

## La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio

*Martino Mazzoleni*

*Indotte da motivazioni finanziarie e politiche, negli ultimi anni in Francia e Italia si sono realizzate riforme degli enti territoriali. Esse condividono il fine di razionalizzare e rendere più efficiente la macchina statale e la produzione di beni pubblici sul territorio, nonché porre un freno alla spesa. Le riforme hanno seguito un percorso di sostanziale imposizione dall'alto di un nuovo assetto istituzionale, con la morte annunciata del livello intermedio di governo locale, da «azzerrare» o «devitalizzare» (metafore utilizzate rispettivamente in Italia e Olttralpe), e il rafforzamento del governo metropolitano e sovracomunale. Ma i fattori politici peculiari ai due Paesi hanno condotto le riforme, approvate negli anni 2014 e 2015, verso esiti differenti per Province e Dipartimenti.*

### 1. Introduzione

Storicamente, l'assetto degli enti territoriali di Francia metropolitana e Italia risulta assai frammentato e complesso, come illustra la tabella 1. In Italia, l'art. 114 della Costituzione dopo la riforma del 2001 sancisce la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni – tutti «enti autonomi» – e Stato quali soggetti costitutivi della Repubblica. In Francia è l'art. 72 Cost. a fondare l'ordinamento territoriale, laddove i Dipartimenti sono annoverati tra gli enti della Repubblica.

Tabella 1 – *Struttura del governo territoriale nella Francia metropolitana e in Italia all'1.1.2014*

| Livello       | Francia  |                               | Italia   |                  |
|---------------|--|-------------------------------|--|------------------|
|               | N. Enti  | % Spesa pubblica <sup>1</sup> | N. Enti  | % Spesa pubblica |
| Comunale      | 36.552 Comuni  | 11%                           | 8.047 Comuni   | 7,9%             |
| Sovracomunale | 2.145 Enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI)<br>13.402 Consorzi ( <i>Syndicats</i> ) |                               | 415 Unioni di Comuni<br>Svariate centinaia di consorzi |                  |
| Intermedio    | 96 Dipartimenti (+ 5 d'oltremare)  | 6,2%                          | 110 Province   | 1,1%             |
| Regionale     | 22 Regioni (+ 4 d'oltremare)   | 2,4%                          | 20 Regioni   | 19,3%            |

Fonti: DGCL – *DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, Les Collectivités Locales en Chiffres 2014, 2014*; Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI); *Unione delle Province d'Italia (Upi)*.

Esiste nei due sistemi una distinzione funzionale simile tra gli enti territoriali. Le Regioni – che, come noto, in Francia non sono dotate di potere legislativo – si caratterizzano come enti di programmazione, pur esercitando qualche funzione gestionale, in particolare negli ambiti dell'istruzione secondaria e formazione professionale Oltralpe e della sanità e formazione in Italia, ciò che spiega la quota significativa di spesa regionale sul bilancio consolidato statale nel nostro Paese. Province, Dipartimenti e Comuni, invece, sono enti dotati di funzioni amministrative attive<sup>2</sup>. I Comuni, in particolare, dispongono della generalità di funzioni amministrative, salvo che ne occorra l'esercizio in una dimensione più ampia, in base al principio di sussidiarietà (in Italia declinato

(1) Dati 2012.

(2) Con la creazione delle Regioni ordinarie italiane negli anni Settanta, queste hanno ereditato competenze provinciali in ambito sanitario ed assistenziale. Si veda C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in questa *Rivista*, 2, 2014, pp. 285-317. Questa citazione a p. 289.

dall'art. 118 Cost. e in Francia dall'art. 72). Di fatto, si occupano di materie quali urbanistica e lavori pubblici, ambiente, istruzione primaria, servizi culturali, sport, sicurezza.

Per quanto riguarda il livello intermedio, il campo d'azione è più ristretto, come si evince dalla rispettiva quota di spesa pubblica: i Dipartimenti si occupano essenzialmente di assistenza sociale, edilizia scolastica (*collèges*), viabilità e trasporto pubblico; le Province di edilizia e offerta scolastica (secondaria di II grado), trasporto pubblico locale, viabilità, ambiente, pari opportunità.

In entrambi gli ordinamenti le circoscrizioni di livello intermedio sono storicamente l'architrave dell'organizzazione periferica dell'amministrazione statale, un tempo organizzata intorno alle prefetture ed oggi rappresentata, oltre che da queste, dalle molteplici agenzie locali dei Ministeri. I territori provinciali e dipartimentali sono pure, tradizionalmente, lo spazio organizzativo locale degli attori economici e politici. Naturalmente, le somiglianze si devono al fatto che il modello originario, quello napoleonico impostato sul paradigma dell'uniformità di competenze tra i medesimi enti<sup>3</sup>, fu nell'Ottocento imposto in Italia.

La differenza più sostanziale è che, in base alle leggi Bassanini e all'art. 118 Cost., le Regioni italiane, ciascuna secondo un proprio schema, hanno delegato funzioni proprie alle Province, per esempio in tema di agricoltura, turismo, cultura e assistenza. Senza contare la disciplina degli Enti locali peculiare alle Regioni a Statuto speciale. Inoltre, tutte le leggi italiane di riforma amministrativa degli ultimi anni hanno demandato alle Regioni la regolamentazione di dettaglio circa l'attribuzione agli Enti locali di proprie funzioni amministrative<sup>4</sup>. Sovente, però, le Regioni sono risultate inadempienti, anche per le forti inerzie locali. In Francia, invece, in base all'art. 72 Cost. gli enti territoriali «si amministra-

---

(3) In base alla Costituzione italiana vigente, «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» sono materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, lettera *p*) del secondo comma) e perciò hanno una disciplina uniforme su tutto il territorio.

(4) In aggiunta, le Regioni sono pure intervenute – accanto allo Stato – a normare le forme di associazione tra Enti locali, non essendo la materia ricompresa tra le competenze legislative esclusive dello Stato, come sancito dalla Corte costituzionale ad es. con le sentenze 244/2005, 456/2005, 397/2006, 27/2010 e 326/2010.

no liberamente» e nessuno «può esercitare autorità su di un altro»: è la legge statale a fissare le loro competenze, la creazione di nuovi enti, la determinazione degli enti capofila per «organizzare le modalità delle loro attività comuni». Pertanto, non esistendo rapporti gerarchici tra governi locali, i Dipartimenti non sono soggetti a vincoli posti da altri enti, coi quali mantengono relazioni improntate alla collaborazione (o alla competizione) tra soggetti separati e distinti, ciò che li differenzia notevolmente dalle Province italiane, che sussistono in un contesto multi-livello caratterizzato da una più netta gerarchia tra enti.

Questo lavoro esamina le recenti riforme di un tassello di questo complesso mosaico: il destino degli enti intermedi. Il disegno riformatore si concretizza in entrambi i Paesi, in ultima analisi, nel sacrificio del livello intermedio all'altare dei risparmi di bilancio, con le modalità e le contraddizioni che si vedranno, a vantaggio del binomio intercomunalità-Regioni, declinato su processi di aggregazione nelle aree rurali e di "metropolitanizzazione" in quelle urbane. La volontà riformatrice delle *élites* di governo, spintasi fino al tentativo di abolire completamente questo livello, non ha tuttavia raggiunto tale obiettivo; perciò, come si vedrà, è possibile parlare di "eutanasia mancata" del livello intermedio. Dopo aver sinteticamente illustrato le motivazioni delle riforme degli ultimi anni, con particolare riferimento a Dipartimenti della *Métropole*<sup>5</sup> e Province italiane, l'articolo ne illustra i contenuti e il dibattito politico che le ha interessate, per concludere con un tentativo di comparazione tra i due casi alla luce delle consolidate interpretazioni del cambiamento istituzionale.

Ci si riferisce in particolare, da un lato, alla tipologia proposta da Dente e Kjellberg<sup>6</sup>, illustrata nella tabella 2. Essa distingue i casi sulle dimensioni della portata del cambiamento, laddove le riforme possono interessare le relazioni tra diversi livelli di governo o l'amministrazione in-

---

(5) Cioè della Francia continentale con la Corsica, escludendo quindi Dipartimenti e Territori d'Oltremare che, in base agli artt. 73 e 74 Cost., hanno statuti e/o strutture organizzative e funzioni particolari.

(6) B. DENTE, F. KJELLBERG, *Introduction*, in B. DENTE, F. KJELLBERG (a cura di), *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londra, Sage, 1988, pp. 1-18.

terna degli Enti locali e del suo contenuto, giacché i cambiamenti possono riguardare sia la struttura organizzativa degli enti che le loro modalità decisionali che, infine, gli aspetti finanziari.

