimo momento perché sennò si apriva una discussione troppo ampia. Non si arrivò, quindi, a niente.

Nel frattempo sono arrivati anche la legge sul federalismo fiscale, i decreti legislativi su Roma Capitale, i numerosi tagli che si sono succeduti con i diversi decreti legge che hanno tagliato, come sanno molti di voi che sono amministratori, risorse, personale, consiglieri, assessori eccetera, dando l'idea che l'Ente locale sia soprattutto un costo o addirittura uno spreco, con un atteggiamento abbastanza contraddittorio rispetto a quella valorizzazione degli Enti locali che invece vi era stata fino alla riforma costituzionale.

Poi si è cominciato un po' a riavvolgere il nastro e questo è un punto che, secondo me, il legislatore deve tenere bene in considerazione, cioè prendere

Bologna, 30 giugno 2022

una linea che sugli Enti locali non abbiamo ancora intrapreso con decisione. Si compiono scelte molto spesso troppo basate sulla contingenza del momento, direi quasi sulla moda del momento, e poi se ne fanno, sempre per la moda del momento, di opposte, dando luogo a corto circuiti e anzitutto a una scarsa stabilità normativa, che non è mai positiva.

Un tema che sempre ci viene posto quando ci propongono qualche riforma è quello della necessità di agire con rapidità, ma questo, secondo me, forse è un punto che noi scontiamo talvolta nella amministrazione, ma non tanto nella legislazione, che a me, anzi, sembra troppo capace di mutare continuamente, al punto tale che non riusciamo a stabilizzare un sistema e a vederne effettivamente il funzionamento in un medio periodo. Del resto, era Bobbio, ne *Il futuro della democrazia*, che ci diceva che in una democrazia le domande sono molte e rapide, ma le risposte devono essere lente e ponderate.

In questo senso, una linea che credo dovrebbe caratterizzare il nuovo intervento dovrebbe essere quella di decidere a quale obiettivo si mira. Io un obiettivo lo darei subito, partendo dalla sintesi che fa Giorgio Berti nel *Commentario della Costituzione* Branca-Pizzorusso, laddove, nel commento all'articolo 5, indica l'autonomia come legata al principio dell'autogoverno sociale per vivificare la partecipazione sociale. Questo è un punto che mi sembra molto trascurato da un po' di tempo, perché questo essere sempre un po' presi dalla contingenza ci fa perdere un po' di vista quello che è l'obiettivo di una Repubblica delle autonomie.

Attraverso le autonomie si cerca di valorizzare il principio democratico e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, con un legame, quindi, stretto tra l'articolo 5, che è il principio autonomista, l'articolo 1, principio democratico, e l'articolo 3, secondo comma, principio di uguaglianza sostanziale. Il momento di crisi

Bologna, 30 giugno 2022

della partecipazione è più evidente oggi all'indomani di elezioni amministrative dove vediamo che la partecipazione è così scarsa. Al di là che questo non preoccupi uno dei vicedirettori del *Corriere della Sera* – e pazienza –, che dice che al ballottaggio è normale, però bisogna vedere anche da dove si partiva e dobbiamo dire che al primo turno, se ci fosse stata la stessa regola che vale per il referendum abrogativo, noi non avremmo rinnovato importanti amministrazioni comunali, quest'anno come l'anno precedente, perfino nella Capitale d'Italia.

Quando si va a intervenire sulle autonomie o a re-intervenire e a disciplinarle, forse bisogna considerare attentamente anche questo obiettivo che sta alla base della Costituzione, che non a caso vide il principio autonomista introdotto, come sostanzialmente tutti i principi costituzionali, in contrapposizione al regime precedente. Il principio di autonomia è uno dei principi che serve a evitare la concentrazione del potere al centro e poi dal centro al centro del centro, cioè nell'esecutivo nazionale.

Non è un caso che le posizioni politiche finirono quasi per invertirsi, con una iniziale diffidenza della sinistra verso una Repubblica delle autonomie in virtù del centralismo democratico, e poi proprio da parte della sinistra un'attenzione a questo perché, non governando al centro, puntava a governare sui territori, come ha fatto negli Enti locali e poi anche nelle Regioni, a partire da questa e da quella da cui provengo.

In questo senso, il Testo unico si pone, in effetti, il problema delle Province anche dal punto di vista della strutturazione data a queste dalla legge n. 56 del 2014, che sostanzialmente era una legge di attesa. Lo dice proprio. Dice "in attesa della revisione costituzionale". È una legge che cerca di rispondere anzitutto alla sentenza della Corte costituzionale con la quale era stata dichiarata la incostituzionalità dei decreti-legge, in particolare del decreto-legge Monti con il quale veniva stabilito un sistema già di elezione di secondo

Bologna, 30 giugno 2022

grado ed eliminate quasi totalmente le funzioni di amministrazione attiva. Di fronte a una serie di questioni di legittimità costituzionale che venivano poste, la Corte accolse quella di violazione dell'articolo 77, dicendo che il decreto-legge non era lo strumento adatto a realizzare una riforma di sistema, che evidentemente non poteva avere quella straordinarietà e urgenza alla quale il decreto-legge si collega. Ecco, quindi, che la legge Delrio viene sostanzialmente a riproporre quel sistema, però attraverso la legge e quindi superando il vizio di legittimità costituzionale.

Quell'intervento ha questi due punti essenziali: una diminuzione molto significativa – poi dipende dalle regioni, per esempio, l'Emilia-Romagna è stata meno rigida della Toscana, che le Province le ha davvero fortemente prosciugate di funzioni amministrative – e ha introdotto il sistema di elezione di secondo grado, per cui gli amministratori provinciali e anche della Città metropolitana sono amministratori di secondo livello, cioè eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali dai sindaci e dai consiglieri comunali.

Queste due cose in realtà stanno insieme, però è forse anche questo un punto che poi è stato un po' perso di vista. La soppressione di molte funzioni di amministrazione attiva e la concezione della Provincia come Ente di coordinamento si sposa effettivamente con una elezione di secondo livello. Il fatto è che già nei decreti Monti, nella conversione dei decreti Monti e poi nella legge n. 56 questo sistema è reso meno rigido, per cui, a seguito naturalmente di un po' di trattative che si hanno tra il Governo e le Province, un po' di funzioni vengono restituite. Quindi, quel modello comincia un po' a scricchiolare perché, accanto a funzioni di coordinamento, ci sono funzioni di amministrazione attiva che tendenzialmente si sposano meglio con una elezione diretta.

Dopo la bocciatura della riforma costituzionale, si è progressivamente riaffermata l'idea per cui le Province ce le teniamo. In questo senso, però,

Bologna, 30 giugno 2022

forse bisogna ripensare un po' tutto. Non si può probabilmente tornare alle vecchie Province semplicemente e mi pare che anche l'Unione delle Province italiane non abbia questo orientamento, ma non si può neanche tenere un modello che è un modello "traghetto", che non era fatto per durare nel tempo e soprattutto non si sposerebbe bene con quello che mi sembra pure un orientamento che si va affermando, cioè la restituzione alle Province di una serie di funzioni.

Questo avverrebbe, e credo che avverrà, nel migliore dei modi, almeno quanto al modo nel quale ci si arriva, perché si arriva a questa soluzione dopo aver visto in pratica quello che è accaduto. Queste funzioni delle Province sono state messe un po' sui Comuni un po' sulla Regione e un po' addirittura, a volte, a fantasia, mi permetto di dire. Per esempio, in Toscana alcune funzioni in materia di turismo sono attribuite al Comune capoluogo di provincia, ma il Comune capoluogo di provincia non è un Ente più titolato degli altri. È un Comune a cui tra l'altro si vuol dare una funzione in quanto capoluogo di provincia mentre si tolgono le Province, il che è davvero singolare.

Altre funzioni vengono date alle Unioni di Comuni, che sono un Ente eventuale, che ci può essere o non ci può essere. Ci sono, mi sembra, in Toscana delle funzioni in materia di boschi attribuite a Unioni di Comuni. La provincia di Livorno non ha Unioni di Comuni, per cui le svolge un'Unione di Comuni della provincia di Grosseto. Insomma, ci sono delle cose davvero singolari da questo punto di vista.

Vedo che forse cominciano un po' a richiamarmi all'ordine e hanno ragione. Basta a volte vedere lo strappo del foglio. Cerco di andare sulla sentenza quanto prima e ci metto tre o quattro minuti. Cinque minuti, è magnanimo il professor Caruso.

Come dicevo, questa confusione che si sta determinando sull'esercizio

Bologna, 30 giugno 2022

delle funzioni dipende anche molto dalle Regioni, perché io mi rendo conto che una Regione molto piccola probabilmente può assorbire meglio quelle che erano alcune funzioni provinciali rispetto a una Regione grande, come la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Lombardia a maggior ragione eccetera. Però forse anche qui starei un po' attento alla grammatica istituzionale e costituzionale. Le Regioni non sono pensate tanto per questo. Le Regioni sono più pensate come ente di legislazione, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V, e di programmazione. Ingolfarle di funzioni di amministrazione attiva, anche con qualche dubbio rispetto all'articolo 118, che in realtà ci porterebbe sempre il più possibile al livello più basso, non mi sembra una grande idea.

Allora, nel costruire questa nuova riforma degli Enti locali e in particolare della struttura dell'Ente intermedio, farei attenzione a cosa deve fare questo Ente intermedio. Ha effettivamente ormai due filoni di azione l'Ente intermedio, la Provincia, ma anche la Città metropolitana: da un lato, quella definizione che è stata coniata soprattutto da UPI della Provincia come "casa dei Comuni" e dall'altro, funzioni di amministrazione attiva.

Come "casa dei Comuni" ha funzioni importanti, naturalmente, perché i Comuni italiani, come sapete, sono spesso piccoli e quindi hanno bisogno di un Ente che sappia svolgere funzioni che non hanno i mezzi per svolgere. Penso a tutta la questione dei contratti pubblici, alla stessa anticorruzione, che davvero per un Comune piccolo sono un problema perché magari è quasi senza personale o ha un Segretario comunale in comune con altri due. È difficile. Quindi, effettivamente la Provincia può avere le competenze per essere effettivamente d'aiuto. In questo filone ci sta bene l'elezione di secondo grado; poi però c'è la necessità di un recupero di funzioni di amministrazione attiva e qui l'Ente di secondo grado ci sta meno bene.

So che questo è uno dei punti critici su molte altre questioni di riforma degli Enti locali, di incompatibilità e responsabilità degli amministratori locali,

Bologna, 30 giugno 2022

e c'è molta convergenza tra le diverse parti politiche. Su questa meno, però ho provato ad esercitarmi, anche alla luce della sentenza n. 240 del 2021, che non interviene, ma certamente pone in luce il nervo scoperto dell'elezione di secondo grado, che già nella sentenza n. 50 del 2015 era stata respinta, ma con un passaggio – da alcuni, secondo me, iper-valorizzato – sul fatto che era tra l'altro in corso la riforma costituzionale.

Non è *ratio decidendi* (lo dico per gli addetti ai lavori) ma *obiter dictum*, quindi non è vincolante, però certamente dà un'indicazione, e la n. 240 pone il problema della legittimazione degli organi, che certo è particolarmente forte per questa questione del sindaco metropolitano, che è automaticamente il sindaco del Comune capoluogo, ma può valere anche più in generale.

Allora (mi scuso perché su questo devo andare veloce, ma voglio mettere la suggestione), nell'andare a rivedere il sistema di Ente intermedio, che forse, se la Città metropolitana è ciò che poi è diventata, non legittima una differenza di struttura così significativa, come invece avrebbe fatto un'idea di area metropolitana, che è poi quella che sta alla base di tutto questo ragionamento, immaginerei un sistema meglio capace di adattarsi a questi due obiettivi, cioè, da un lato, casa dei Comuni, o meglio Ente di coordinamento e di ausilio degli Enti territoriali minori, dall'altro, però, anche Ente di Amministrazione attiva.

Ho sentito parlare – e in effetti è l'unica cosa che la legge n. 56/2014 metterebbe a disposizione – di elezione diretta del vertice, l'unico modo per uscire da questo problema già attuale sarebbe, naturalmente adempiendo agli oneri posti dalla legge, arrivare all'elezione diretta del sindaco metropolitano.

Io però non sono convinto di questo, né del sindaco metropolitano, né del Presidente della Provincia, perché gli Enti locali già soffrono, a mio avviso, di una eccessiva verticalizzazione, che risponde male al principio di autonomia, perché se l'autonomia, per dirla con Berti, è "autogoverno sociale e

Bologna, 30 giugno 2022

vivificazione della partecipazione sociale”, se noi anche lì cominciamo subito ad andare verso il vertice, questo obiettivo rischia di essere tradito.

A livello provinciale, laddove dobbiamo rimettere mano al sistema, io invece mi terrei il Presidente della Provincia come sindaco di uno dei Comuni, perché tiene meglio insieme i due aspetti. Dopodiché immagino una valorizzazione dell’Assemblea dei sindaci come Assemblea nella quale arrivano le questioni e le funzioni che si legano alla Provincia come casa dei Comuni, e invece un Consiglio eletto direttamente, nel quale arrivano gli indirizzi per le funzioni di Amministrazione attiva.