Tabella 2 – *Tipi di riforma del governo locale*

|                                    |                        | PORTATA: modifiche inerenti a ...  |   |
|------------------------------------|------------------------|--|---|
|                                    |                        | le relazioni tra governi   | aspetti interni ai governi locali   |
| CONTENUTO: cambiamenti inerenti... | l'organizzazione       | <i>riforme strutturali</i><br>(es. variazione del numero o dei confini territoriali degli enti)                            | <i>riforme organizzative</i><br>(es. modifiche ai rapporti tra organi politici ed amministrativi)             |
|                                    | aspetti decisionali    | <i>riforme funzionali e procedurali</i><br>(es. variazione delle funzioni esercitate dagli enti, modifiche alle procedure) | <i>riforme del decision-making</i><br>(es. introduzione di nuovi strumenti di programmazione)                 |
|                                    | le risorse finanziarie | <i>riforme finanziarie inter-governative</i><br>(es. variazione delle modalità di finanziamento statale degli enti locali) | <i>riforme finanziarie locali</i><br>(es. variazione di regimi tariffari o regolamenti di contabilità locali) |

Fonte: adattamento da DENTE e KJELLBERG, *op. cit.*, p. 11.

Dall'altro, ci rifacciamo ai contributi di Hacker, Streeck e Thelen<sup>7</sup> che, nell'ambito dei *policy studies*, si sono concentrati sul cambiamento istituzionale graduale. Essi classificano le strategie di riforma concentrandosi sulla direzione e le modalità del cambiamento in relazione alle resistenze esistenti all'interno delle istituzioni e nel loro ambiente, cioè nel contesto politico contingente. Il *displacement* o *revision* corrispon-

(7) Che analizzano il cambiamento incrementale di politiche pubbliche intese come istituzioni o veri e propri "regimi", in quanto costituiscono un insieme di regole tanto per i governanti quanto per gli altri attori che con esse si relazionano. J. HACKER, *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, in *American Political Science Review*, vol. 98, 2004, pp. 243-260; W. STREECK, K. THELEN, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in W. STREECK, K. THELEN (a cura di), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-39; J. HACKER, *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, *ivi*, pp. 40-82.

de alla modifica formale di un'istituzione, generalmente motivata dal suo malfunzionamento e dalla diffusione di nuovi modelli istituzionali e prassi organizzative; affinché ciò avvenga, non devono esserci barriere troppo alte per il cambiamento sia nell'istituzione stessa che nel suo contesto. Quando il contesto politico è incline al cambiamento ma l'istituzione da modificare è resistente e, quindi, non può essere smantellata, si verifica tipicamente il *layering*, consistente nella creazione di nuove istituzioni che si aggiungono a quelle esistenti, in una prospettiva di mutamento incrementale dello *status quo*. Il *drift* equivale alla trasformazione del funzionamento di un'istituzione, a causa del mutare del contesto in cui essa sussiste, senza che i suoi aspetti costitutivi ne vengano formalmente modificati; ciò si verifica qualora al cambiamento istituzionale si frappongano ostacoli sia interni all'istituzione che nel suo contesto. Quando, invece, il cambiamento radicale di un'istituzione esistente non è possibile a causa di limiti giuridici o di condizioni politiche sfavorevoli, ma essa è malleabile, si può realizzare una *conversion*, cioè l'indirizzamento dell'istituzione verso nuove finalità o funzioni. La *conversion* è sovente motivata dall'ambiguità nella definizione iniziale delle funzioni o dalla contestazione – da parte di attori politici – degli obiettivi dell'istituzione da modificare. Infine, l'*exhaustion* rappresenta il graduale collasso delle istituzioni che avviene in luogo del cambiamento, quando questo non risulta fattibile.

## 2. Contesto e motivazioni delle riforme

Come in altri Stati europei, l'esigenza di disegnare ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni pubbliche in un contesto di forte contrazione delle risorse ha portato in anni recenti i Governi italiano e francese a porre in agenda una razionalizzazione delle competenze esercitate dagli enti territoriali, che sono molto frammentate e spesso confuse, con numerose sovrapposizioni. Le motivazioni sono di ordine finanziario e politico.

Per quanto concerne il contesto finanziario, in entrambi i Paesi la priorità della politica è il controllo della spesa pubblica, ma gli Enti locali faticano a dimostrarsi sempre efficaci al riguardo. In Francia, la Corte dei Conti ha denunciato la quasi triplicazione del *deficit* delle autorità locali tra il 2012 e il 2013, arrivato a € 9,2 miliardi, che costituisce circa un

terzo dello sfioramento dei parametri UE rispetto alle previsioni del Governo per il 2014<sup>8</sup>. I costi del personale della funzione pubblica locale, in particolare, sono stati additati come eccessivi: il personale è aumentato notevolmente nell'ultimo decennio e continua a crescere<sup>9</sup>. Lo Stato, d'altro canto, persegue una diminuzione di trasferimenti. Il suo concorso alle finanze locali, in massima parte costituito dalla *Dotation globale de fonctionnement* (DGF), a seguito del *Pacte de confiance et de responsabilité* tra Stato ed Enti locali del luglio 2013 si è ridotto di € 1,5 miliardi, di cui 476 milioni a carico dei Dipartimenti, dopo anni di incrementi marginali<sup>10</sup>. In Italia, i tagli ai trasferimenti sono a dir poco drastici. Varie *spending review* hanno progressivamente ridotto tra il 2011 e il 2015 i trasferimenti statali alle Province per € 3,74 miliardi<sup>11</sup>. Le Regioni, inoltre, quasi ovunque hanno riverberato i loro mancati introiti su Province e Comuni, privandoli di quote di trasferimenti<sup>12</sup>. A ciò si aggiunge il limite imposto dal patto di stabilità verticale, che restringe ad obiettivi annuali quantificati dal Governo le possibili uscite in conto capitale degli enti territoriali.

Sotto il profilo politico, merita attenzione una certa diversità di contesto. In entrambi i Paesi l'opinione pubblica vede generalmente con favore una razionalizzazione dell'architettura statale e una chiarificazio-

---

(8) COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales*, su [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), 2014.

(9) A fine 2012 i funzionari sono 1 milione 862 mila contro 2 milioni 375 mila impiegati dello Stato e 1 milione 137 mila del settore sanitario (DGCL – DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les Collectivités Locales en Chiffres 2014*, su <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2014>, 2014, p. 74). Per i Dipartimenti, il costo è di € 11,8 miliardi, in aumento del 3,3% nel 2012 e del 2,5% nel 2013, a fronte di una contrazione delle spese d'investimento del 13,7% nel 2010, 3,6% nel 2011, 2,1% nel 2012 e 2,4% nel 2013 (COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales*, cit., p. 40).

(10) DGCL, *Les Collectivités Locales en Chiffres 2014*, cit., pp. 62-64. La legge finanziaria del 2015 ha previsto un'ulteriore diminuzione del 2,4% del totale dei trasferimenti statali agli enti territoriali.

(11) Accanto ai tagli alle Regioni ordinarie (per € 9,75 miliardi) e speciali (3,34) e ai Comuni (8,31), solo parzialmente compensati da nuove leve fiscali comunali. Dati CGIA, su [www.cgiamestre.com](http://www.cgiamestre.com).

(12) Secondo UPI, dal 2010 al 2014 le Regioni hanno ridotto del 25% le risorse per coprire i costi delle funzioni delegate o trasferite, che sono 2 miliardi e mezzo € nel 2014.

ne di ruoli dei vari enti<sup>13</sup>. È però da sottolineare come da tempo si assista in Italia ad un'ampia mobilitazione per la riduzione dei costi della politica, manifestata tanto dall'opinione pubblica in numerose inchieste d'opinione quanto dalle formazioni politiche di maggior successo di questi anni, quali il Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo o la corrente renziana nel Partito Democratico. Sulla scia di una disaffezione diffusa nei confronti di una classe politica mediaticamente definita una «casta», Parlamento e Governo hanno introdotto una serie di vincoli e tagli ai cosiddetti costi della politica<sup>14</sup>, indirizzati anche agli enti territoriali: dall'estensione delle incompatibilità per gli amministratori, che spesso cumulavano incarichi nei consigli d'amministrazione di aziende a partecipazione pubblica, fino alla riduzione del 20% del numero di amministratori in Comuni e Province. A ciò si aggiungono i molteplici obblighi di legge introdotti per ridurre la frammentazione del governo locale: dalla soppressione dei Consorzi comunali con il divieto di crearne di nuovi (legge 191/2009) alla fine del finanziamento statale delle Comunità montane, per le quali le Regioni si sono prese carico dei finanziamenti ordinari oppure ne hanno sancito la cessazione, fino all'introduzione della gestione associata obbligatoria di funzioni per i Comuni sotto i 5.000 abitanti (d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010), oggetto di continue proroghe e parziali modifiche. Negli ultimissimi anni, l'ente provinciale è divenuto un *target* esplicito di questo sforzo riformatore. In tale scenario, secondo Baccetti è proprio il «costo politico» della Provincia ad averne determinato la sconfitta nel recente disegno riformatore<sup>15</sup>, mentre per Bolgherini il drastico calo di risorse e legittimi-

---

(13) Per esempio, il 48% dei francesi sondati da TNS Sofrès è favorevole alla riduzione del numero di cariche politiche e alla chiarificazione delle competenze delle stesse. INSTITUT DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DE LA DÉCENTRALISATION - TNS SOFRÈS, *Les Français et le nouveau paysage territorial*, sondaggio, settembre 2015.

(14) Ad es. con il d.l. 201/2011 (Capo III) convertito con modificazioni nella legge 214/2011 e con il d.lgs. 39/2013.

(15) Poiché negli anni esse sono passate da 91 (1947) a 110 (2004) per il desiderio di allargare le risorse a disposizione della classe politica locale. Ciò, in un contesto di profonda crisi del rapporto fiduciario tra società e politica, ha fatto sì che la Provincia divenisse rapidamente il capro espiatorio a cui imputare, agli occhi dell'opinione pubblica, le responsabilità maggiori dell'aumento incontrollato dei «costi della politica»: C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., pp. 285-6.



tà ha portato le Province a non disporre più di sufficiente sostenibilità istituzionale<sup>16</sup>. Ne consegue che, come si vedrà, la legge 56/2014 intacca drasticamente i costi della politica provinciale, con l'eliminazione di circa 4.000 cariche di governo, senza però mutare strutturalmente l'assetto delle competenze provinciali.

In Francia, invece, pur in un contesto di crescente sfiducia nella classe politica e, in particolare, nei tradizionali partiti di governo, l'elemento dei costi della politica non pare essere stato un *driver* fondamentale delle riforme, che intendono soprattutto aggredire la duplicazione di funzioni ed attività tra Enti locali<sup>17</sup>.

### 3. Francia: i Dipartimenti nell'Acte III de la décentralisation

La riforma dell'architettura territoriale della *République* in anni recenti entra nell'agenda dei Governi sia di destra (2002-2012) che di sinistra (dal 2012). Si cerca di rimettere mano al governo territoriale già pochi anni dopo la riforma costituzionale del 2003<sup>18</sup> con l'obiettivo, ancorché non unanimemente condiviso, di ristrutturare la «millefoglie territoriale» e chiarire compiti e responsabilità tra enti. La logica è chiara: razionalizzare l'intervento pubblico e ridurre la spesa<sup>19</sup>. Ciò si scontra

---

(16) Riprendendo le definizioni di «sostenibilità istituzionale» da NORAD - NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT, *Handbook in Assessment of Institutional Sustainability*, Norwegian Agency for Development Co-operation, 2000 e da L. LANZALACO, *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovazione e sostenibilità*, Padova, Cleup, 2009, pp. 177-190, Bolgherini identifica quattro dimensioni del concetto: 1) auto-riproducibilità; 2) adempimento; 3) autarchia; 4) legittimazione. Esse corrispondono rispettivamente alla capacità di un'istituzione di: 1) sopravvivere e svilupparsi, auto-analizzarsi, apprendere e adattarsi; 2) realizzare tutte le proprie funzioni; 3) mantenere le risorse disponibili/proprie; non dipendere da supporto esterno; avere un'organizzazione autonoma; 4) fornire e mantenere una leadership fortemente legittimata. S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 113.

(17) Si noti che in più occasioni gli elettori francesi hanno rinunciato ad aggregare Dipartimenti e Regioni, cosa che avrebbe consentito la riduzione delle cariche politiche: *referendum* in tal senso sono respinti in Corsica e Guadalupa nel 2003. Nel 2013 la popolazione dell'Alsazia rigetta la proposta, elaborata dai Consigli locali e naturalmente sostenuta da Parigi, di fusione dei due Dipartimenti della Regione (Haut- e Bas-Rhin).

(18) Per la quale si rimanda ai contributi del vol. 33 di *Amministrare*, 2003.

(19) Si veda P. LE LIDEC, *Réformer sous Contrainte d'Injonctions Contradictoires : L'Exemple du Comité Balladur sur la Réforme des Collectivités Locales*, in *Revue Française d'Administration Publique*, 131, 2009, pp. 477-496.

inevitabilmente contro mille resistenze, a cominciare dagli stessi Enti locali, ma anche tra i partiti; di conseguenza, il percorso di riforma non è rapido né lineare. Commissioni speciali e rapporti parlamentari mettono in discussione l'assetto del governo territoriale, ipotizzando l'abolizione dei Consigli generali (gli organi elettivi dei Dipartimenti), la creazione di *Métropoles*, la delimitazione delle competenze degli enti, la riduzione delle Regioni<sup>20</sup>. Mentre il centro-destra (*Union pour un Mouvement Populaire* - UMP) al potere tra il 2002 e il 2012, con le presidenze Chirac e Sarkozy, sostiene alcune di tali ipotesi, la sinistra vi si oppone denunciando un attacco alle casse e ai poteri di Dipartimenti e Regioni che essa in gran parte controlla dal 2004. Punto di svolta è la *loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, votata appunto dal centro-destra. Essa rende obbligatoria la cooperazione intercomunale entro il 2014, introduce il governo metropolitano nelle aree urbane con più di mezzo milione di abitanti, apre alle fusioni tra Regioni e tra Enti locali attraverso *referendum*, istituisce dal 2014 il consigliere territoriale<sup>21</sup> e stabilisce al 2015 la fine della *clause générale de compétence*<sup>22</sup>, cioè la facoltà degli enti di intervenire in tutte le materie per realizzare i propri obiettivi, senza una necessaria definizione legislativa delle loro competenze. Ma la legge non scalfisce la complessità istituzionale che era la sua stessa *raison d'être* e rimanda l'applicazione delle principali novità al quinquennio successivo, con il rischio di inversioni di marcia. Cosa che si verifica quando la sinistra torna al potere nella primavera 2012, con l'elezione del Presidente socialista François Hollande e la vittoria dei partiti di sinistra nelle successive elezioni legislative. In campagna elettorale, Hollande annuncia una «nuova tappa del decentramento»

---

(20) Si pensi a COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE (2008), *Rapport*, su [www.liberationdelacroissance.fr](http://www.liberationdelacroissance.fr), 2008; e a COMITÉ POUR LA REFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les Vingt Propositions*, su [www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr), 2009.

(21) Che cumula la carica di consigliere regionale e dipartimentale. Oltre alla riduzione dei costi della politica, l'obiettivo dichiarato è facilitare nella classe politica locale un più stretto coordinamento tra Dipartimenti e Regioni. L'ammontare annuale delle indennità di tutti i politici locali è stimato in € 1,4 miliardi (*Le Monde*, 16 gennaio 2014).

(22) Originata dalla legge sull'ordinamento comunale del 1884 ed estesa nel 1982 a Dipartimenti e Comuni.

senza tuttavia specificarne i dettagli e, comunque, senza promettere la riduzione del numero degli Enti locali<sup>23</sup>.

Avendo conquistato la quasi totalità delle Regioni nel 2004, insieme a molti Dipartimenti negli anni a seguire, la sinistra vi ha attuato un programma di governo *welfare-friendly* e si è opposta fermamente ai tagli alla spesa pubblica e alla legge 2010-1563, bollata come un attacco agli Enti locali. Quindi, soprattutto sulla spinta del ceto politico locale desideroso di allentare la dipendenza normativa e finanziaria dallo Stato per meglio controllare il *policymaking* locale<sup>24</sup>, la sinistra abroga la figura del *conseiller territorial*<sup>25</sup>. Si approva poi la *loi n. 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM), che ristabilisce la competenza generale di Comuni e Dipartimenti<sup>26</sup>, pur consolidando (art. 3) l'idea di enti capofila in specifici ambiti. Per i Dipartimenti, questi corrispondono alle materie oggetto di trasferimenti di funzioni nel corso degli anni: l'assistenza sociale e la solidarietà territoriale. La legge, inoltre, conferma dal 2015 la trasformazione nelle aree urbane con oltre 400mila abitanti degli enti inter-comunali istituiti per l'esercizio associato di funzioni (Epci) in Metropoli<sup>27</sup>.

---

(23) Si veda F. HOLLANDE, *Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, su [www.francoishollande.fr](http://www.francoishollande.fr), 2012.

(24) R. PAYRE, *L'émiettement du millefeuille territorial*, in *Le Monde*, 5.2.2014.

(25) Con la legge 2013-403 del 17 maggio che, inoltre, definisce nuove modalità di elezione dei Consigli dipartimentali, comunali e delle comunità di Comuni.