Entrambi convergono poi verso il Presidente e la sua Giunta, cosa che questa bozza del Testo unico già prevede, proprio per superare quella solitudine del Presidente della Provincia che più volte è stata giustamente sottolineata.

Non è (so che qui ci sono dei detrattori del bicameralismo) una sorta di bicameralismo, ma è una sorta di doppio monocameralismo, nel senso che su alcune funzioni vanno soltanto l’Assemblea dei sindaci, la Giunta e il Presidente, su altre vanno solo il Consiglio, la Giunta e il Presidente.

Grazie, e scusate se ho un po’ sforato.

Testo non rivisto dal relatore

(Applausi)

CORRADO CARUSO, *Professore di Diritto amministrativo nell’Università degli Studi di Bologna, Vice-Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Grazie molte al professor Pertici per questa ricca relazione.

Tre aspetti toccati molto interessanti: la decodificazione, che ha riguardato

Bologna, 30 giugno 2022

la disciplina degli Enti locali, cioè il Testo unico non ha più retto alle evoluzioni successive, per cui si sono affastellati diversi atti normativi settoriali, che sono andati a impingere la materia degli Enti locali; il rapporto tra Amministrazione attiva, quindi funzioni di Amministrazione attiva, e sistema di elezione, quanto più si allarga l'Amministrazione attiva, tanto più è necessario reinserire un meccanismo di elezione diretta; infine questa interessante proposta di un assetto istituzionale a geometria variabile dell'Ente provinciale e della Città metropolitana, che varia al variare della funzione esercitata, quindi grazie molte per questi stimoli.

Passo subito la parola alla professoressa Tubertini, che siamo ansiosi di ascoltare. Grazie, Claudia

CLAUDIA TUBERTINI, *Professoressa di Diritto amministrativo nell'Università degli studi Bologna*. Grazie innanzitutto per questo invito. Sono molto contenta di poter partecipare a questa iniziativa, perché ritengo che il tema della riforma degli Enti locali debba uscire dalla ristretta cerchia degli addetti ai lavori, come è stato per molto tempo. Si tratta infatti, dal mio punto di vista, di un tema fondamentale, perché la necessità dell'adeguamento delle regole di organizzazione e funzionamento degli Enti locali ormai è arrivata a un punto di non ritorno. Sicuramente la crisi pandemica, le conseguenze che ne sono derivate e l'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il più grande Piano di riforme mai sperimentato dal nostro Paese nell'epoca repubblicana, hanno dato la spinta ultima ad un processo di revisione che sicuramente non è più rinviabile, come dicevano la presidente Petitti in apertura e i colleghi che mi hanno preceduto.

Avevo pensato anch'io di fare una carrellata dei tentativi precedenti di revisione del TUEL, a partire da quelli immediatamente successivi all'entrata

Bologna, 30 giugno 2022

in vigore del Titolo V: del resto occorre ricordare che a riforma del Titolo V in realtà aveva un ambizioso progetto alla base, quello di portare a compimento il federalismo amministrativo tramite il nuovo articolo 118, e quindi rompere l'uniformità amministrativa, attuando veramente il principio di differenziazione, quello di adeguatezza e quello di sussidiarietà, inteso come preferenza per il livello comunale.

Questi principi dell'articolo 118 però non sono stati attuati, hanno subito dei rallentamenti, dei veri e propri blocchi. Il problema principale è stato quello della crisi economica, che ha determinato tutta quella legislazione emergenziale che è già stata ricordata. Durante la crisi, l'idea del completamento dell'autonomia locale è stata accantonata in nome di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento, e soprattutto dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, obiettivi assurti nel frattempo al rango di veri e propri principi costituzionali, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha imposto una rilettura dello stesso principio di autonomia.

Mi sembra quindi molto importante ricordare questo passaggio, perché è stata la riforma della legge n. 1/2012 a far nascere l'idea della soppressione del livello intermedio provinciale, mediante anche la riscrittura del testo costituzionale, con quella proposta di riforma che poi è stata bocciata, come sappiamo, dagli elettori.

In questa stessa prospettiva è nata anche l'idea di una riduzione della rappresentatività politica del livello provinciale, definitivamente attuata con la legge n. 56/2014, una legge senz'altro figlia della lunga stagione della crisi economica, però – permettetemi – dal mio punto di vista una legge che aveva e tuttora ha un disegno (parziale, perfettibile quanto vogliamo) di riforma sostanziale, cioè l'idea del rafforzamento dei Comuni attraverso i processi di unione e fusione (faccio presente che è l'unica legge statale finora che

Bologna, 30 giugno 2022

contiene nel suo titolo il riferimento alle unioni e alle fusioni), la creazione finalmente degli Enti metropolitani che si attendevano da molti anni e la scommessa sulla capacità delle Regioni di operare, attraverso proprie leggi, un riassetto delle funzioni amministrative in accordo con il proprio sistema locale, tenendo conto delle specificità dei diversi sistemi regionali e delle autonomie.

Dal mio punto di vista è importante ricordare che la mancata attuazione di questo disegno è derivata sicuramente dai difetti, anche strutturali, anche di composizione della legge n. 56/2014, ma soprattutto dalla legislazione successiva, tutta orientata al ridimensionamento dei costi degli apparati, che ha portato ad una netta differenziazione dei sistemi locali. È qui che si è creata quella spaccatura tra le aree del nostro Paese che sono riuscite a trarre dalla legge n. 56/2014 il meglio di quello che si poteva realizzare, e quelle che non ce l'hanno fatta. Da qui le accuse diffuse di neocentralismo regionale, di pauperizzazione dei Comuni, di svuotamento delle Province e di mancata valorizzazione delle Città metropolitane, che neppure alcuni esempi virtuosi, come quelli del sistema emiliano-romagnolo, sono riusciti a contenere.

Sicuramente un altro aspetto molto critico, che ha trovato delle forti difficoltà di attuazione, è stato proprio il disegno di rafforzamento dei Comuni attraverso processi di fusione e di esercizio associato delle funzioni amministrative. Anche sull'attuazione di questo obiettivo hanno pesato moltissimo non solo l'incertezza del legislatore statale nell'attuare l'obbligo di esercizio associato, ma anche le misure di razionalizzazione della spesa e di riduzione degli apparati, che hanno avuto un effetto moltiplicatore delle difficoltà insite nei processi di riorganizzazione dei modi di esercizio delle funzioni amministrative comunali, difficoltà legate alla tradizionale frammentazione del nostro tessuto comunale, come è già stato ricordato, alla garanzia costituzionale rinforzata dei confini municipali, che è un altro aspetto

Bologna, 30 giugno 2022

caratteristico del nostro ordinamento.

La ricaduta sulla distribuzione operata dalle Regioni delle funzioni amministrative è stata evidente, perché il mancato rafforzamento del tessuto locale ha fatto sì che mancassero le condizioni per un ulteriore decentramento di funzioni a livello comunale e quindi per l'attuazione del principio di sussidiarietà, inteso come preferenza per i Comuni.

Nella fase più recente, l'attenuarsi della crisi economica e, come ho già detto, la necessità di portare a compimento il programma di rilancio del Paese grazie alle risorse economiche messe in campo dal programma Next Generation EU ha portato ad una contropinta, come diceva anche il professor Pertici, al riequilibrio delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di Governo e quindi anche al rafforzamento e irrobustimento del livello intermedio, anche come risposta al mancato o solo parziale processo di rafforzamento del tessuto locale attraverso le forme associative.

Come reazione alla differenziazione, a quel disequilibrio di cui parlavo prima tra le diverse aree del Paese, nasce l'invocazione di un intervento riequilibratore e uniformante del legislatore statale e quindi la richiesta di revisione in senso ampliativo dell'elenco delle funzioni fondamentali delle Province, a cui affidare sia funzioni che nelle leggi post-Delrio sono state per lo più regionalizzate, sia funzioni comunali, rivelatesi difficili da svolgere al di sotto di una soglia dimensionale, per mancanza di risorse e relativa *expertise* tecnica, come le attività di stazione appaltante, progettazione delle opere pubbliche e via di seguito, e di conseguenza anche la richiesta di intervenire con disposizioni volte ad assicurare la funzionalità della forma di Governo degli Enti di area vasta e di sciogliere il nodo dell'esercizio delle funzioni comunali secondo adeguatezza.

È da queste richieste molto forti che nasce l'ultima, più recente iniziativa del Governo, se si guarda allo schema di disegno di legge che è già stato citato

Bologna, 30 giugno 2022

e che ormai da molti mesi sta circolando.

Su questo punto sottolineo il fatto che su un tema così importante il dibattito si sta svolgendo in modo un po' anomalo. Va anzitutto chiarito che non si tratta del testo redatto dalla cd. Commissione Pajno (dal nome del Consigliere Pajno, che la presiedeva), la quale insediatasi nel mese di luglio 2020, aveva lavorato in grande emergenza producendo un testo, che è stato presentato al Ministro Lamorgese del precedente Governo, però non è mai stato reso pubblico, perché evidentemente conteneva delle proposte che in quel momento non potevano essere attuate.

Solo in parte, quindi, i lavori di questa Commissione sono confluiti nel testo di cui ora discutiamo, un testo che peraltro non è mai stato presentato ufficialmente. È stato fatto circolare negli organi di stampa un primo testo dell'ottobre 2021, che sembrava dover essere approvato entro la fine dell'anno; quel testo poi è sparito, sono state fatte delle correzioni e delle modifiche, ed è quindi uscito un nuovo testo, come ricordava Pertici, nel marzo 2022. Anche quest'ultimo testo sembrava di imminente approvazione in Consiglio dei Ministri, però attualmente non abbiamo un testo ufficiale del Ministero dell'interno, né del Consiglio dei Ministri e nemmeno pareri ufficiali della Conferenza unificata, quindi è un dibattito che facciamo confidando nella sostanziale stabilità di un testo che tutti noi addetti ai lavori cerchiamo di verificare nella sua attendibilità.

Tutti i giorni ci chiediamo anche via *WhatsApp* se ci sia qualche testo nuovo, se il testo sia sempre quello di marzo, e sì, è sempre quello, o almeno nessuno di noi ne ha uno nuovo e diverso.

Dico questo per evidenziare che quanto dirò ora sono osservazioni su un testo che ancora è suscettibile di ampie modifiche, miglioramenti, revisioni, ed è importante che comunque sia stato fatto circolare per suscitare e permettere un dibattito e una sua valutazione.

Bologna, 30 giugno 2022

Si tratta di un testo di delega alla revisione del TUEL, concepito però – attenzione – come una delega parziale, che ha ad oggetto solo alcuni, benché molto rilevanti, titoli dell'amplessimo Testo unico degli Enti Locali. Gli oggetti sono le fusioni tra i Comuni, il controllo sugli organi, la revisione del regime giuridico dei segretari comunali, la revisione economico-finanziaria e il risanamento degli Enti, il sistema di controlli interni e la revisione della composizione del Consiglio provinciale.

Si tratta quindi di una delega che non copre l'intera disciplina del Testo unico, ma solo alcuni suoi titoli e capi, e gli oggetti non ricompresi nella delega non sono integralmente compensati dalle disposizioni del Capo II del disegno di legge, che sono improntati evidentemente a risolvere solo alcune delle questioni ritenute più urgenti.

L'esito di tutta questa operazione potrebbe quindi essere di nuovo una disciplina che aggiorna solo in parte il TUEL, lasciando invece una serie di altre rilevanti parti dell'ordinamento locale non aggiornate. Di questo deficit strutturale mi sembra non si sia ancora molto parlato, perché ovviamente l'attenzione di tutti è concentrata sul Titolo II, cioè sul titolo contenente norme di immediata applicazione.

Anche concentrandoci solo sul Titolo II, però, notiamo che il legislatore si concentra solo su alcuni aspetti, cioè il disegno a me pare tuttora non organico, quindi il rischio è quello di un nuovo intervento che non va a completare l'obiettivo della revisione.

Dei vari contenuti di questo Titolo II, ovviamente, visti i tempi, mi occupo solo della parte più cruciale, quella che riguarda il riassetto delle funzioni amministrative ed il sistema di governo provinciale e metropolitano. Mi scuserete se lascio da parte il tema dei controlli e dell'ordinamento finanziario e contabile, che pure meriterebbero, a mio modo di vedere, una ulteriore iniziativa di approfondimento.

Bologna, 30 giugno 2022

Sulle funzioni, come si è già detto, il DDL intende estendere alle Province gran parte delle funzioni che la legge n. 56 attualmente assegna alle Città metropolitane, con la sola esclusione della pianificazione territoriale generale, e incrementare l'elenco delle funzioni sia provinciali che metropolitane specificamente nel settore della 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, pianificazione di Protezione civile.

Da queste disposizioni traspare l'idea di incrementare le funzioni provinciali, invertendo quella rotta che era stata tracciata con la legge Delrio, in ossequio del principio di sussidiarietà.