(26) L'art. 1 della legge stabilisce: «Il Consiglio generale regola con le sue deliberazioni gli affari del dipartimento. Decide in merito a tutti gli oggetti sui quali è chiamato a deliberare da leggi e regolamenti e su tutti gli oggetti di interesse dipartimentale di cui è investito. Ha competenza a promuovere la solidarietà e la coesione territoriale sul territorio dipartimentale, nel rispetto dell'integrità, dell'autonomia e delle attribuzioni di Regioni e Comuni».

(27) Le Metropoli francesi sono oggi quindici. Oltre a Nice-Côte d'Azur, già istituita nel 2010, vi sono quelle espressamente previste dalla *loi MAPTAM*: Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Montpellier Méditerranée, Nantes, Rennes, Rouen, Tolosa e l'eurométropole di Strasburgo istituite il 1° gennaio 2015. Grand Paris e Aix-Marseille-Provence, dotate di competenze particolari, sono state istituite il 1° gennaio 2016. Vi è inoltre la *Métropole de Lyon*, istituita il 1° gennaio 2015, che è un ente territoriale che ha sostituito nella comunità urbana di Lione le competenze del Consiglio generale del Dipartimento del Rhône. Infine, nel 2016 la Metropoli di Nancy si è costituita per aggregazione volontaria degli Enti locali.

In convenzione o su delega dei Dipartimenti, le Metropoli possono esercitare fino al 2017 le lo-

Ad inizio 2014 il presidente Hollande annuncia l'ennesima riforma, enfaticamente presentata come «Terzo atto del decentramento» dopo i primi due costituiti dalle leggi Defferre<sup>28</sup> e dalla riforma costituzionale del 2003. L'obiettivo dell'Eliseo è «porre fine a sovrapposizioni e confusioni» e «chiarire le competenze» delle collettività territoriali, nonché diminuire la spesa pubblica riducendo il numero delle Regioni, pur destinate a ricevere nuove competenze e il potere di adattare i regolamenti<sup>29</sup>. La bozza di disegno di legge sottoposta in primavera al *Conseil d'État* disegna Regioni più ampie, un'intercomunalità rafforzata e un ruolo ridimensionato dei Dipartimenti. La classe politica locale e la stampa aprono un ampio dibattito, sui nuovi confini regionali più che su poteri e competenze degli enti, stimolati anche da esternazioni governative come la promessa del Primo Ministro socialista Manuel Valls, durante il discorso programmatico in occasione del suo insediamento, di abolire i Dipartimenti entro il 2020.

Molti Consigli generali votano mozioni sulle previste fusioni, anche argomentando sullo scarso risparmio generato dalla riduzione del numero di enti. L'*Assemblée des Départements de France* (ADF), rappresentante il livello più sacrificato dalle bozze di riforma, si pronuncia con forza contro la «devitalizzazione» dei Dipartimenti e la loro progressiva scomparsa su motivazioni esclusivamente di bilancio, difendendo il mantenimento del loro ruolo a supporto di abitanti, famiglie, imprese e comunità nelle zone rurali, come presidio essenziale per i servizi pubblici e garanti della solidarietà territoriale<sup>30</sup>.

---

ro competenze dipartimentali in tema di assistenza sociale e di viabilità. Le Metropoli di Parigi, Lione e Marsiglia hanno uno statuto particolare con competenze più estese.

(28) Promesse dai Socialisti che, con François Mitterrand, per la prima volta nella storia della V Repubblica vanno al potere nel 1981, le cosiddette «leggi Defferre» (un pacchetto di leggi e decreti approvati tra il 1982 e 1986) hanno profondamente innovato il sistema di governo territoriale francese, in particolare trasferendo il potere esecutivo in Dipartimenti e Regioni dai Prefetti ai rispettivi Presidenti, abolendo la tutela prefettizia sugli atti degli Enti locali sostituita dal controllo giudiziario di legittimità, e facendo delle Regioni degli Enti locali a pieno titolo, con Consigli eletti direttamente dai cittadini.

(29) *Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée le 14 janvier 2014*, su [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

(30) «Preoccupati di fronte a un progetto di riforma territoriale comportante il rischio di privare i territorio rurali della propria rappresentanza politica, ciò che indebolirebbe la Repubblica;

Le forze politiche d'opposizione di destra (UMP), estrema destra (*Front National* - FN) e sinistra (*Front de Gauche* - FDG) manifestano contrarietà alla riduzione dei livelli di governo<sup>31</sup> e l'attaccamento al Dipartimento come ente «garante delle solidarietà territoriali e sociali» che dovrebbe ricevere competenze delle Regioni<sup>32</sup>. Anche il Partito radicale (*Parti Radical de Gauche* - PRG), partito di maggioranza solidamente impiantato in alcuni territori rurali, convergerà con l'UMP nel ritardare o diluire i disegni di riforme nel loro percorso parlamentare. Tra gli alleati dei socialisti solamente i Verdi, tradizionalmente regionalisti e federalisti, auspicano l'abolizione dei Consigli dipartimentali<sup>33</sup>.

Il 18 giugno 2014 il Governo approva due disegni di legge, uno sulla revisione dei confini regionali e l'altro sulla «nuova organizzazione territoriale della Repubblica» (Notre). Quest'ultimo, mirando alla «chiarificazione dell'organizzazione territoriale», tende esplicitamente a «rafforzare le Regioni» e l'intercomunalità e avviare un dibattito «sereno (...) sulle modalità di soppressione dei Consigli dipartimentali all'orizzonte del 2020, per giungere a una revisione costituzionale entro tale data»<sup>34</sup>. Il d.d.l. Notre ripropone la fine della *clause générale de compétence* per Regioni (art. 1) e Dipartimenti (art. 24) e proibisce ad un ente di finanziare attività di altri, tranne che negli ambiti culturale e sportivo, oltre a

---

considerata la necessità di politiche pubbliche di prossimità che contribuiscano allo sviluppo dei territori, all'uguaglianza tra cittadini e al rafforzamento delle solidarietà territoriali e sociali; affermando che i Dipartimenti giocano un ruolo decisivo nello sviluppo economico, la coesione dei territori e agiscono come federatori delle istituzioni locali; (...) noi Presidenti dei Consigli generali (...) rifiutiamo la scomparsa dei Dipartimenti con la scusa di economie sostanziali da realizzare, ma non dimostrate, che avrebbero come conseguenza una regressione del servizio pubblico; (...) esigiamo un dibattito nazionale dedicato a questa riforma e richiamiamo il ruolo importante e indispensabile giocato dai Dipartimenti, in particolare rurali, circa la coesione territoriale e l'equilibrio del territorio»: ADF, *Déclaration pour une reconnaissance des territoires ruraux et du rôle des Départements*, 10.6.2014.

(31) PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS - FDG, *Réforme territoriale, changer d'objectifs, d'ambitions et de méthode. Vers une République nouvelle*, 21.5.2014, su [www.pcf.fr](http://www.pcf.fr).

(32) FRONT NATIONAL, *Propositions du Front National sur la réforme territoriale remises au Président de la République et à la presse le 16 mai 2014*, Comunicato stampa, 16.5.2014, su [www.frontnational.com](http://www.frontnational.com).

(33) EUROPE ÉCOLOGIE - LES VERTS (EELV), Conseil Fédéral, *Réforme territoriale: EELV pour des régions fortes et dotées de réelles compétences*, 14-15.6.2014.

(34) *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Exposé des motifs*.

prevedere una rimodulazione delle competenze: mentre le Regioni disporrebbero di «tutte le leve necessarie per assicurare nei territori, accanto allo Stato, la responsabilità dello sviluppo economico, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese»<sup>35</sup>, i Dipartimenti si concentrerebbero sulle «solidarietà territoriali e umane»<sup>36</sup>. A partire dal 2017, quindi, le prime erediterebbero alcune competenze dei secondi: il trasporto pubblico locale e scolastico, la gestione della rete stradale dipartimentale e delle scuole secondarie di primo grado (*collèges*). Ai Dipartimenti resterebbero le competenze in materia di assistenza sociale e il sostegno e coordinamento delle attività dei Comuni (art. 24). Infine, entro il 2017 ciascuna delle Metropoli si vedrà attribuire tramite convenzione dai Dipartimenti, per delega o trasferimento (art. 23), almeno quattro competenze di una lista comprendente: la gestione dei fondi per le politiche per la casa, i programmi di inserimento lavorativo dei disoccupati, il sostegno ai giovani e alle famiglie in difficoltà, il sostegno agli anziani, il turismo, la rete stradale urbana<sup>37</sup>.

Il Governo sceglie di procedere con il primo d.d.l. che, nonostante le opposizioni parlamentari – alla fine i socialisti resteranno quasi gli unici a sostenerlo – diviene la legge n. 29-2015 che riduce le Regioni della Francia continentale a 12 dal 2016. Quanto al d.d.l. Notre, nel corso delle varie letture, il Senato, dove la destra e il centro riconquistano la maggioranza nella primavera 2015, sensibile agli interessi dipartimentali, cerca di eliminare le principali innovazioni circa le attribuzioni di competenze<sup>38</sup>. All'Assemblea Nazionale la maggioranza di sinistra reintegrerà alcune proposte ma non si opporrà ad altre modifiche. Nel corso del dibattito finale<sup>39</sup>, la legge – definita dal relatore di maggioranza un «compromesso» tra le posizioni delle due Camere, suscettibile di de-

---

(35) *Ibidem*.

(36) Questa l'intestazione del Titolo I, cap. I.

(37) In assenza di convenzione, tutte le competenze saranno trasferite alle Metropoli dal 1° gennaio 2017.

(38) Difendendo, ad esempio, il mantenimento dei trasporti scolastici a livello dipartimentale.

(39) *Assemblée nationale, XIV législature, Session extraordinaire de 2014-2015, Compte rendu intégral, Première séance du jeudi 16 juillet 2015.*

ludere chi avrebbe voluto una riforma più profonda – troverà l'approvazione di socialisti ed ecologisti e l'opposizione del centro-destra. Validata dal Consiglio costituzionale<sup>40</sup>, la legge NOTRE n. 2015-991, promulgata il 7 agosto, prevede che i Dipartimenti, ancorché privati della competenza generale<sup>41</sup>, conservino – con apprezzamenti dei loro rappresentanti<sup>42</sup> – le competenze di prossimità quali la gestione e manutenzione della rete stradale e dei *collèges*, la possibilità di derogare al trasferimento alle Regioni dei porti dipartimentali (art. 22), nonché tutte le competenze in ambito sociale e l'assistenza a Comuni ed EPCI in materia di investimento e supporto tecnico (art. 94). Essi mantengono inoltre funzioni concorrenti con lo Stato e gli altri Enti locali in ambito sportivo, culturale e turistico (art. 104), ma perdono competenze nelle materie dello sviluppo economico e del trasporto scolastico (art. 15)<sup>43</sup>, che passano alle Regioni. Resta il principio che, nelle aree metropolitane, il trasferimento delle competenze avvenga tramite convenzione (art. 90), mentre nel frattempo si apre uno scenario di incertezza finanziaria per il livello dipartimentale con la cancellazione di una parte dei trasferimenti. Infine, i due Dipartimenti corsi si fonderanno con l'ente regionale in un unico ente dal 2018 (art. 30)<sup>44</sup>.

#### 4. *Italia: il percorso interrotto verso la fine delle Province*

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, organizzazione e funzioni degli Enti locali vengono modificate incrementalmente da varie norme settoriali poiché nessun disegno di legge per il riordino di funzioni comunali e provinciali conclude l'*iter* legislativo. Le razionalizzazioni degli ultimi anni sono soprattutto frutto delle successive *spen-*

---

(40) Con l'eccezione delle parti dell'art. 59 concernente le modalità d'elezione dei consiglieri metropolitani parigini.

(41) E, quindi, ristretti nel loro campo d'azione alle materie esplicitamente enumerate dal Testo unico degli Enti locali (*Code général des collectivités territoriales*) che la legge Notre emenda.

(42) AdF, *Vote solennel du PJJ Notre : Les départements satisfaits des avancées mais vigilants sur certains aspects*, Comunicato stampa, 2015.

(43) Laddove già non esista un consorzio responsabile. La funzione è comunque delegabile tramite convenzione dalle Regioni a Dipartimenti, Comuni o EPCI.

(44) Come in seguito confermato e definito dalla *ordonnance* del 21 dicembre 2016.

*ding review*<sup>45</sup>. Diversi interventi legislativi<sup>46</sup> tentano di contenere la spesa pubblica attraverso la soppressione di enti pubblici, l'eliminazione di direttori generali e difensori civici per i Comuni piccoli e medi, il divieto della creazione di nuovi consorzi e la chiusura degli esistenti non obbligatori per legge, il perseguimento di economie di scala a livello di piccoli Comuni attraverso l'obbligo di gestione associata di funzioni e la costituzione di Unioni<sup>47</sup>. Si ricorda inoltre il processo operato dalle Regioni<sup>48</sup> di revisione delle Comunità montane con esiti differenziati sul territorio: in alcuni casi aggregazione e, in altri, soppressione.

Nel frattempo, si fa strada l'ipotesi di cancellazione della Provincia, che diviene obiettivo privilegiato della battaglia contro i costi della politica e la ridondanza dei livelli di governo mossa dai *media* e da settori della politica e dell'opinione pubblica. La Provincia diviene l'anello

«isolato dal contesto delle relazioni intergovernative per intervenire al fine di ridurre la spesa pubblica e, in particolare, un aspetto specifico della spesa pubblica ovvero i «costi della politica»<sup>49</sup>.

L'idea viene promossa da diverse forze politiche: mentre per le elezioni del 2008 il Partito Democratico propugna l'eliminazione delle Province nelle aree metropolitane<sup>50</sup>, nel 2013 – a riforma ormai avviata, come si vedrà – il Popolo della Libertà<sup>51</sup>, Scelta Civica e il Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo ne proporranno l'abolizione tramite modifica costituzionale.

(45) A causa delle quali, dal 2010 al 2014, le Province hanno tagliato del 15% la propria spesa corrente, scesa a 7 miliardi e € 200 milioni, e di circa il 40% gli investimenti. Dati UPI.

(46) Il 78/2010 convertito nella legge 122/2010, il 138/2011 convertito nella legge 148/2011, il 201/2011 e il 95/2012 convertiti nella legge 135/2012.

(47) Misure, queste, rimaste largamente senza effetti concreti a causa dell'inerzia locale.

(48) Dopo un input statale, rappresentato dall'infruttuoso tentativo di abrogazione con la legge finanziaria del 2008, poi cassato dalla Corte costituzionale con sentenza 237/2009.

(49) C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., p. 311.

(50) PARTITO DEMOCRATICO, *Il programma di governo del PD*, 2008.

(51) POPOLO DELLE LIBERTÀ, *Forza, Italia!, Programma elezioni politiche 24-25 febbraio*, 2013.



Oltre alle pressioni finanziarie e politiche nazionali, ad affossare le Province interviene un attore esogeno. Come ricorda Baccetti<sup>52</sup>:

«In una lettera del 5 agosto 2011 (...) del Presidente Jean Claude Trichet e del suo successore designato Mario Draghi, la BCE indicava al Governo italiano, tra l'altro, le decisioni da prendere "immediatamente" per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica. Tra le misure suggerite c'erano "le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali" e, appunto, «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)».

I Governi che si succedono dal 2011 intraprendono dunque la progressiva liquidazione delle Province. Il d.l. 201 del 6 dicembre 2011 commissaria le Province con amministrazioni in scadenza nel 2012 e 2013, facendo dei Presidenti uscenti i Commissari, e prevede nelle Regioni ordinarie il sostanziale azzeramento delle funzioni provinciali, limitate (art. 23, c. 14) «esclusivamente (a)le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale»; le altre funzioni sono da trasferire ai Comuni entro il 30 aprile 2012 «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni» (c. 18)<sup>53</sup>. In seguito il d.l. 95/2012, convertito con modifiche nella legge 135/2012, prevede (art. 17) che, per contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei, necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, le Province siano soppresse o accorpate. Ma la proposta governativa di accorpamenti, con la strenua opposizione di tutti gli enti interessati, non viene convertita in legge a causa della caduta del Governo Monti con scioglimen-

---

(52) C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., p. 311.

(53) Il c. 18 del medesimo articolo stabilisce che «il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012», mentre (c. 17) «il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti» e (c. 20) «con legge dello Stato è stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono.»

to delle Camere. Nel 2013 sarà il Governo Letta a proporre di spogliare le Province di quasi tutte le funzioni e trasformarle in enti di secondo grado retti dai Sindaci, mentre in Sicilia la Regione autonoma modifica le Province in Consorzi di Comuni<sup>54</sup>.

Il percorso subisce tuttavia una clamorosa quanto annunciata battuta d'arresto: la Corte costituzionale con sentenza 220/2013 sospende l'eutanasia degli enti intermedi, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme dei Governi Berlusconi e Monti, volte al riordino organico dell'ente provinciale e all'istituzione delle Città metropolitane ma inserite in decreti legge che, come noto, sono concepiti dall'art. 77 Cost. per provvedimenti «in casi straordinari di necessità e d'urgenza». Pronta la reazione del Governo, che con il d.d.l. costituzionale A.C. 1542, presentato il 20 agosto 2013 alla Camera, mira ad eliminare ogni riferimento alle Province dalla Carta fondamentale, mentre un d.d.l. «sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni» proposto dal Ministro Delrio annovera esplicitamente tra gli obiettivi la riduzione della «classe politica» e dei suoi costi<sup>55</sup>, confermando la prospettiva di due soli livelli di rappresentanza diretta nei territori: Comuni e Regioni. L'UPI reagisce con un parere negativo sul d.d.l. che «ripropone (...) gli obiettivi della gran parte delle norme (...) giudicate incostituzionali dalla Consulta e determina un quadro di riferimento incerto ed indefinito per le istituzioni locali: al contrario di quello che si afferma, la spesa si moltiplicherà e aumenteranno il caos normativo e i disservizi per i cittadini»<sup>56</sup>. Pur favorevole ad un riassetto delle competenze tra Enti locali che consenta maggiore chiarezza, col presupposto del «mantenimento dell'identità provinciale come base territoriale su cui costruire un livello di governo di area vasta riconoscibile, autonomo e democraticamente responsabile, che consenta di realizzare economie di scala con riflessi positivi sulla spesa pubblica», l'associazione attacca in particolare la «negazione della de-

---

(54) Anche in Sardegna le Province sono state di fatto cancellate con un commissariamento fino al 2015, in attesa di una definitiva legiferazione da parte del Consiglio regionale, avvenuta nel gennaio 2016.