L'elenco di queste nuove funzioni è concepito per essere applicato – si noti bene – indistintamente a tutte le Province italiane, a prescindere dagli attuali, differenti assetti amministrativi. Ho già cercato di sottolineare prima che ci troviamo in questo momento, come diceva anche il professor Pertici, in sistemi amministrativi che prevedono una distribuzione molto diversa delle funzioni amministrative.

Se a ciò si aggiunge l'estensione della maggior parte delle funzioni metropolitane anche alle Province, la direzione di marcia sembra quella di una uniformità in reazione all'eccessiva differenziazione, esito che può essere anche giustificato alla luce dell'articolo 118 Cost., ma che, a mio modesto avviso, avrebbe dovuto essere frutto di una preventiva istruttoria e di un'adeguata ponderazione preventiva degli effetti. Questo con particolare riferimento all'uniformazione delle Province alle Città metropolitane, perché su questo punto le perplessità non possono che essere maggiori, visto che una piena attuazione del disegno costituzionale, a mio modo di vedere, avrebbe richiesto di spingere di più sulla differenziazione istituzionale e funzionale delle Città metropolitane rispetto alle Province, cosa che mi sembrava essere

Bologna, 30 giugno 2022

implicita anche nel ragionamento della Corte Costituzionale contenuto nella sentenza n. 240/2021.

Si sarebbe potuto scegliere un percorso diverso e si sarebbe potuta affidare alle Regioni l'individuazione delle funzioni da riconsegnare alle Province sulla base di una valutazione operativa del loro concreto funzionamento, della dimensione della Regione, dell'esistenza o meno di unioni di Comuni in grado di assorbire queste funzioni? Sarebbe stata evidentemente una scelta molto più complessa, che avrebbe portato probabilmente ad esiti differenziati, ed è per questo, forse, che si è accantonata questa ipotesi.

Dobbiamo però essere consapevoli del fatto che, con l'entrata in vigore di questo nuovo elenco di funzioni fondamentali, si aprirà una nuova stagione di leggi regionali di riordino. Il disegno di legge prevede un anno come termine entro il quale le Regioni dovranno adeguare i propri ordinamenti al nuovo elenco, un nuovo trasferimento di risorse, un nuovo passaggio di personale da una parte all'altra, quindi un percorso niente affatto semplice né immediato, che richiederà sicuramente un grande sforzo da parte di tutti i livelli di Governo.

L'incremento delle funzioni provinciali fa da *pendant* alle norme volte ad assicurare la funzionalità della forma di Governo provinciale e metropolitano. Qui la scelta del legislatore, molto netta in questo caso, sembra essere quella di confermare il modello così discusso della elezione di secondo grado, intervenendo solo a correggerlo, ma non smentendo la scelta di campo operata nel 2014.

Su questo punto penso che la ragione non sia solo contingente, dovuta all'urgenza. Ci sono anche delle considerazioni di natura sostanziale, perché a me pare (sono molto curiosa di sentire anche cosa si dirà nella tavola rotonda che seguirà) che gran parte degli amministratori locali abbia giudicato positiva, alla fine, la scelta di affidare agli amministratori comunali la

Bologna, 30 giugno 2022

rappresentanza degli interessi di area vasta. Sostanzialmente questa collaborazione, facilitata dalla presenza delle sedi di secondo grado, ha permesso nella maggior parte dei casi, ovviamente non in tutti, di risolvere, nonostante le gravissime difficoltà finanziarie e organizzative che hanno caratterizzato gli Enti locali in questi anni, i problemi concreti dei territori, assumendo decisioni senza contrapposizioni, ma con spirito di solidarietà. Complessivamente propositivo e importante è stato il ruolo delle Assemblee dei sindaci.

Forse, quindi, possiamo dire che la forma di Governo di secondo grado è potenzialmente idonea a realizzare quello che diceva il professor Luciano Vandelli, cioè una coerente, armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra Comune e Provincia.

Sicuramente ciò che non ha funzionato è stato, per esempio, il dimensionamento degli organi, troppo ristretto essendo la composizione dei Consigli provinciali e metropolitani; la loro rappresentatività, con il Collegio elettorale uni provinciale, che, unito al sistema del voto ponderato, non garantisce la rappresentanza di tutte le parti del territorio provinciale; la mancanza dell'esecutivo, che è già stata sottolineata; la gratuità degli incarichi. Queste disposizioni evidentemente erano influenzate dall'esigenza del risparmio di spesa, un obiettivo quasi accecante, che adesso però si potrebbe superare per restituire dignità e ruolo a chi ricopre le cariche di secondo grado.

La proposta governativa a buon diritto conferma quindi la forma di governo di secondo grado, in un contesto volto a garantirne maggiore funzionalità. In questo stesso contesto si collocano le norme volte ad allineare il mandato del Presidente della Provincia a quello del Consiglio provinciale, entrambi estesi a cinque anni, la previsione della Giunta metropolitana e provinciale, il

Bologna, 30 giugno 2022

riconoscimento dell'indennità di funzione per i componenti della Giunta, scelta sicuramente apprezzabile, perché – ripeto – è necessario restituire dignità a chi ricopre le cariche pubbliche. Anche l'adeguamento del sistema di elezione del sindaco metropolitano è doveroso non solo per rispondere ai rilievi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 240/2021, ma anche per superare una delle principali obiezioni che era stata mossa alla legge Delrio, la carica di diritto assegnata al sindaco metropolitano.

Questo non significa però depotenziare il ruolo che il Comune capoluogo esercita inevitabilmente nell'area metropolitana, perché sarebbe in controtendenza con la realtà dei fatti e quello che sta avvenendo in generale in Italia, ma anche in altri Paesi europei. Faccio riferimento, per esempio, alla nuova legge in discussione sull'area metropolitana di Barcellona, che cerca di consolidare il ruolo principale del Comune capoluogo. Su questo ultimo punto, forse, un impegno degli statuti di autonomia statutaria delle Città metropolitane potrebbe servire a riequilibrare e a dare maggiore evidenza al ruolo del Comune capoluogo.

Sugli altri organi il disegno di legge governativo fa degli interventi molto più circoscritti: per esempio, sulla Conferenza metropolitana e sull'Assemblea provinciale il testo si limita a circoscrivere il ruolo che hanno ora nella procedura di approvazione del bilancio, scelta che si comprende alla luce delle difficoltà che in molti contesti questi organi hanno riscontrato, soprattutto nelle Città metropolitane e nelle Province formate da un numero molto elevato di Comuni. Questo è però in controtendenza con quello che aveva chiesto la Corte Costituzionale, che aveva invece sottolineato la necessità di valorizzare questa sede (diceva anche il professor Pertici) come organo più rappresentativo di tutto l'Ente di area vasta.

Anche sui Consigli provinciali e metropolitani il disegno di legge si limita a modificare, come abbiamo detto, la loro durata per quanto riguarda i Consigli

Bologna, 30 giugno 2022

provinciali e a preannunciare un intervento sulla composizione, però manca quello che per me sarebbe molto importante, cioè il criterio direttivo dell'aumento della dimensione della rappresentatività dei Consigli provinciali, perché c'è un riferimento all'adeguata rappresentatività territoriale, ma solo come criterio direttivo nella formazione delle liste, che praticamente esiste già, cioè è già praticato dalle forze politiche.

Vi sono poi una serie di disposizioni che garantiscono la composizione paritaria di genere nel Consiglio, ma non viene superato il sistema del voto ponderato, non vi si fa alcun riferimento, né sono modificati gli indici di ponderazione, che pure hanno presentato molte criticità, così come non si interviene sulla gratuità della carica di consigliere provinciale e metropolitano.

In sostanza, l'intervento sugli organi è apprezzabile, però anche qui ci si limita alcune specifiche modifiche, mentre sarebbe importante cogliere l'occasione della delega per intervenire su tutti i punti che hanno presentato criticità alla prova dei fatti.

Concedetemi altri cinque minuti per parlare dei Comuni, perché è sul versante dei Comuni e della realizzazione del principio di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni comunali che mi sembra che l'orizzonte sia ancora incerto.

Qui scontiamo un differente approccio del testo circolato in ottobre rispetto al testo più recente. In un primo momento, infatti, la proposta governativa sembrava andare verso un deciso superamento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni, lasciando una piena autonomia comunale nella scelta delle forme e dei contenuti della collaborazione.

Il testo attuale, invece, conferma l'obbligo, ma permette a tutti i Comuni di sottrarsi a questo obbligo mediante il rispetto di una serie di parametri definiti in modo uniforme a livello nazionale, da garantire per assicurarsi il diritto

Bologna, 30 giugno 2022

all'esonero. Sono previsti dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che individuano questi criteri, che determinano l'organizzazione ottimale, valevoli su tutto il territorio nazionale e per tutte le funzioni dei Comuni, da fare in tre mesi (permettetemi di dubitare della possibilità che si riesca a realizzare tutto questo in tre mesi), con il supporto tecnico della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e l'intervento della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, che stabilisce se il Comune abbia o meno diritto all'esonero dall'esercizio associato.

In sostanza, mi pare che queste disposizioni diano l'idea che la prima opzione da ricercare è quella dell'autonomia, dell'esercizio autonomo delle competenze, mentre lo svolgimento in forma associata diventa la seconda scelta, da attivarsi solo in caso di impossibilità di garantire il raggiungimento di *standard* adeguati nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

Se dovesse venire confermato questo impianto, sarebbe evidente l'impatto di questa disciplina sia sulle forme associative già esistenti, sia sulla possibilità stessa di effettuare valutazioni di applicazione di questi parametri. Il rischio, secondo me, è che l'entrata in vigore di questa disciplina determini un rallentamento generale dei processi associativi, laddove ora hanno languito, e possa creare incertezze o alibi alla fuoriuscita dei Comuni dove le forme associative ci sono, come per esempio in Emilia-Romagna.

Sul tema delle forme associative mi ha colpito in negativo la mancanza nel testo di norme urgenti, e da tempo attese, volte ad assicurare la funzionalità delle Unioni, per esempio, con l'allentamento dei vincoli all'assunzione del personale, il compenso per il Segretario dell'Unione, il riconoscimento dell'indennità degli amministratori delle Unioni.

Questa mancanza mi appare segno di un certo disinvestimento sull'Unione in sé, dimostrata anche dall'affidamento alle Province di una funzione, quella di stazione unica appaltante, per tutti i Comuni con popolazione inferiore ai

Bologna, 30 giugno 2022

5.000 abitanti, con una disposizione un po' ambigua, che non chiarisce se questa sia una nuova funzione fondamentale delle Province, quindi debba essere finanziata con risorse statali, o sia un obbligo di conferimento alla Provincia di una funzione che resta nella titolarità comunale, per cui dovrebbero i Comuni a dover finanziare l'esercizio di questa funzione. Mi sembra un passaggio fondamentale da chiarire urgentemente.

La mia opinione è che occorrerebbe ancora puntare sull'esercizio associato, sicuramente trovando una maniera per superare la rigidità delle soglie dimensionali imposte dal legislatore, figlia della stagione della *spending review*, cercando di coinvolgere i Comuni medi e grandi nell'esercizio associato delle funzioni amministrative, in un'ottica di solidarietà interterritoriale che permetta di superare l'unione delle debolezze e permetta veramente di creare una rete stabile, solida di forme associative, che permetterebbe di riequilibrare la distribuzione delle funzioni amministrative in maniera più armonica.

Insomma, il testo presenta ancora alcune lacune. Senza essere eccessivamente critica, ritengo che sia molto importante operare delle modifiche per arrivare ad un testo che giunga ad un consenso almeno preliminare di tutti i livelli di Governo, con l'auspicio che trovi definitiva approvazione parlamentare. Bisogna essere realistici e ricordare l'indispensabilità e l'urgenza di questa revisione, che sembra potersi realizzare solo attraverso un'iniziativa governativa. Il Parlamento in questi anni ha tentato numerosissime volte di proporre una revisione del TUEL senza riuscirci, quindi non possiamo sperare che i numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare possano arrivare a conclusione senza un intervento decisivo del Governo.

L'auspicio è quindi che queste mie poche riflessioni possano servire di orientamento per il miglioramento di un testo che può essere una buona base

Bologna, 30 giugno 2022

di partenza per una riforma indispensabile. Grazie.

(Applausi)

CORRADO CARUSO, *Professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Vice-Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Grazie molte alla professoressa Tubertini per questa composita e analitica relazione, da cui emergono anche critiche giustificate, a partire dalla rubrica della delega, che si presenta come una delega di revisione del TUEL, ma in realtà vi sono aspetti di dettaglio che si allontanano rispetto a una prospettiva di riforma complessiva del sistema degli Enti locali.

Condivido molto anche questa sua critica sul processo di coincidenza normativa che viene portata avanti tra Città metropolitana e Provincia, che però forse è anche frutto di una scelta, che parte dalla Delrio, di considerare le Città metropolitane come dei doppioni (lo dico brutalmente, non con raffinatezza) delle Province piuttosto che come aree metropolitane.