(55) *Relazione che accompagna lo «Schema di disegno di legge recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni».*

(56) Parere UPI sul d.d.l. Delrio, Conferenza unificata il 26.9.2013, p. 4.

mocrazia» e la confusione che deriverebbero dall'approvazione del d.d.l.<sup>57</sup>. La maggioranza di centro-sinistra prosegue<sup>58</sup> l'*iter* parlamentare del d.d.l. in favore della «semplificazione del quadro istituzionale» per porre termine alle «sovrapposizioni di competenze» e «funzioni improprie» degli Enti locali<sup>59</sup>. Tutte le opposizioni si schierano contro, dalla destra (Forza Italia denuncia «un *golpe*», Lega Nord e Fratelli d'Italia criticano una «falsa riforma») a Sinistra Ecologia e Libertà (SEL), contraria alla «sdemocratizzazione» delle Province, passando per il Movimento 5 Stelle.

L'esito è la legge n. 56 del 7 aprile 2014 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni» (o «legge Delrio») adottata «in attesa della riforma del Titolo V (...) della Costituzione» (art. 1, c. 3). Ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, le Province divengono enti territoriali di area vasta retti da organi di secondo livello. Nessuna carica ha indennità di funzione: sono pertanto sottratti alla classe politica locale circa 4.000 posti remunerati<sup>60</sup>. Da notare che, con la precedente legge elettorale del 1993, il Presidente provinciale eletto direttamente dai cittadini era divenuto un attore politico di rilievo, dotato di legittimazione elettorale e visibilità. Nelle parole del suo ispiratore, la legge disciplina le Province:

«come enti territoriali di area vasta, a copertura costituzionale in via di esaurimento. Esse si configurano come titolari della gestione di poche funzioni fondamentali e, per il resto, come istituzioni a base associativa vincolata, che la legge pone a disposizione dei Comuni, da un lato, delle Regioni dall'altro»<sup>61</sup>.

---

(57) *Ivi*, p. 5 ss.

(58) Non senza difficoltà, visto l'alternarsi del Governo Letta col Governo Renzi nel febbraio 2014 e il concomitante passaggio di alcuni gruppi parlamentari all'opposizione, nonché la sostituzione dei relatori del d.d.l. in Parlamento. Si veda: F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. XXII-XXIII.

(59) Citazioni da: Camera dei deputati, *Resoconto stenografico seduta di giovedì 3 aprile 2014*, p. 39 ss.

(60) C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit.

(61) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, cit., p. XXI.

La legge, infatti, «è pensata fin dal primo momento» come un «ponte fra il quadro costituzionale esistente e la sua riforma» in progetto «secondo una direzione di marcia coerente col dibattito politico-istituzionale, con le iniziative» dei Governi precedenti e con «la presentazione in parallelo di un d.d.l.» costituzionale per l'eliminazione delle Province dalla Costituzione<sup>62</sup>. Le funzioni fondamentali delle Province, di cui le Regioni possono solo definire le modalità di esercizio, sono ora (art. 1, c. 85):

- pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo sul trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali;
- programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito lavorativo e promozione delle pari opportunità<sup>63</sup>.

D'intesa coi Comuni, sono esercitabili le ulteriori funzioni di stazione appaltante, monitoraggio dei contratti di servizio, organizzazione di concorsi e procedure selettive e predisposizione di documenti di gara. Tutte le altre funzioni svolte per delega o attribuzione regionale devono essere trasferite ad altro livello di governo, previa intesa in Conferenza unificata, mentre un decreto deve definire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse connesse al loro esercizio. Le Regioni devono attuare l'intesa entro la fine del 2014<sup>64</sup>.

Dal 1° gennaio 2015 nove Province<sup>65</sup> e Roma Capitale sono definitivamente trasformate in Città metropolitane. Oltre alle funzioni provinciali, ad esse spettano: l'adozione del Piano strategico triennale del territorio

---

(62) *Ivi*, p. 110.

(63) Grazie a un efficace *lobbying*, alle Province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri» sono assegnate anche competenze in merito allo sviluppo strategico del territorio e alla gestione di servizi, nonché le relazioni istituzionali con enti territoriali confinanti (art. 1, c. 86).

(64) Le Regioni autonome di Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni alla legge (art. 1, c. 145).

(65) Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

metropolitano; la pianificazione territoriale generale, comprese strutture di comunicazione, reti di servizi e di infrastrutture; la gestione coordinata dei servizi pubblici di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione.

In sintesi, la Città metropolitana acquisisce funzioni di pianificazione e gestione in grado di fissare vincoli e obiettivi ai Comuni ed è disegnata come una sorta di grande Comune con al centro la città capoluogo il cui Sindaco, infatti, è Sindaco metropolitano. La Provincia, invece, diviene una sorta di agenzia dei Comuni, finalizzata alla condivisione di una serie di scelte e servizi tra gli Enti locali, ma le sue funzioni fondamentali – ridotte all'ossatura minima di quelle storicamente di competenza provinciale – non rimandano ad attività di indirizzo sovraordinato ai Comuni per i quali essa può svolgere, d'intesa con gli stessi, attività di supporto.

Si avvia quindi la fase attuativa della legge. Nelle 64 Province e Città metropolitane soggette a rinnovo le elezioni si tengono nell'autunno 2014, quando scompare un intero ceto politico professionale o semi-professionale<sup>66</sup>.

Quanto alle funzioni non fondamentali, si apre una fase dialettica tra Governo e Regioni a Statuto ordinario, le quali insistono sulla necessaria connessione tra le funzioni da riallocare e i criteri per il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali. L'11 settembre 2014 l'accordo in Conferenza unificata fissa la cornice per la redistribuzione tra enti delle funzioni già esercitate dalle Province, compresi i risvolti finanziari e di personale, e il mese seguente si insedia l'Osservatorio per l'attuazione della legge, che coordina il riordino delle funzioni nelle Regioni in raccordo con gli Osservatori regionali. Le Regioni intraprendono percorsi differenziati. Entro fine anno solo una (Toscana) riesce a legi-

---

(66) Per anni si è sostenuto che i partiti italiani sul territorio sono deboli rispetto agli amministratori pubblici, i quali sono direttamente selezionati dagli elettori e ne costituiscono l'architrave. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., p. 303. Tuttavia, le elezioni dei nuovi enti di secondo livello vedono il ritorno in auge dei partiti politici, che gestiscono interamente la fase di costituzione delle liste e le alleanze elettorali.

ferare; altre 9 adottano in Giunta dei progetti di legge<sup>67</sup>, mentre ANCI ed UPI cercano di scongiurare un nuovo centralismo regionale in un'inedita alleanza con prese di posizioni comuni per tutta la seconda metà del 2014. Il 26 marzo 2015 la Corte costituzionale con la sentenza 50/2015 conferma la compatibilità costituzionale della legge Delrio, respingendo i ricorsi mossi da quattro Regioni.

Il Presidente del Consiglio, intanto, emana un decreto contenente i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse connessi al nuovo assetto delle funzioni e si apre con molta confusione la fase di mobilità del personale delle Province agli altri enti: vengono compilati appositi elenchi di personale soprannumerario rispetto alle nuove funzioni di Province e Città metropolitane, ma non si prevedono garanzie od obblighi di assunzione da parte degli altri enti (Regioni e Comuni). Ancora una volta, però, interviene con veemenza il fattore finanziario: la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014<sup>68</sup>), oltre a determinare un taglio del 50% dei costi per il personale delle Province e del 30% per le Città metropolitane, definisce la quota provinciale e metropolitana della riduzione della spesa pubblica in € 1 miliardo nel 2015, 2 nel 2016 e 3 nel 2017. Ciò porta ben oltre la metà degli enti a rischio di dissesto, peraltro compromettendo l'esercizio delle funzioni fondamentali<sup>69</sup>, a fronte di ulteriori spese per le funzioni aggiuntive ancora in ca-

---

(67) Il percorso regionale di attuazione della legge 56/2014, con l'approvazione e pubblicazione delle leggi di riordino, si è concluso solo il 31.12.2015 con la l.r. 17 del Lazio. Accanto a molte conferme di funzioni non fondamentali rimaste alle Province (in Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia e Veneto) fino a nuove disposizioni (diverse Regioni hanno già intrapreso la modifica normativa dell'assetto di funzioni), in diversi casi esse sono andate a potenziare quelle comunali, ma si hanno pure esempi di un massiccio accentramento a livello regionale delle medesime, specialmente nelle Marche ma anche in Abruzzo, Toscana e Lazio. Per un resoconto aggiornato all'autunno 2015 si rimanda a S. BOLGHERINI, A. LIPPI, S. MASET, *I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio*, in ANCI Toscana, *La riallocazione delle competenze e del personale provinciale e i processi di costituzione delle Città metropolitane. Una ricognizione sullo stato di attuazione della l.56/2014*, Treviso, 2015, pp. 7-56.

(68) La quale dispone inoltre linee-guida per la redazione di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale di Province e Città metropolitane, finalizzati ad accompagnare la transizione delle amministrazioni provinciali verso i nuovi enti di area vasta.

(69) Per le quali, secondo UPI, nel 2015 occorrerebbero € 2.300 milioni a fronte di € 2.100 milioni disponibili dopo i tagli. UPI, *Osservazioni UPI decreto legge n. 78/15 «Disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali»*, Audizione Commissione Bilancio Senato della Repubblica, 7.7.2015.

po agli enti in attesa della riallocazione, di fatto rendendo «impossibile l'applicazione letterale» della Delrio<sup>70</sup>. Poche settimane servono quindi alle amministrazioni provinciali per passare da una posizione rivendicativa, che cercava di salvaguardare le funzioni esistenti, ad una minimalista con la richiesta alle Regioni di riprendersi tutte le funzioni a suo tempo delegate, nonché il relativo personale che gli enti non sono più in grado di mantenere<sup>71</sup>.

Quanto alla riforma costituzionale, essa viene approvata in via definitiva il 12 aprile 2016<sup>72</sup>. Si tratta della terza revisione della Carta fondamentale in quindici anni che ha tra gli oggetti la geografia istituzionale della Repubblica, un tema evidentemente critico e ciclicamente in agenda nel sistema politico-istituzionale italiano. Il testo di legge elimina dalla Carta ogni riferimento alle Province, a cominciare dall'art. 114, demandando alle leggi statali e, per le rispettive competenze, regionali il compito di definire ordinamento e ambiti di attività di non meglio precisati enti di area vasta<sup>73</sup>. La revisione costituzionale, pertanto, «conferma» e «conforta» l'impostazione della legge

---

(70) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, cit., p. XXXVIII. Come osserva lo stesso autore a p. XXIII: «Mentre il disegno della legge n. 56 prevede che prima si individui come ricollocare le funzioni fondamentali, e solo successivamente si proceda alla riallocazione del personale e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il loro esercizio, la legge n. 190 ha invertito, di fatto, modalità e tempi».

(71) *Ibidem*. Nell'agosto 2015 la conversione in legge del d.l. 78/2015 prevede il trasferimento del personale della polizia provinciale a quella comunale e l'obbligo per le Regioni inadempienti la legge Delrio – che, cioè, non hanno riassorbito funzioni non fondamentali delegate alle Province – di indennizzare (con somme da definire con decreto) Province e Città metropolitane per le spese sostenute per il loro esercizio. Le Regioni potranno altresì definire ambiti territoriali «comprensivi di due o più enti di area vasta per l'esercizio ottimale in forma associata» di funzioni loro conferite, «anche tramite organi comuni» (art. 5, c. 4-ter).

(72) «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» (16A03075), *GU Serie Generale* n. 88 del 15-4-2016.

(73) L'art. 40 (*Disposizioni finali*), c. 4 della legge recita: «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale».

56/2014<sup>74</sup>. Revisione che, tuttavia, non entra in vigore in seguito alla bocciatura nel *referendum* del 4 dicembre 2016. Gli enti provinciali, pertanto, continuano ad esistere accanto alle Città metropolitane, pur muovendosi in un limbo finanziario<sup>75</sup> oltre che in attesa di una stabilizzazione istituzionale<sup>76</sup>.

### 5. *La riforma degli enti intermedi: finalità simili, esiti diversi*

L'organizzazione territoriale delle repubbliche francese e italiana si trova nel pieno di un processo di riforma che ha decisamente invertito la rotta rispetto al decennio precedente, caratterizzato da uno sforzo decentralizzatore attuato anche con revisioni costituzionali improntate alla sussidiarietà verticale. Partendo da premesse molto simili, la riforma degli enti intermedi nei due Paesi ha intrapreso percorsi paralleli, che hanno in comune la determinante finanziaria. Inserendosi nella finestra di *policy* aperta dalla crisi economica e fiscale, i Governi hanno messo in agenda e condotto fino all'approvazione legislativa rilevanti modifiche istituzionali supportate da una retorica dell'efficienza e della razionalizzazione, per limitare la frammentarietà delle funzioni degli Enti locali e accrescerne l'efficacia, il cui vero motore è stata l'esigenza di ridurre la spesa pubblica. Questa scelta è stata spinta sia dai fattori esogeni, cioè la volontà di dimostrare ai *partner* e alle istituzioni UE una capacità riformatrice, che endogeni, ossia il sostegno popolare alla riduzione dei costi dell'apparato pubblico.

Per quanto concerne il processo, si è perseguita una strategia di imposizione anziché di negoziazione o incentivazione ai processi aggregativi

---

(74) L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 283-298. Questa citazione a p. 295. Nelle parole di F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, cit., p. XIX, la legge Delrio anticipa «innovazioni che il successivo testo di riforma costituzionale ha fatto proprie e consolidato».

(75) Continuando a denunciare la situazione finanziaria di enti a rischio di collasso, a fine 2016 l'UPI ha richiesto al Governo, in occasione della discussione parlamentare della legge di bilancio, 650 milioni di € per le Province e 250 per le Città metropolitane per l'amministrazione delle funzioni fondamentali.

(76) Laddove la legge 56/2014 è stata promulgata «in attesa della riforma del Titolo V» (art. 1, c. 5 e c. 51).



degli Enti locali che, peraltro, laddove proposti, non hanno condotto ad esiti favorevoli: come visto, sinora in Francia tutti i *referendum* miranti a fondere Dipartimenti e Regioni in enti unici sono falliti<sup>77</sup>.

Naturalmente, non tutti gli attori politici e istituzionali hanno visto con favore i mutamenti istituzionali qui esposti. Le associazioni degli enti interessati e buona parte della classe politica locale hanno cercato di fare *lobbying* inizialmente per resistere ai cambiamenti e poi limitare i danni, mentre le opposizioni parlamentari hanno contrastato le nuove leggi, alcune difendendo lo *status quo* (in Italia soprattutto Lega Nord e SEL), altre (*Les Républicains*, ex-UMP, nei dibattiti parlamentari dell'estate 2015) accusando la maggioranza di voler danneggiare quegli enti, i Dipartimenti, dove la sinistra è ormai minoritaria. I temi veicolati dagli oppositori delle riforme di entrambi i versanti delle Alpi sono i seguenti: la diminuzione di spazi democratici, di rappresentanza e prossimità, quali Province e Dipartimenti sono stati per decenni; le rimostranze ai continui tagli ai trasferimenti che minacciano di compromettere i servizi; l'avversione ad un approccio tecnocratico *top-down* di razionalizzazione che poco considera le particolarità territoriali; l'insistenza sul carattere illusorio di efficienze e risparmi indotti dalle riforme, in particolare sui costi della politica, vista anche la quota marginale di Province e Dipartimenti sul totale della spesa pubblica.

Per quanto attiene al contenuto delle riforme, riprendendo le tipologie sopra presentate, nel 2014 in ambedue i Paesi non vi erano le condizioni politiche per una rapida e indolore revisione costituzionale in grado di condurre una radicale «riforma strutturale»<sup>78</sup> come la pura e semplice abolizione del livello intermedio, più volte adombrata dal Governo socialista francese e tentata dai Governi italiani. Non vi sono state nemmeno vere e proprie «riforme finanziarie», pur se è innegabile che si siano accentuati i tagli ai trasferimenti agli enti intermedi; questi, come visto per il caso della legge 190/2014, hanno sostanzialmente pregiudici-

---

(77) Mentre nella Penisola la gestione associata obbligatoria di funzioni comunali si è rivelata un insuccesso, tanto da essere stata descritta come mera «politica simbolica». M. CASULA, *Il vincolo della gestione associata per i piccoli Comuni: caso di politica simbolica?*, in *EyesReg*, 1, 2016, p. 3.