La professoressa Tubertini ha richiamato anche l'importanza delle unioni dell'esercizio associato delle funzioni comunali, che forse, se fossero supportate dal legislatore, consentirebbe anche di controbilanciare l'impoverimento funzionale delle Province e delle Città metropolitane, impoverimento che però viene arrestato dal disegno di legge di cui ha parlato diffusamente.

Le emozioni non si interrompono mai, quindi senza pause diamo subito la parola alla professoressa Chiara Bologna, che coordina la seconda sessione e, senza soluzione di continuità, ai nostri ospiti, che ringrazio.

Bologna, 30 giugno 2022

Approfitto anch'io per ringraziare i nostri ospiti, che ci daranno una visione maggiormente operativa e necessariamente politica e di sintesi rispetto alle considerazioni che sono state fatte in questa prima parte della mattinata.

Grazie a tutti dell'attenzione e cedo subito la parola a Chiara.

Tavola rotonda

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Cedo la parola alla presidente per un piccolo saluto, ringraziando ovviamente il professor Pertici e la professoressa Tubertini e chiamando al tavolo Sergio Lo Giudice, Enzo Lattuca e l'assessore Paolo Calvano.

EMMA PETITTI, *Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*. Grazie, grazie davvero ai nostri relatori. Credo sia stata veramente una sessione molto utile rispetto agli approfondimenti sul Testo unico e sui processi di riforma che abbiamo vissuto e stiamo vivendo.

Purtroppo con il vicepresidente Rainieri abbiamo un impegno istituzionale legato all'Ufficio di Presidenza, che ci impedisce di continuare ad essere qui, però volevo salutare a nome di tutta l'Assemblea e ringraziare per la loro presenza i nostri amministratori, il sindaco Lattuca, l'assessore Calvano e il Capo di Gabinetto del sindaco della Città metropolitana, Sergio Lo Giudice, perché il vostro contributo sarà veramente utile.

Grazie alla dottoressa Bologna e ovviamente buon lavoro a tutti voi!

Bologna, 30 giugno 2022

(Applausi)

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Dovremmo avere anche collegati il senatore Candiani e il sindaco Luca Vecchi, aspettiamo un attimo la connessione degli altri partecipanti alla tavola rotonda. Perdonerete questo piccolo momento, perché evidentemente una tavola rotonda in parte in presenza, in parte da remoto ha qualche piccola difficoltà tecnica.

Non rubo tempo ai nostri relatori, che ringrazio enormemente perché, come potete immaginare, ci siamo resi conto che discutere di questi temi senza invitare i protagonisti degli Enti locali e della Regione, che ha un ruolo così determinante su questa tematica, non avrebbe avuto alcun senso. Quindi ringrazio sentitamente il senatore Stefano Candiani, collegato da remoto, che è stato peraltro anche Sottosegretario di Stato per il Ministero degli Interni fino al settembre 2019, occupandosi di questi temi; Enzo Lattuca, che, oltre ad essere sindaco del Comune di Cesena, è presidente della Provincia di Forlì, presidente di un'Unione, quindi ci può offrire anche questo dal punto di vista, componente del Direttivo dell'UPI Emilia-Romagna; Sergio Lo Giudice, che ci offrirà un punto di vista prezioso come Capo di Gabinetto del sindaco della Città metropolitana; Luca Vecchi, sindaco del Comune di Reggio Emilia, nonché presidente del Consiglio delle Autonomie locali e dell'ANCI Emilia-Romagna, e concluderà l'assessore Paolo Calvano, assessore al bilancio personale, patrimonio, riordino istituzionale della Regione Emilia-Romagna.

Faccio due osservazioni, perché è stato già detto tutto. Stavo leggendo un

Bologna, 30 giugno 2022

report sulla situazione degli Enti locali in Europa e una delle tendenze prevalenti è quella della fusione dei Comuni, e, anche laddove non si è riusciti a realizzarla per motivi politici (penso per esempio all'esperienza francese che ricordava la professoressa Tubertini), l'intercomunalità è stata la carta vincente ed è stato anche un obiettivo fondamentale del legislatore nazionale.

Vi do solo un numero: dei circa 35.000 Comuni francesi, praticamente la totalità fa parte di più di 1.250 strutture intercomunali.

Un dato che è emerso è la latitanza del legislatore nazionale. Mentre parlavate mi è venuta in mente la IX disposizione transitoria finale della Costituzione, che richiedeva al legislatore repubblicano di intervenire in materia di Enti locali e di potestà legislativa regionale entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, quindi dal 1948 al 1951, ma veniva ricordato prima che il primo intervento sistematico sugli Enti locali è del 1990. Speriamo che non ci sia la stessa attesa, però questo ci porta all'importanza del ruolo della Regione, di cui prima sono state evocate le competenze legislative, da ritagliare nell'ambito di quelle statali ma fondamentali, tema di cui parleremo anche con l'assessore Calvano.

Mi taccio e do la parola al senatore Candiani, che ringrazio enormemente per essersi collegato con noi da Roma. Prego, senatore, non la vedo, ma credo che lo farò presto.

STEFANO CANDIANI, *Senatore della Repubblica*. Iniziamo senza esitazione. È un piacere essere con voi per questo dibattito perché oggettivamente i temi, anche se declassati dalla grande cronaca in funzione anche delle nuove esigenze che purtroppo ci siamo trovati a vivere dal 2020 in avanti, sono temi

Bologna, 30 giugno 2022

fondanti, perché ovviamente non funziona bene uno Stato se non funzionano bene le sue strutture più piccole, e così a salire fino ad arrivare all'organizzazione generale della Repubblica.

Mi trovai a discutere di questi stessi temi quando, nel primo Governo Conte, mi fu attribuita la delega per gli Enti locali, e debbo dire con soddisfazione (soddisfazione purtroppo poi interrotta ovviamente con l'interruzione di quella esperienza di Governo) ci trovammo per un anno e mezzo gomito a gomito con ANCI, con UPI e naturalmente con tutto il mondo che gira attorno ad ANCI ed UPI, a confrontarci sul Testo unico degli Enti locali, giungendo alla conclusione che bisognasse mettere mano al Testo unico, ma assolutamente evitare la frantumazione degli interventi.

Per essere chiari, il Testo unico, come è già stato anche eletto dai nostri interlocutori precedentemente, non è fatto di due articoli, ma spazia dai Comuni alle Province passando dalle Città metropolitane, interrogandosi e dando risposte per quanto riguarda la gestione finanziaria, fino alla strutturazione dell'Ente.

È evidente che è un testo che nasce nel 2000 dopo 22 anni non ha bisogno di essere ritoccato in quanto sono passati 22 anni, ma in quanto nel tempo che è passato sono stati fatti parecchi interventi di norme che si sono intersecati, fino a fare un intervento come quello del sarto, che aggiunge una manica, toglie, cuce da una parte e scuce dall'altra, perdendo quella omogeneità che invece era fondamentale, peraltro in un'organizzazione che caratterizza in maniera forte la nostra struttura repubblicana, perché, come mi piace ricordare avendone avuto esperienza, quella del sindaco è certamente la figura più vicina ai cittadini, la figura a cui i cittadini si rivolgono con relazione diretta, e da qui a seguire tutto il resto, quindi la struttura delle Province e delle Città metropolitane.

Definita questa azione, si fece un lavoro abbastanza importante, che ci

Bologna, 30 giugno 2022

portò a definire, cosa che poi è rimasta negli archivi, con la Conferenza Stato-città e autonomie la semplificazione degli oneri burocratici e amministrativi in maniera totale condivisa, la gestione associata, anche qui con la definizione di quello che andava fatto in maniera complessiva. Ci si arenò poi sul tema Province, in cui si arrivò alla bozza definitiva del provvedimento, ma poi cadde il Governo e rimasto tutto fermo.

Qui faccio una critica al nostro modo di far politica, purtroppo, che spesso lascia morti sul campo dal punto di vista dell'impegno profuso, il lavoro fatto nel precedente va sempre messo in archivio e si riparte da zero ogni volta. Il risultato è che quel lavoro molto proficuo finì in archivio.

Inizìo poi un lavoro con il Governo Conte 2, lavoro che, come confermato dai relatori precedenti, è stato lasciato nell'angolo. Il Ministero ha iniziato poi un nuovo lavoro con il Governo Draghi.

Il tempo che resta davanti, a mio avviso, è molto poco e le complicazioni sono molte per poter auspicare una revisione complessiva del Testo unico degli Enti locali, su cui ritengo si dovrebbe agire non puntualmente su alcune parti, ma sulla sua complessità. Abbiamo però bisogno di dare delle risposte.

Vado subito a mettere le mani nel piatto. La questione Province. Non mi ha mai appassionato il dibattito in questa fase sugli organi elettivi di primo e di secondo livello, perché quello che soffrono i territori è essenzialmente l'operatività, dopodiché chiaramente c'è una visione politica, ci sarà chi è favorevole perché la 56 gli appartiene politicamente e quindi deve essere elezione di secondo livello, ci sarà ovviamente chi pensa il contrario, però, se avessimo del tempo davanti, andrebbe impegnato per la funzionalità degli organi, cioè per dare una ragione operativa, una messa in funzione, ricordandoci che in Italia esistono e debbono essere riconosciuti, cosa che purtroppo viene negata, due livelli di amministrazione e due livelli di governo.

I due livelli di amministrazione che sono ovviamente quella comunale e

Bologna, 30 giugno 2022

quella provinciale, tant'è che anche nel dettato di legge si chiamano Amministrazione comunale e Amministrazione provinciale, ed esistono poi due livelli di governo, quello regionale e quello nazionale. Guai se si mescolano le funzioni, perché il Comune deve pensare come la Provincia a tappare le buche nelle strade, ma che siano la Regione e lo Stato a stabilire la struttura principale e il quadro all'interno del quale questi operano! Se si mescolano e si confondono queste funzioni, si cominciano a creare situazioni di anomalia.

La prima anomalia che abbiamo inserito nel tempo è quella delle Città metropolitane, poiché in effetti utilizzate come punto di fuga nella legge Delrio, per sostituire le Province che erano formalmente abolite, ma sostanzialmente irrinunciabili in quanto corpi intermedi nell'organizzazione e gestione del territorio.

Anche qui a mio avviso occorrerebbe un'azione di igiene dal punto di vista organizzativo, funzionale. Badate bene, avete fatto poco fa l'esempio della Francia, ma in Francia, come sappiamo, i Comuni sono 35.000 e noi siamo sotto gli 8.000, quindi una differenza enorme tra i due Paesi, le Città metropolitane in Francia sono 12, in Italia 14, intendendo però due strutture completamente differenti. In Italia la Città metropolitana è stata sostanzialmente (nessuno ne abbia a male) un riconoscimento di *status*, di ruolo, attribuito uno ad ogni Regione, mettendo la città capoluogo più o meno in condizioni di essere onorata dagli altri Comuni perché importante, in Francia l'organizzazione delle Città metropolitane è il territorio attorno al nucleo principale della grande città.

In Italia, cosa che al tempo sostenni e che ancora oggi non mi vede pentito, bisognerebbe avere il coraggio di dire che la Città metropolitana può essere Roma, può essere Bologna, può essere Torino, spingiamoci a Napoli e a Palermo, però Messina, Reggio Calabria e le altre, francamente non quelle a

Bologna, 30 giugno 2022

Statuto speciale di città come Venezia, onestamente si fa fatica a coniugare l'idea di una città che interagisce con il proprio territorio, che è sostanzialmente conurbato, con quella che oggi abbiamo inserito nella legge Delrio. Uscire da questo equivoco è importante.

L'Ente di area vasta è una metafora per dire che le Province non esistono più, ma continuano ad esistere. Sulla questione delle fusioni e delle unioni dei Comuni dobbiamo anche qui uscire dall'equivoco di cercare di essere quello che non siamo. L'Italia è l'Italia dei Comuni, si giunge e si arriva alle fusioni e alle Unioni di Comuni per sete, perché ci sono Comuni che non hanno più l'acqua per riuscire a dissetarsi, e per incentivo, dando ai Comuni che non hanno risorse economiche (sto utilizzando la metafora dell'acqua, ma lo avete capito) un incentivo per unirsi, dopodiché la gestione su quei territori continua ad essere complicata appena le risorse tornano ad essere ridotte, perché non illudiamoci che gli incentivi iniziali vengano mantenuti nel tempo.

Occorrerebbe ripensare seriamente e aggiustare la funzione delle Province, perché, come giustamente detto prima, non si torna indietro, non si può pensare di tornare alle Province come sfogatoio di chi non è più sindaco o di chi ha fatto il consigliere comunale e bisogna dargli un incarico superiore, che non sia la Regione o il Parlamento, perché altrimenti andiamo ad alimentare quella antipolitica grillina che ha fatto tanti danni in un periodo che vogliamo velocemente chiudere alle spalle.

La Provincia può essere realmente la struttura organizzata sul territorio a cui affidare la gestione dei servizi o l'attuazione. Penso ad un appalto, penso ad una struttura importante, che dia ai Comuni più piccoli, che non ne hanno la capacità, un punto di riferimento per sviluppare un appalto, fare una gara importante, e non ci si può aspettare che il Comune faccia accordi stabili con quello accanto solamente in base a una necessità.

Anche qua, infatti, non illudiamoci (ne abbiamo esperienza più o meno

Bologna, 30 giugno 2022

ovunque, magari in Emilia-Romagna meno, perché c'è un'omogeneità politica maggiore), perché le Unioni dei Comuni vanno in crisi quando un'Amministrazione cambia colore politico e ovviamente i rapporti si dilatano.

Anche qui, quindi, è necessario avere consapevolezza che i servizi debbono essere gestiti fino alla dimensione che il Comune può permettersi di gestire, servizi e strutture superiori possono essere fatti dalle Province.

Ditemi cortesemente il tempo che ho ancora.

Testo non rivisto dal relatore

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna.* È stato perfetto, perché ha parlato per dieci minuti, che era il tempo che avevo pensato per lasciare spazio per un secondo giro di tavolo, quindi, se è d'accordo, poiché i temi che ha indicato sono molti, darei la parola ad Enzo Lattuca, chiedendo anche a lui di stare nei dieci minuti, per permettere eventualmente un secondo giro di tavolo per interagire.

ENZO LATTUCA, *Sindaco del Comune di Cesena, Presidente della Provincia di Forlì-Cesena, componente del Direttivo regionale UPI Emilia-Romagna.* Buongiorno a tutte e tutti, grazie all'Assemblea legislativa, alla Consulta di garanzia statutaria, per questa occasione di confronto.

Proverò nei 10 minuti a dire alcune cose, provando anche a condividere con voi un bagno di sincerità su questa sedicente revisione del Testo unico degli Enti locali, che non sappiamo se sia effettivamente in pista o meno, perché al momento è fermo ai box.

Prima di tutto dobbiamo essere sinceri con noi stessi e dire che se questo tema, anche se, come veniva detto, non è certo all'attenzione dell'opinione pubblica a livello generale come tema per le masse, è però in un ordine del

Bologna, 30 giugno 2022

giorno ancora non formalizzato dell'agenda politica del Paese, è grazie alla forza con cui l'ANCI e l'UPI hanno posto la questione al Governo e hanno quantomeno ottenuto fino adesso che venisse considerato come tema da affrontare.

A questo elemento si aggiunge quello oggettivo, generato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 2021, e questi due elementi hanno generato questa minima condizione di esame dell'argomento. Non credo nel testo che circola dalla primavera vi siano i connotati per definirla una riforma, forse nemmeno una revisione, se non in senso formale, trovo alcuni interventi opportuni, di buonsenso, segnalati dalle associazioni delle Province e dei Comuni, in particolare sulle Province c'è qualcosa di significativo e di importante, ma stiamo parlando di chirurgia, forse anche di chirurgia estetica, con tutto il rispetto per la chirurgia estetica, che tampona più che risolvere alla radice i problemi.

Non credo soprattutto che venga colta una delle grandi questioni che forse dovrebbe essere affrontata da una revisione e riforma vera del Testo unico degli Enti locali, che è quella che ha a che fare con il principio democratico. Prima si parlava dei rapporti tra Giunta e Consiglio, e l'esperienza quotidiana di un sindaco e anche di un consigliere comunale è che dal Consiglio, ma dalle Assemblee in generale (questo è un tema che dovremmo porci rispetto alle assemblee in generale, a livello non solo di Enti locali, ma anche di Regioni, Parlamento nazionale e Parlamento europeo) passano decisioni che sono meri adempimenti burocratici (ad esempio il riconoscimento del debito fuori bilancio per una sentenza che ha visto la soccombenza del Comune al giudice di pace dell'altra parte d'Italia) e non passano invece necessariamente, se non per scelta della Giunta stessa che vuole investire il Consiglio comunale, atti importanti in cui si pianifica la strategia e il futuro della città.

Questo è solo un esempio per dire che, se si vuole davvero affrontare la

Bologna, 30 giugno 2022

revisione del TUEL andando in profondità, bisogna andare su altri nodi che qui non vengono nemmeno citati.

Questa più in generale mi pare di poter dire che è una riforma senza il vento della storia, senza visione, è un intervento chirurgico adeguato a rispondere ad alcuni bisogni.

Tuttavia – lo diceva anche il senatore Candiani – le condizioni politiche in questi ultimi 6-7 mesi di legislatura mi inducono a dubitare della possibilità di portare avanti questo disegno di legge che ancora non è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, che comunque dovrebbe essere esaminato da Camera e Senato, che tratta dei temi sensibili politicamente (penso al tema del terzo mandato per i sindaci nei Comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti o ad altre questioni comunque significative, anche quella del ritorno ad un organo politico di Giunta della Provincia) senza un Governo intenzionato a fare di questo provvedimento un punto imprescindibile dell'operato. Faccio fatica a immaginare una fiducia che viene imposta ad una maggioranza parlamentare, maggioranza che peraltro ha una propria dinamica che è fisiologicamente centrifuga, in previsione delle prossime elezioni, con fenomeni di esplosione di alcune importanti componenti della maggioranza.

Tutte queste cose insieme mi fanno dire che è molto probabile che rimarrà il dibattito e magari rimarrà un contributo per la prossima legislatura per affrontare il tema, ma difficilmente si arriverà al punto, peraltro anche con la difficoltà, che sempre c'è, di approvare una legge delega con la delega che poi, di fatto, verrebbe esercitata dal Governo successivo, passaggio non scontato.

Al di là di queste considerazioni un po' caustiche su questa sedicente riforma, voglio condividere con voi alcune riflessioni altrettanto sincere sulla parte che riguarda l'ordinamento delle Province, anche perché a questa tavola rotonda partecipo principalmente come presidente della Provincia di Forlì-

Bologna, 30 giugno 2022

Cesena in sostituzione del presidente UPI Tomei, presidente della Provincia di Modena.

Credo che si possa dire, dopo questa esperienza rocambolesca, che la riforma Delrio è il tentativo di togliere la tovaglia prima di averla sparecchiata, cioè di anticipare gli effetti nella legge ordinaria di una riforma costituzionale che non c'è stata. Ricordo le fasi convulse con cui venne approvata, per evitare sostanzialmente le elezioni provinciali, che si sarebbero tenute nel 2014. Ci fu un cambio di Governo tra il Governo Letta e il Governo Renzi a cavallo, appunto, dell'approvazione della legge Delrio. Ha tutti i limiti di una riforma approvata in quel contesto, con questo tentativo di invertire software e hardware. Quindi, abbiamo cambiato il software, ma l'hardware è ancora quello.

Dopo questa esperienza credo di poter dire che il secondo livello funziona o, quantomeno, può funzionare. Credo che sia l'elemento principale da preservare o da conservare di quell'esperienza. Ci sono due o tre elementi critici del secondo livello che mi permetto di segnalare, a cui non so se c'è soluzione, forse no, che sono i seguenti. Il primo elemento è la ormai sempre più impazzita asincronia dei tempi delle Amministrazioni. In una provincia composta da 30, 50 o 300 comuni, a seconda delle province, avere le scadenze amministrative sfalsate genera un caos.

Ormai i mandati amministrativi degli Enti locali sono come le stagioni in agricoltura: c'è la stagione della semina, la stagione della cura e la stagione del raccolto. Non è che si può fare che uno entra e uno esce. Se non c'è sincronia di tempi nella programmazione, nel portare avanti gli obiettivi, nel raggiungere i risultati, si genera una difficoltà concreta. Quindi, questa la segnalo come la principale difficoltà esistente nelle relazioni intercomunali in generale. Insomma, le relazioni intercomunali sono rese difficili da questa asincronia. Però, è difficile trovare una risoluzione. O si immagina di fare un *reset* e di

Bologna, 30 giugno 2022

ripartire pari, anche se poi negli anni si accumula lo sfasamento, oppure è difficile.

L'altra difficoltà è data dalla moltiplicazione dei livelli intercomunali. La relazione intercomunale, secondo me, funziona e genera anche la capacità degli amministratori di non essere solo "sindacalisti" del proprio Comune, ma di essere portati a immedesimarsi nelle esigenze degli altri, a mescolare, quindi anche ad aprire l'orizzonte politico dell'azione amministrativa. Tuttavia, il livello dell'Unione, il livello della Provincia, il livello della Conferenza territoriale sociosanitaria, su base di geografia ASL che non necessariamente è quella delle province, insomma questa proliferazione di livelli di rappresentanze di secondo livello genera una difficoltà, che è proprio pratica, a indossare tutte queste giacché contemporaneamente.

Credevo che ci debba essere più coraggio nell'aprire ad altre figure che non siano necessariamente il sindaco, anche nel come si disegna. Io trovo questa cosa anche un po' stucchevole, mi ha stancato molto, questa sineddoche che si utilizza, per cui ormai non si parla più dei Comuni, ma si parla dei sindaci. I sindaci sono il vertice del Comune, ma chiamiamo le cose con il loro nome, il nome "Comune", un nome molto bello, un nome con una grande storia. I sindaci rappresentano il Comune, ma non sono tutto. Invece, c'è questa tendenza. Credevo che qui, forse per evitare questa congestione di funzioni in capo ai sindaci, per far funzionare bene le relazioni intercomunali si debba aprire anche agli assessori e ai consiglieri.

Le ultime due considerazioni che voglio fare riguardano le funzioni. La cosa che trovo importante di questa proposta di legge è quella relativa al riconoscimento delle funzioni. Avete detto – io non sono d'accordo – che si tratta di riavvicinare la Provincia alla Città metropolitana. Io credo che le funzioni di cui si discute da riassegnare alle Province siano assolutamente in maniera logica e ragionevole da riconoscere alla Provincia come alla Città

Bologna, 30 giugno 2022

metropolitana. Penso all'adozione del piano strategico triennale, alla gestione dell'organizzazione dei servizi pubblici di ambito provinciale, alla promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, alla promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione. Intanto è *soft power*: non sono funzioni amministrative che generano concessioni o permessi, è coordinamento. Io credo che il Comune di Modena e quello di Carpi abbiano lo stesso diritto di condividere una progettualità per il futuro rispetto al Comune di Bologna e a quello di Imola o di San Lazzaro. Insomma, non trovo le ragioni per cui le Città metropolitane sì e le Province no su queste funzioni.

Dico inoltre, senza voler entrare in polemica con l'amico e collega Lo Giudice, con il quale condividiamo, tra l'altro, la responsabilità di aver approvato alcune delle riforme di cui parliamo oggi, che c'è un tema sulle Città metropolitane che ha un peccato originale, che è quello di prescindere dalla geografia del paese. Queste quattordici Città metropolitane – lo diceva anche il senatore Candiani – in molti casi non rappresentano nulla di metropolitano. E questo problema c'è. D'altronde, che Cagliari sia trattata come una Città metropolitana e non lo sia Brescia o Salerno, che sono al centro di province che hanno un milione di abitanti, credo che generi una iniquità che non ha ragione di esistere sia in come funzionano i due organismi sia nella distribuzione delle risorse del PNRR. Questo è abbastanza grave. Non l'abbiamo detto perché non siamo invidiosi, però nella distribuzione delle risorse del PNRR sulle Città metropolitane è successo qualcosa che genera una iniquità, secondo me, difficile da tollerare. Che ci siano risorse per la forestazione urbana a Cagliari e non ci siano – non dico a Cesena – a Brescia o a Vicenza è una cosa che non si spiega. Che il Comune di Castiglione dei Pepoli sia dentro la Città metropolitana e non lo sia un Comune limitrofo ad una grande città d'Italia è un tema, secondo me, difficile da spiegare. Quando non c'è la geografia, quando non c'è la storia, l'architettura istituzionale tende ad

Bologna, 30 giugno 2022

essere solo scritta sulla carta e difficile da far funzionare.

Io credo che, tutto sommato, sulle Città metropolitane ancora una riflessione vera e sincera vada fatta.

Dico un'ultimissima cosa sulle funzioni amministrative, e chiudo. Su questo credo che con la Regione potremo confrontarci proficuamente, a prescindere da come andrà questo percorso, su cui non nutro, purtroppo, grandissime speranze in questa legislatura. Quello che è accaduto negli ultimi anni è un po' la negazione del principio contenuto nell'articolo 118 della Costituzione così come novellato dalla riforma del 2001. In particolar modo, con la creazione di alcune agenzie regionali, che però hanno una diramazione sostanzialmente provinciale e che, di fatto, esercitano delle funzioni che erano prima attribuite alle Province, io credo che abbiamo rischiato di generare un problema. Il problema che io vedo è quando la pubblica amministrazione non ha vicino un legame con un vertice o, comunque, con un interlocutore politico, e quando dico politico dico democratico. Credo che vi sia sempre il rischio, quando si generano queste strutture, di allontanarsi dal tessuto democratico e di avvicinarsi a quello tecnocratico, al di là della competenza e della lealtà con cui i funzionari dello Stato e degli Enti che compongono la Repubblica portano avanti le loro funzioni.

Una riflessione su quali effettivamente, per scala, anche qui, per scala geografica e dimensionale, sono i servizi che devono rimanere ad una valutazione più prossima a quella del territorio, come quella provinciale, e quali, invece, devono essere, per ragioni, che riconosco, di uniformità prima di tutto e di tutela dei diritti in maniera equa sul territorio regionale e sul territorio nazionale, quelli da collocare su un livello regionale – certo con gli sportelli anche a livello territoriale, ma non è questo il tema, non è lo sportello o il *front-office* che fa la differenza –, credo che questa riflessione possa essere oggetto di una riflessione ancor più matura con la Regione Emilia-

Romagna.

L'ultima cosa davvero. Dobbiamo essere consapevoli come Regione Emilia-Romagna – l'abbiamo sentito dire prima dal senatore Candiani, che non è nostro corregionale – che noi abbiamo un'esperienza, che ha delle luci e delle ombre, ma conosciamo anche le luci e ne siamo orgogliosi. Questa esperienza è quasi unica, quindi la difficoltà principale è trovare un riconoscimento nelle leggi nazionali, nella normativa nazionale ad una realtà che qui c'è e in molti casi funziona, funziona anche bene, in alcuni casi funziona addirittura benissimo, e che a livello nazionale è poco conosciuta perché non è praticata. Ecco, qui c'era un germe emiliano nella legge Delrio, che però non ha attecchito, anche perché poi quel processo di riordino istituzionale, sfortunatamente o fortunatamente, non è andato nella direzione auspicata.

Grazie per questa occasione di confronto.

Testo non rivisto dal relatore

(Applausi)

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna.* Grazie mille.

Do la parola a Sergio Lo Giudice. È stata ampiamente chiamata in causa la Città metropolitana, quindi a lui la parola. Ringrazio anche lui della sua presenza. Anche per Sergio Lo Giudice dieci minuti, per un successivo eventuale tempo per controbattere.

SERGIO LO GIUDICE, *Capo di Gabinetto del Sindaco della Città metropolitana di Bologna.* Benissimo. Cercherò di starci dentro.

Sto all'interno di una cornice che è stata delineata negli interventi e nelle relazioni della prima parte, ma anche in queste prime battute di questa nostra

Bologna, 30 giugno 2022

tavola rotonda che mi consente di entrare subito nel merito di alcune questioni. La Città metropolitana di Bologna. Prima Enzo mi stuzzicava dicendo che non c'è storia, non c'è geografia. Ebbene, se non c'è storia, non c'è geografia, ci può essere un progetto politico. Noi l'abbiamo presa seriamente questa intenzionalità, che è nostra, della nostra comunità, delle nostre Istituzioni, quella di cercare di realizzare operativamente non solo una previsione normativa che è stata iniziata, è stata attivata ed è stata lasciata lì. Parlava prima Enzo di un software senza hardware, come a dire un'idea senza le gambe su cui camminare. Ma sono queste le Città metropolitane oggi: sono delle idee, che non hanno le gambe su cui poter camminare. Ma siccome a noi l'idea piaceva, allora abbiamo deciso di iniziare a costruire quelle gambe e abbiamo cercato di iniziare in qualche modo a sperimentare, a capire come fosse possibile dare corpo a questo progetto.

Ci siamo rimboccati le maniche e abbiamo cominciato, a parte nello scorso mandato, ma in questo mandato Matteo Lepore ha dato una grande accelerazione a questa intenzionalità, a questo progetto, a cercare di capire come fare per rendere operativa un'idea che non era stata fornita degli strumenti adeguati. Abbiamo cominciato pensando a un nostro modo di intendere la Città metropolitana, che sappiamo non essere condivisa dalle altre Città metropolitane. Una cosa su cui Enzo ha certamente ragione è che quelle quattordici, comprese quelle delle Regioni a statuto speciale, Città metropolitane non rispondono agli stessi criteri, non sono state individuate secondo un criterio. Allora, noi abbiamo cercato di capire come interpretare questo ruolo sul nostro territorio e abbiamo cominciato a pensare a una integrazione di funzioni.

Siamo partiti cercando intanto di lavorare un po' sull'hardware. Oggi a Bologna abbiamo, fra Città metropolitana e Comune capoluogo, un unico direttore generale, un unico segretario amministrativo, stiamo lavorando per

Bologna, 30 giugno 2022

un unico Settore Sviluppo economico, abbiamo supplito all'assenza di una Giunta metropolitana. Voi sapete che quello che viene chiamato l'articolo 35, cioè dei consiglieri metropolitani delegati dal sindaco che hanno funzioni "di Giunta", ma non hanno nessun potere di Giunta, perché il sindaco in Città metropolitana paradossalmente è un organo monocratico, quindi Matteo Lepore ha più potere nella dimensione metropolitana che non nella dimensione comunale, in cui comunque deve passare per tanti atti da quell'organo che è la Giunta.

Ebbene, noi abbiamo deciso di lavorare su alcune funzioni a cavallo, per cui alcuni assessori del Comune di Bologna hanno non una delega formale, evidentemente, ma hanno una *mission* politica a lavorare anche sul territorio metropolitano. Abbiamo attivato alcune figure esterne alle due Giunte, alcuni articoli 90, cioè a dire consulenti del sindaco, insomma persone a cui è stata affidata una responsabilità, che stanno esercitando, per conto del sindaco, su delega del sindaco, una funzione assessorile, e lo stanno facendo a cavallo fra le due realtà. Per esempio, il Comune di Bologna ha deciso di non dotarsi di un assessore alla cultura e il sindaco metropolitano non ha affidato una delega alla cultura in area metropolitana, ma c'è un'unica figura a Bologna, che è Elena Di Gioia, che assolve le due funzioni insieme e sta lavorando sulla cultura all'interno del territorio comunale, ma anche su un'integrazione fra questi progetti e quelli dei distretti culturali metropolitani. E così per altre funzioni. Abbiamo un'unica figura, che è formalmente un'assessora del Comune di Bologna, che segue i progetti legati ai fondi europei del PNRR anche dell'area metropolitana. Io stesso, che sono capo di gabinetto metropolitano, ho una delega del sindaco al lavoro nel Comune di Bologna e partecipo come invitato permanente ai lavori della Giunta comunale di Bologna. Facciamo spesso riunioni congiunte su alcuni temi specifici fra i consiglieri delegati metropolitani e la Giunta del Comune di Bologna. Stiamo

Bologna, 30 giugno 2022

lavorando su una gestione del fondo perequativo metropolitano che abbia un coinvolgimento forte del Comune di Bologna come versatore di quote anche aggiuntive rispetto a quelle dovute dal nostro regolamento che possano servire a un riequilibrio territoriale di risorse e così via.

Stiamo interpretando questa idea di una Città metropolitana come se stessi ragionando su una città di un milione di abitanti. Noi vogliamo pensare a Bologna come Napoli. Certo, territorialmente Bologna non è Napoli e Castiglione dei Pepoli non è uno di quei densissimi quartieri di Napoli che stanno a ridosso del centro. Ma su queste distanze, anche geografiche, anche di mobilità, anche temporali, vogliamo lavorare proprio considerando i Comuni della Bassa più lontana, i Comuni dell'Appennino come le nuove periferie di Bologna, entrando nell'ottica per cui il rapporto fra il Comune di Bologna e gli altri Comuni deve essere quello fra il centro e la periferia, cioè a dire di una forte integrazione di politiche tali da superare la centralità del centro e arrivare a una multi-centralità del territorio complessivo.

Questa è l'ambizione. Certo, un'ambizione di questo genere si scontra con una serie di limiti dettati dalla normativa, perché vi è un'aspettativa molto alta su questa integrazione e vi è un'aspettativa altissima, per esempio, da parte delle organizzazioni sindacali, da parte delle organizzazioni di categoria, da parte di tutti quelli che ci chiedono di andare oltre, di arrivare a superare le differenze di tariffe, di andare a superare le differenze di regolamenti dei vari Comuni, perché questa è l'aspettativa di un sistema economico e lavorativo che ambisce ad essere unitario, perché sa di avere convenienza a essere unitario. Del resto, c'è una consapevolezza diffusa che essere un'unica città da un milione di abitanti crea valore aggiunto per tutti: crea maggiore attrattività per gli investimenti, crea maggiore semplificazione dei procedimenti, crea condizioni migliori per chi opera sul nostro territorio da qualunque punto di vista. I limiti sono quelli strutturali. E qui ci sarebbe tanto da dire, ma è difficile

Bologna, 30 giugno 2022

farlo in dieci minuti. Peraltro, me ne sono già mangiati, credo, più di cinque. Anzi, forse tutti e dieci. Non ancora, bene.

Sulle Città metropolitane la riforma dice fondamentalmente due cose: Giunta metropolitana ed elezione diretta del sindaco. La Giunta è un'esigenza molto, molto forte. Quando ci sarà questa riforma – purtroppo abbiamo tutti la consapevolezza che non accadrà in questa legislatura – questa dovrà essere la prima misura. C'è bisogno di una Giunta dal punto di vista delle competenze, delle funzioni, nel senso che c'è bisogno che il sindaco risponda ad un organo, che è quello della Giunta, e superi questa funzione monocratica, che è difficile da gestire in questo momento. D'altronde, per un sindaco metropolitano, che non è eletto dai cittadini e che è il sindaco di uno fra i Comuni, avere un potere monocratico su tante misure è anche difficile da gestire come ruolo. Rischia di creare eccessive aspettative rispetto alla partecipazione che ti legittima rispetto a queste scelte.

Sull'elezione diretta del sindaco dico solamente una cosa molto breve. Questo progetto evidentemente non può che avere come orizzonte quello di un unico grande Comune metropolitano, articolato a Città metropolitana, articolato poi al suo interno in organi più piccoli, così come prevedeva la legge Delrio, che contemplava l'elezione diretta del sindaco solo a fronte della disarticolazione in più Comuni del Comune capoluogo. È un modello che ha un senso: un unico Comune e poi Unioni, quartieri, *arrondissement* (chiamiamoli come ci pare), ma parti di un unico territorio metropolitano. Oggi, in questa architettura, in questa fase di elaborazione di questo processo, l'elezione diretta del sindaco, come prevista nella riforma, che non è un'elezione evidentemente diretta da parte dei singoli cittadini, ma è lo stesso tipo di elezione prevista oggi per i consiglieri metropolitani, cioè l'elezione diretta da parte dei consiglieri comunali secondo un voto ponderato, rischia – è difficile che possa succedere a Bologna – che porti all'elezione di un sindaco

Bologna, 30 giugno 2022

metropolitano diverso dal sindaco del comune capoluogo. Questo è uno schema che va in direzione diametralmente opposta a quella su cui noi, per esempio, stiamo lavorando qui. Se domani ci fosse a Bologna, accanto al sindaco del Comune di Bologna, un'altra figura di sindaco metropolitano, tutto questo processo si fermerebbe, non riusciremmo ad arrivare laddove vogliamo arrivare.

Per queste ragioni io penso che, nella condizione data, nell'attesa di riuscire a produrre quella fase di sviluppo e di avanzamento di questo processo che porti alla definizione di un'unica grande Bologna, con un unico sindaco metropolitano, sia meglio mantenere questa concezione della Città metropolitana come una federazione di Comuni, in cui il sindaco del Comune capoluogo assume il ruolo di *primus inter pares* relazionandosi attraverso una Giunta, quindi un organo collegiale, superando questa dimensione monocratica, attivando tutti gli strumenti di partecipazione e di decisione che sono previsti, dal Consiglio metropolitano all'Ufficio di Presidenza con i presidenti dei Comuni, alla Conferenza metropolitana dei sindaci, per partecipare a questo processo, essendo lui il federatore di una realtà che oggi rimane evidentemente centrata sui Comuni.

Il tempo stringe, per cui non ho il tempo di parlare delle Unioni di Comuni, ma su questo una cosa la voglio dire. La *governance* interna alla Città metropolitana, per come noi la stiamo pensando, prevede evidentemente non solo un ripensamento delle funzioni interne, una ridefinizione – su questo noi vogliamo lavorare in questo mandato – delle funzioni della Città metropolitana, dei Comuni, delle Unioni, perché non è detto che le funzioni che noi oggi attribuiamo a Comuni, Unioni e Città metropolitane siano quelle ideali. Faccio solo un esempio. Noi non riusciamo a ragionare su una semplificazione delle stazioni appaltanti sul territorio metropolitano, cosa che, invece, sarebbe molto utile, per esempio, per dare compimento a quel

Bologna, 30 giugno 2022

protocollo sugli appalti che noi abbiamo e che vedrebbe in una semplificazione delle stazioni appaltanti anche un elemento di maggiore trasparenza, di maggiore garanzia di legalità e di contrasto alle infiltrazioni criminali.

Ad ogni modo, al di là di questa riarticolazione interna, noi abbiamo bisogno di ragionare su una diversa articolazione di funzioni con il livello regionale. Da questo punto di vista, arrivare a definire in maniera più chiara una specificità delle Città metropolitane io credo che sia un obiettivo che dobbiamo assumere. È chiaro che rispetto alla Regione non solo un ragionamento, che è stato costante in questi anni, ma vi è stato anche un atto, che è stato quella intesa quadro fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana, che è stata fatta a ridosso della legge, già a gennaio 2016, che forse avrebbe bisogno di una rivisitazione, di un aggiornamento, perché la Regione ci aiuti a portare avanti questo processo nella maniera più condivisa e più efficace possibile.

(Applausi)

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Ringrazio Sergio Lo Giudice. Mentre parlavi, mi veniva in mente l'esperienza delle comunità urbane francesi, che in realtà è stata molto studiata in Italia, un modello di gestione delle aree metropolitane francesi dove c'è un Consiglio e c'è un presidente frutto di un'elezione di secondo grado, e il giudizio concorde è che, nel momento in cui il presidente eletto da questa assemblea di secondo grado non coincide con il sindaco del Comune capoluogo o addirittura è di orientamento politico diverso, il funzionamento della comunità urbana effettivamente è, purtroppo, non

Bologna, 30 giugno 2022

produttivo o, comunque, non felice.

Do la parola a Luca Vecchi, che interviene non solo come sindaco del Comune di Reggio Emilia e come presidente dell'ANCI Emilia-Romagna, ma anche come presidente del Consiglio delle Autonomie locali, per cui ci può offrire un punto di vista sintetico di diverse istanze. Anche a lei chiederei di osservare il tempo di dieci minuti. Prego.

LUCA VECCHI, *Sindaco del Comune di Reggio-Emilia, Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, Presidente ANCI Emilia-Romagna*. Intanto voglio ringraziare tutti coloro che hanno lavorato all'organizzazione di questo convegno e naturalmente tutti i relatori che ci sono stati finora, che hanno dato un contributo tecnico, ma anche politico di assoluto rilievo. Devo dire che io mi sento molto in sintonia con la discussione di oggi.

Desidero fare prima una considerazione politica e poi alcune considerazioni più di merito su un'ipotetica riforma del Testo unico degli Enti locali. Riformare il Testo unico degli Enti locali vuol dire in una certa misura non cambiare una legge come tante, ma andare ad incidere su uno degli aspetti fondamentali del funzionamento istituzionale di un Paese, che è il rapporto tra il ruolo delle Autonomie locali, da un lato, i suoi compiti, le sue funzioni, i suoi poteri e quant'altro, e tutti gli altri apparati istituzionali dello Stato, dall'altro. Allora, pur non essendo questa una riforma di portata costituzionale, credo sia giusto considerarla nel novero di quelle riforme che normalmente definiamo riforme di portata istituzionale, cioè sono destinate a cambiare il funzionamento del Paese.

L'introduzione del Testo unico degli Enti locali, a partire innanzitutto dall'elezione diretta dei sindaci, ha cambiato l'Italia. Possiamo discutere dei punti di forza e dei punti di debolezza a più di vent'anni di distanza, però

Bologna, 30 giugno 2022

oggettivamente ha cambiato il Paese. Allora, qui io credo occorra fare una considerazione politica, anche dal punto di vista dell'ANCI, che Enzo Lattuca ha già ampiamente anticipato. Io non vedo il contesto politico nazionale adeguato a creare quel livello di discussione, di confronto, paragonabile anche a quello di oggi, di mediazione che può portare ad un approdo di riforma di questo genere.

Siamo, di fatto, a pochi mesi, ormai a poche ore (potremmo dire) dal semestre bianco, a meno di un anno dalle elezioni politiche, la discussione politica di questa ipotesi di riforma non sappiamo nemmeno bene se, come e quando verrà calendarizzata in Parlamento, oggettivamente, date anche le circostanze mondiali, non è una priorità dell'agenda politica nazionale del Paese. Come giustamente diceva Enzo, i contenuti di quell'ipotesi di riforma sono frutto di un'iniziativa dal basso (chiamiamola così) delle associazioni di rappresentanza dei Comuni, da un lato, e delle Province, dall'altro, e della discussione che attraversa il Paese, che anche oggi, giustamente, vi è stata, sul ruolo futuro delle Città metropolitane.

Se dovevamo aspettare l'elemento centrale, Governo e Parlamento, secondo me non stavamo nemmeno qui oggi a discutere di una proposta. Questo lo dico perché la storia di questo Paese, quando tocca il sistema istituzionale, è sempre una storia politicamente delicata e, spesso e volentieri, anche di progetti e di percorsi che poi approdano all'insuccesso. È successo nelle bicamerali, è successo in talune ipotesi di riforma sottoposte a referendum. Adesso non voglio entrare nel merito e dire se erano giuste o sbagliate, però c'è un tema politico che riguarda la modernizzazione del Paese, di cui noi discutiamo ogni giorno, sburocratizzare, rendere la pubblica amministrazione più efficace e più efficiente, ma poi, quando arrivi al nodo delle riforme che toccano l'architettura istituzionale dello Stato e delle Autonomie locali, la difficoltà ad andare in gol è sempre una difficoltà quasi

Bologna, 30 giugno 2022

insormontabile dal punto di vista epocale. Bloccata.

Credo che questo contesto lo dobbiamo tenere presente perché, come diceva Enzo, non c'è il vento della storia. È la metafora giusta. La legittimazione politica che dà lo spazio alla discussione politica che rende un tema prioritario nell'agenda del Paese crea il contesto per arrivare alla riforma. Francamente io, oggi, vedo questa discussione come una discussione tra addetti ai lavori, addetti competenti, sindaci, presidenti di Provincia, Amministrazione regionale, ma non ancora con quella spinta politica che può produrre l'accelerazione finale.

Entrando nel merito, io credo che certamente vi siano degli elementi che andrebbero innovati, e parto innanzitutto dal Comune. Io ho otto anni alle spalle di sindaco. Enzo prima ha posto un tema che io condivido, e lo dico anche contro il mio interesse: ha messo a fuoco la relazione tra sindaco e Giunta, da un lato, e Consiglio comunale, dall'altro. Guardate che tra un po' non troviamo più nessuno che si candida in Consiglio comunale, perché il tema della frustrazione politica dei Consigli comunali chiamati a decidere cose che non contano nulla o indirizzi non incisivi e, nello stesso tempo, troppo spesso chiamati fuori dal ritmo e anche dalla velocità decisionale dei sindaci e delle giunte, se da una parte è stato un elemento di efficienza decidente – bisogna dirci la verità, questa cosa ha aiutato anche il cambiamento delle città –, dall'altra ha portato e porta con sé il rischio di una frattura di relazione politica con le comunità, dove tutto ruota intorno alla legittimazione diretta del sindaco, e lì nasce e si costruisce tutto. Io penso che lì vada fatta una riflessione, non tornando ai sindaci eletti e ai Consigli comunali – secondo me, i sindaci vanno direttamente eletti – ma ripensando anche meglio a un rapporto più equilibrato tra il sistema dei poteri.

In questo senso vorrei dire una cosa sulle Province, riallacciandomi al tema delle Città metropolitane. Io non faccio parte di una Città metropolitana,

Bologna, 30 giugno 2022

quindi lascio a chi è più sul pezzo il compito di dire la propria, però vi dico una cosa: le Province, a mio avviso, vanno riprese in mano, ripensate, forse non necessariamente riportate alla legittimazione diretta, affinché possano, attrezzate delle dovute funzioni, anche maggiori di quelle di oggi, esercitare un ruolo, di cui c'è bisogno. Del resto, un conto è la prospettiva non compiuta del superamento, un altro conto è non essere né carne né pesce. Secondo me, questa cosa va storicamente superata, riproducendo il dovuto equilibrio anche funzionale. Però, in questo senso vi dico una cosa che riguarda non tanto le realtà con Città metropolitane, quanto le realtà dove il Comune capoluogo è la città media e intorno ci sono decine di piccoli Comuni di poche migliaia di abitanti. Questo è il grosso dello schema del Paese.

Io credo – lo dice uno che otto anni fa decise di non voler fare il presidente della Provincia – che anche la capacità di rafforzare il ruolo delle Province dipenda anche molto da un coinvolgimento e da una corresponsabilizzazione piena dei Comuni capoluogo. Secondo me, va detto che il sindaco del Comune capoluogo deve fare il presidente della Provincia in futuro. E ve lo dice uno che per ben otto anni non è stato d'accordo. Perché dico questo? Perché il Comune capoluogo, al di là che i sindaci siano più bravi o meno bravi, più intelligenti o meno intelligenti, ha una massa critica che produce innovazione, produce progettualità, produce una velocità di avanzamento dei processi che i piccoli Comuni non hanno. E noi rischiamo una frattura di dinamica dell'innovazione tra le aree interne, le aree di montagna, i piccoli comuni e la densità urbana dei capoluoghi, che diventano elementi attrattori di risorse, di talenti, di competenze, generatori di progettualità e di innovazione, e creano sostanzialmente un *trade-off* con il resto della comunità. Ciò che Sergio Lo Giudice ha raccontato molto bene sulla Città metropolitana come elemento federatore, in un contesto come Bologna, credo che in una certa misura sia vero anche nella stragrande maggioranza delle città medie italiane, circondate

Bologna, 30 giugno 2022

da province con tanti piccoli comuni.

Chiudo il mio intervento facendo presente che l'ANCI ha posto all'attenzione di questo percorso di ipotetica riforma alcune questioni, che vanno dai terzi mandati all'eleggibilità in Parlamento dei sindaci, ma soprattutto ce n'è una che va affrontata con serietà, che è la questione della responsabilità degli amministratori e in particolar modo dei sindaci. Non esiste che in tutta Italia vi siano sindaci pieni di avvisi di garanzia. Una volta si veniva coinvolti in un procedimento giudiziario in presenza di evidenti comportamenti fuori dal Codice penale. Oggi siamo di fronte ad una zona grigia di responsabilità nel ruolo della politica, da un lato, e della tecnostruttura, dall'altro, che crea situazioni di malfunzionamento complessivo della macchina pubblica, dell'allocazione delle risorse, e – attenzione – induce processi di responsabilizzazione dall'impegno politico verso il bene comune. Va chiarita con maggiore precisione la responsabilità della politica e la responsabilità della tecnostruttura, quali sono e fin dove si possono spingere i poteri di ordinanza dei sindaci e soprattutto la mancata responsabilità dei sindaci laddove gli stessi decidano di non assumere quel potere di ordinanza, che è un potere monocratico, quindi è un potere non democratico. Va confinato e messo al riparo da orientamenti giurisprudenziali che rischiano di snaturarne anche la sua reale, originaria e nobile funzione.

Vedo qui, però, un fatto positivo, e il fatto positivo è che l'Emilia-Romagna discute, ancora una volta è sul pezzo, vuole dare un contributo al Paese, lo vuole e lo può dare. Secondo me, la giornata di oggi l'ha dato con grande competenza tecnica e anche sensibilità politica e lo può dare anche a un Paese che forse oggi non è ancora pronto per l'accelerazione finale di una riforma comunque fondamentale e necessaria non soltanto per i Comuni, per gli Enti locali, per le Province e per le Regioni, ma più in generale per la modernizzazione del nostro Paese.

Bologna, 30 giugno 2022

Grazie.

Testo non rivisto dal relatore

(Applausi)

Conclusioni

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*. Ringrazio Luca Vecchi.

Se i partecipanti alla tavola rotonda sono d'accordo, vista l'ora, mi permetterei di dare subito la parola all'assessore Calvano per le conclusioni. Mi rivolgo anche ai relatori da remoto. Quindi, non essendovi richieste di un secondo intervento, darei la parola all'assessore Calvano, ringraziandolo per il suo intervento, desiderosi di sentire il punto di vista della Regione. Grazie mille.

PAOLO CALVANO, *Assessore al Bilancio, Personale, Patrimonio, Riordino istituzionale della Regione Emilia-Romagna*. Grazie mille, professoressa Bologna, nonché presidente della Consulta di garanzia dell'Emilia-Romagna.

Alla luce delle cose che sono emerse oggi, direi che su questo tema non c'è bisogno di concludere, ma ci sarebbe bisogno di ricominciare. Infatti, le mie non vogliono essere conclusioni, ma vogliono provare, insieme a voi, a lanciare alcune sfide di lavoro per i prossimi mesi, a partire dalle sfide sulle quali vorrebbe cimentarsi l'Emilia-Romagna, intese nella logica delle cose che diceva il presidente Vecchi, e cioè di un sistema che dialoga, si confronta e cerca soluzioni condivise.

Io ringrazio la Consulta di garanzia statutaria, la sua presidente e il vicepresidente, insieme ovviamente a tutti gli intervenuti, per aver organizzato questo momento di riflessione che, al di là del Testo unico, è un

Bologna, 30 giugno 2022

momento di riflessione sul ruolo delle Autonomie. Guardate, non si può non fare riflessioni di questo genere nella terra che è stata di Luciano Vandelli. Consentitemi un ricordo di chi ha avuto lo stesso ruolo che ho io, con uno *standing* molto più elevato del mio. Mi permetto di dirlo, ma credo che sia inconfutabile lo *standing* di Luciano Vandelli in riflessioni come queste. Il ruolo delle Autonomie rischia di essere ancora più rilevante in questa fase storica del Paese. Noi siamo alle prese con il PNRR, siamo alle prese e di fronte a una sfida che vede protagoniste le Amministrazioni locali. Noi abbiamo un sistema di monitoraggio delle risorse che stanno arrivando in Regione Emilia-Romagna e la stragrande maggioranza delle risorse sta arrivando ed è caricata sulle Amministrazioni locali. C'è un difetto nel PNRR, secondo me, nel quale si è saltato su alcune questioni il ruolo di coordinamento delle Regioni, che ci avrebbe aiutato su alcune cose. Ma lasciamo stare. Lavoriamo con quello che abbiamo a disposizione. Comunque, quello che sta succedendo è un carico notevole sulle Amministrazioni locali, quindi è ancora più importante il tema delle Autonomie, e ci sono alcuni elementi che non possono non preoccuparci o non possono non essere attenzionati. Se noi prendiamo i tempi di attraversamento della realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese – non parlo dell'Emilia-Romagna, parlo del Paese – noi andiamo da tempi medi di attraversamento che vanno dai tre anni e mezzo per opere sotto i 100.000 euro a quindici anni per opere sopra i 100.000 euro. Capite che questi tempi di attraversamento non sono compatibili con le scadenze del PNRR.

Quindi, anche se il tema della riforma degli Enti locali e del Testo unico non è tra le riforme abilitanti del PNRR, ce ne sono tante altre, tutte molto importanti, alcune delle quali incrociano indubbiamente l'assetto degli Enti locali, ma non c'è un tema di riforma degli Enti locali come riforma abilitante, questo significa che dobbiamo stare fermi? Dal mio punto di vista, no. Non possiamo stare fermi. Non vi nego che sulla riforma del Testo unico degli Enti

Bologna, 30 giugno 2022

locali come Regioni avevamo delle cose da dire, eravamo pronti a dirle e avevamo anche detto: se viene approvato così okay, ne prendiamo atto, poi nella fase di discussione interverremo per fare eventualmente delle modifiche, dei ritocchi, per ripensare alcune cose, però intanto andiamo avanti. Del resto, obiettivamente c'è una necessità di andare avanti. Diversamente, rimaniamo in una situazione di limbo – lo diceva il professore Pertici nel suo intervento e lo hanno ripetuto tutti i miei colleghi – che è quella situazione di limbo che si è creata quando venne approvata la legge Delrio, che per essere effettiva ed efficace aveva bisogno della riforma costituzionale, che i cittadini hanno bocciato, di conseguenza siamo rimasti in questa situazione di limbo e ci siamo ormai da diversi anni.

È ovvio che come Regione Emilia-Romagna abbiamo provato ad evitare che fosse un limbo inattivo, un limbo nel quale si era immobili, e abbiamo fatto uno sforzo con la legge n. 13/2015 – qua c'è la dottoressa Terzini, che ringrazio per il grande lavoro fatto allora e per quello che sta facendo oggi, come anche tutti coloro che la supportano in questo lavoro – perché li facemmo delle scelte. Lo ha detto il professore Pertici quando faceva riferimento al fatto che in Toscana si è presa una certa linea e in Emilia-Romagna si è fatta la scelta di delegare alcune funzioni alle Province, finanziandole anche. Il contributo che diamo annualmente alle Province, sulla base della convenzione che abbiamo fatto, ammonta a circa 10 milioni di euro. Ma perché? Non sono soldi regalati alle Province. Sono funzioni che le Province esercitano al posto della Regione, quindi gli diamo le risorse perché non gli sono riconosciute come funzioni dal livello nazionale, per cui come Regione interveniamo.

Analogamente abbiamo provato a evitare il limbo completo quando abbiamo scelto, su alcune questioni, di affidare i compiti alle agenzie. Su questo – ha ragione il sindaco Lattuca – c'è un tema di confronto tra di noi.

Bologna, 30 giugno 2022

Qual è il senso delle agenzie? Che su alcune questioni si voleva dare grande uniformità di intervento a livello regionale. Pensate a un tema delicato come l'ambiente. Oggi una delle discussioni, ad esempio, con le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di impresa nell'ambito del Patto per la semplificazione è per evitare che ARPAE si comporti in maniera diversa da Piacenza a Rimini, ma abbia un atteggiamento il più uniforme possibile. Insomma, una delle misure di semplificazione è uniformare l'atteggiamento dell'agenzia sul territorio e non lasciarla a volte – la dico male, non vorrei essere frainteso – alle persone che governano quel tipo di situazione. Ma il sindaco Lattuca pone un tema alla luce delle questioni che ci siamo detti, che è un tema di *governance* e di ruolo della politica rispetto a questo, per cercare di evitare che l'agenzia venga vista come una tecnostruttura scollegata dal sistema di governo territoriale. C'è su questo la possibilità di trovare una soluzione? A mio avviso, sì. Basta mettersi intorno a un tavolo, come fa sempre l'Emilia-Romagna, e andare a cercare questa soluzione, senza la necessità di smontare il sistema delle agenzie, tenendo conto dell'obiettivo che vi dicevo prima.

È ovvio che, per come si è atteggiata l'Emilia-Romagna, il fatto che ci fosse una riforma in fase di revisione, il Testo unico degli Enti locali, che ridà forza alle Province è coerente con l'impostazione che noi abbiamo mantenuto, e ci sta. Guardate, le Province stesse, come la stessa UPI e gli stessi presidenti non è che chiedono di tornare a quello che era prima, chiedono di verificare quali sono gli spazi e quali sono le necessità in termini di efficientamento e di efficacia dell'azione amministrativa che si può raggiungere ridando su alcune questioni un ruolo alle Province, e credo che lo spazio ci sia.

Qual è la cosa che vogliamo fare in Emilia-Romagna? Evitare che questo tema diventi frutto di una contrapposizione tra Province e Unioni dei Comuni, da un lato, e Città metropolitana, dall'altro, perché non ce n'è bisogno. Noi

Bologna, 30 giugno 2022

abbiamo bisogno di un sistema di *multilevel governance* o *government*, a seconda di come lo si preferisce declinare, che consenta al sistema Emilia-Romagna di poter funzionare meglio di come funziona oggi. Funzioniamo abbastanza bene, ma in una terra di riformisti vogliamo sempre funzionare meglio di come funzioniamo oggi, e ci sono le condizioni per poterlo fare.

Riprendo una considerazione fatta dal senatore Candiani rispetto alle Unioni dei Comuni. Lo diceva molto bene anche il sindaco Lattuca. Qui abbiamo una situazione in cui le Unioni dei Comuni esistono, le Unioni dei Comuni funzionano. Va tutto bene? No, non va tutto bene nelle Unioni, così come non va tutto bene in tutti i Comuni, così come non va tutto bene in tutte le Province. Ce ne sono alcune che vanno meglio e alcune che vanno peggio, alcuni Comuni che vanno meglio e alcuni Comuni che vanno peggio, alcune Unioni che funzionano molto bene e altre che fanno più fatica. Però, per noi le Unioni possono essere un livello di governo del territorio.

Guardate – mi piace dirla così – si erano, a volte, pensate le Unioni in una logica di processo che anticipava la fusione di quei Comuni. No, non necessariamente. Alla fusione ci si arriva se c'è un percorso politico e amministrativo che porta alla fusione. Ma l'Unione può essere, a prescindere dall'obiettivo della fusione, un livello di governo di alcune funzioni e di alcuni servizi che i Comuni, magari in un livello singolo, farebbero fatica a gestire, per tutta una serie di ragioni, per dimensioni o per effetto di quella politica o di quella funzione, e lo si decide di gestire a livello di Unione dei Comuni.

Per noi l'Unione, laddove raggiunge un elevato stato di avanzamento dei servizi messi insieme, diventa una sorta di "città diffusa". Siamo talmente coerenti con questa impostazione che alcune Unioni dei Comuni tra quelle avanzate – il Cesenate in questo è un esempio – le abbiamo coinvolte all'interno della progettazione delle Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile (ATUSS), dove fare le nostre strategie urbane. Quindi, ci

Bologna, 30 giugno 2022

sono i Comuni capoluogo, c'è il Comune di Cesena e il Comune di Imola che si portano dietro la loro unione, c'è l'Unione del Faentino, l'Unione della Bassa Romagna e l'Unione del Carpigiano, perché sono arrivati a un livello talmente integrato delle funzioni che, nel loro insieme, sono una città diffusa e come tale vanno inserite nel tavolo di partenariato europeo con i Comuni capoluogo o i Comuni più grandi della nostra regione. Gli facciamo fare un salto di *status*, che diventa non solo uno *status*, ma anche un'azione efficace per quei territori. Poi, non tutte possono o vogliono diventare Unioni avanzate. Benissimo, non è questo il tema. Cerchiamo la conformazione che consenta di gestire i servizi al meglio.

Prima, quando facevo riferimento al fatto che non deve esserci competizione tra Unioni e Province, volevo dire proprio questo, e faccio l'esempio che avete citato tutti, lo diceva bene Sergio Lo Giudice: il tema della centrale unica di committenza e della stazione appaltante unica. Se ci sono CUC che funzionano bene a livello unionale e i Comuni stanno bene lì, quella funzione la Regione la sostiene. Diversamente, se in qualche territorio questa capacità non c'è e la Provincia diventa la stazione unica appaltante e ne chiede il riconoscimento da questo punto di vista da parte della Regione, ma che male c'è! Basta che funzioni, basta che sia efficace nella sua azione. Peraltro, obiettivamente tra le riforme abilitanti del PNRR vi è quella di ridurre il numero delle stazioni appaltanti in questo Paese, perché sono troppe, con tutti i problemi che si creano in termini di atteggiamenti diversi da parte delle stazioni appaltanti su temi molto delicati. Noi, invece, vorremmo che ci fosse un atteggiamento il più possibile condiviso, come Regione Emilia-Romagna, attraverso la nostra stazione appaltante, che è Intercent-ER, la nostra centrale unica di acquisto. Abbiamo fatto un accordo con Cgil, Cisl e Uil su quelle che devono essere le caratteristiche dei bandi che mettiamo avanti, in una logica di tutela della legalità, che non è un elemento utile solo ai lavoratori, ma

Bologna, 30 giugno 2022

anche alle imprese, perché le imprese buone devono essere nelle condizioni di scacciare le imprese cattive. Quindi, elementi di garanzia nel sistema di appalto sono un qualcosa che è utile ai lavoratori e utile alle imprese serie, e in questa logica l'abbiamo fatta in Emilia-Romagna.

Penso di essere arrivato a dire tutto quello su cui, a mio avviso, non c'è bisogno di concludere, ma c'è necessità di ricominciare. Credo che dalla giornata odierna siano emersi alcuni spunti ulteriormente interessanti per il nostro dibattito. Come vorremmo sintetizzarli in Emilia-Romagna? Io non so se ci sarà la riforma del Testo unico degli Enti locali in questa legislatura o in quelle successive, però vi dicevo che non possiamo rimanere fermi. Quindi, in Emilia-Romagna ci siamo dati l'obiettivo, in una Regione dove ci sono due testi fondamentali che governano gli Enti locali, che sono la legge n. 13/2015 e la legge n. 21 sulle forme associative, di provare a fare un Testo unico degli Enti locali dell'Emilia-Romagna, che prenda il meglio di quello che c'è in quelle leggi, che è tanto, e le integri con le evoluzioni in atto. Lo faremo a legislazione vigente. Non vi nego che, se ci fosse stata concessa l'autonomia regionale, quella sarebbe stata una di quelle cose su cui ci sarebbe piaciuto avere un po' più di autonomia. Comunque, non intendo adesso entrare in questo dibattito, anche perché rischieremmo di stare qui un'altra giornata. Questo perché per noi l'autonomia non significa soldi da sottrarre agli altri, ci mancherebbe, l'Italia è una e indivisibile, ma opportunità che possono essere date a una Regione che, insieme al suo sistema degli Enti locali, può portare avanti bene alcune questioni. Ecco, il tema del riordino poteva essere una di quelle. Ma vedremo come andranno le cose.

Detto questo, a legislazione vigente un Testo unico degli Enti locali in Emilia-Romagna, a mio avviso, si può fare, e si può fare con il metodo che è tipico dell'Emilia-Romagna, che è quello di mettere intorno a un tavolo tutti i diversi attori che saranno protagonisti di quel Testo unico degli Enti locali,

Bologna, 30 giugno 2022

perché l'obiettivo è darci una struttura che ci possa accompagnare nel tempo e nelle evoluzioni a cui l'Europa, questo Paese e l'Emilia-Romagna andranno certamente incontro.

Grazie.

(Applausi)

CHIARA BOLOGNA, *Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna, Presidente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna. Ringrazio l'assessore Calvano.*

Se non ci sono richieste di intervento, io vi saluto e vi ringrazio. In particolare, ringrazio tutti i relatori di entrambe le sessioni, perché l'idea della Consulta era quella di mettere intorno allo stesso tavolo chi le Istituzioni le studia e chi le vive, e vi confesso che la qualità degli interventi ci conforta nel sostenere che è l'unico metodo per provare a occuparsi di Istituzioni.

Vi ringrazio tutti della partecipazione. Buona giornata.

(Applausi)