(78) B. DENTE, F. KJELLBERG, *Introduction*, cit., p. 11.

cato un'attuazione ordinata della riforma in Italia.

I Governi, perciò, hanno voluto imprimere discontinuità all'organizzazione territoriale, ma sinora vi sono riusciti solo parzialmente. Mentre si è consolidata la presenza delle Metropoli, già previste dal 2010 nella normativa francese e dal 2001 nell'ordinamento costituzionale italiano, l'essenza del cambiamento è classificabile come una «riforma funzionale», risultando in una rimodulazione per via legislativa delle competenze degli enti territoriali che, per il livello intermedio, è consistita in una parziale (Francia) o sostanziosa (Italia) riduzione.

In Francia si è assistito ad una *conversion*<sup>79</sup> laddove si sono introdotte modifiche allo *status quo*, senza stravolgerlo, attraverso l'assegnazione di nuovi compiti ai vari enti territoriali; il livello dipartimentale ha, in particolare, risentito del rafforzamento della dimensione regionale e metropolitana che è stata una finalità perseguita dalle riforme, ma non è stato intaccato nelle sue risorse politiche<sup>80</sup> e finanziarie. La soppressione dei Dipartimenti, annunciata dal Primo Ministro Valls nella primavera 2014, già prima dell'approvazione della legge Notre è uscita dall'agenda politica<sup>81</sup>, come peraltro conferma l'assenza o genericità di riferimenti al tema nei programmi dei candidati alle primarie del centro-destra (novembre 2016) e di socialisti e alleati (gennaio 2017) per le elezioni presidenziali del 2017.

---

(79) J. HACKER, *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, cit.; W. STRECK, K. THELEN, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, cit.

(80) I Dipartimenti continuano ad avere una legittimazione democratica diretta e nel marzo 2015 si sono svolte le elezioni dipartimentali.

(81) Nel novembre 2014 Valls ha riconosciuto al congresso dell'Adf la necessità di un livello di governo intermedio tra Regione e Comune, rimandando a dopo il 2020 – quindi di fatto affossando – l'evoluzione del «quadro dipartimentale» che dovrà avvenire «serenamente e per tappe». E. NUNES, *Suppression des départements, la volte-face de Manuel Valls*, in *Le Monde*, 6.11.2014. Pare quindi profetica l'affermazione del 1988 di Mény: «La Francia sembra condannata ad avere uno dei più articolati network amministrativi dell'Occidente». Y. MÉNY, *Radical Reforms and Marginal Change: the French Socialist Experience*, in B. DENTE, F. KJELLBERG (a cura di), *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, cit., pp. 130-149. Citazione a p. 148.

Lo Stato sta comunque rivedendo la sua articolazione nei territori con una certa coerenza rispetto alle leggi del 2015, in particolare attraverso il decreto n. 2015-510 *portant Charte de la déconcentration*. Esso conforta il livello dipartimentale come dimensione territoriale ordinaria per la messa in opera delle politiche pubbliche.

In Italia, dopo il fallimento delle riforme tentate negli anni 2010-2013, ci si è invece avvicinati ad un vero *displacement*, cioè una sfida allo *status quo* con la ristrutturazione delle Province esistenti, operata dalla legge Delrio. Come ricordano Dente e Kjellberg, le fattispecie di riforma del governo locale difficilmente sono esclusive; in altri termini, si possono contemporaneamente verificare diversi dei tipi di mutamento che essi identificano. E infatti la legge 56/2014, accanto a modifiche funzionali, ha altresì introdotto una «riforma organizzativa», giacché nella fattispecie è mutato «il legame tra i cittadini e gli organi decisionali locali»<sup>82</sup>, poiché Presidenti e Consigli provinciali sono oggi eletti indirettamente. A contribuire alla difformità degli esiti delle riforme nei due casi, stante la somiglianza di premesse e percorso, paiono ad avviso di chi scrive – per richiamare i modelli di cambiamento sopra citati<sup>83</sup> – le barriere esterne alle istituzioni da riformare: in Francia il contesto politico-istituzionale è stato fortemente ostile al cambiamento, portato avanti dall'esecutivo e dalla sola maggioranza socialista nell'Assemblea nazionale. In Italia, invece, l'ambiente è da tempo assai favorevole alla razionalizzazione del governo locale. Nel dettaglio, tre fattori di carattere contestuale, eminentemente politici, sono risultati determinanti.

Il primo è costituito dalla tematica dei costi della politica, posta da tempo nell'agenda politica italiana da alcuni imprenditori di *policy* di successo. Come visto, mentre i Dipartimenti continuano a rappresentare i cittadini dell'*Héxagone*, nelle Province, gli enti maggiormente bersagliati dagli attori mediatici e politici avversi ai costi della politica, le amministrazioni che sono andate a rinnovo sono ora rette da un ceto politico non professionale, essendo prevista dalla legge Delrio la gratuità delle cariche.

Il secondo è la congiuntura politica in cui si è trovata l'Italia in questi ultimi anni. A partire dal 2011, infatti, si sono susseguiti alcuni Governi di larghe intese con la convergenza di forze di vario colore politico sull'obiettivo primario di risanare i conti pubblici per favorire la stabili-

---

(82) B. DENTE, F. KJELLBERG, *Introduction*, cit., p. 13.

(83) J. HACKER, *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, cit.; W. STREECK, K. THELEN, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, cit.

tà finanziaria dello Stato e la ripresa economica. Come visto, tra le misure intraprese vi è stato il ridimensionamento degli enti territoriali il quale, comunque, è stato portato a termine solo dall'attuale maggioranza. Al contrario in Francia, sistema politico decisamente più maggioritario – strutturalmente caratterizzato, cioè, dalla chiara alternanza tra due coalizioni di Governo –, a partire dalle leggi Defferre tutte le modifiche all'architettura istituzionale sono state oggetto di scontri e manovre partigiane<sup>84</sup> e, quindi, è sempre mancato un ampio consenso per una grande riforma. Peraltro, nel caso della legge Notre le forze politiche francesi più ostili all'*establishment* politico e burocratico – si pensi a FN e FDG – si sono spese a favore della permanenza dei Dipartimenti.

Infine, la classe politica locale ha giocato nei due contesti un ruolo diverso, specialmente giacché, essendo la normativa italiana sulle incompatibilità di carica assai restrittiva, essa nella Penisola è sostanzialmente distinta da quella nazionale, mentre Oltralpe vi è, come noto, ampia sovrapposizione tra le due, grazie alla prassi del *cumul des mandats*<sup>85</sup>. In particolare, per la sua modalità d'elezione indiretta e la sua composizione, comprendente molti eletti negli Enti locali, il Senato francese è istituzionalmente deputato a difendere gli interessi locali, specie delle zone rurali. Per ritardare o diluire i disegni di riforma governativi la destra, parte del PRG e i comunisti hanno fatto leva proprio sul Senato come Camera degli interessi locali, secondo uno schema già sperimentato in passato<sup>86</sup>.

---

(84) Si veda P. LE LIDEC, *Décentralisation, Partis Politiques et Alternances: de la Revendication au Consensus*, in *Pouvoirs Locaux*, 4, 1997, pp. 69-74 e *Id.*, *Réformer sous Contrainte d'Injonctions Contradictaires: L'Exemple du Comité Balladur sur la Réforme des Collectivités Locales*, cit.

(85) Diversi interventi normativi a partire dal 2000 hanno ridotto la possibilità di cumulare cariche esecutive negli Enti locali tra loro e con incarichi ministeriali, ma resta aperta la possibilità per gli eletti locali (consiglieri, sindaci o presidenti) di sedere in Parlamento. La legge del 14 febbraio 2014 «*interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*» ha definito al 31 marzo 2017 il termine di tale possibilità.

(86) Come ricorda Pasquier a p. 176, il Senato ha costantemente «incarnato il conservatorismo repubblicano in materia di decentramento e regionalizzazione», in particolare opponendosi al consolidamento del livello regionale a scapito di Dipartimenti e Comuni così come ad ogni tentativo di introdurre una gerarchia tra governi locali. Si vedano R. PASQUIER, *Le Pouvoir Régional. Mobilisations, Décentralisation et Gouvernance en France*, Parigi, Presses de Sciences Po, 2012 e P. LE LIDEC, *Décentralisation, Partis Politiques et Alternances: de la Revendication au Consensus*, cit.

In conclusione, è possibile parlare di “eutanasia mancata” del livello intermedio di governo poiché, pur essendo stata chiaramente espressa la volontà politica dei Governi italiano e francese di ridurre gli enti territoriali partendo dal livello intermedio, sia per motivazioni finanziarie che simboliche, essa si è ad oggi concretizzata, come descritto, in cambiamenti funzionali ed organizzativi e non in vere riforme strutturali. Anche perché, in Italia, la revisione costituzionale non è andata in porto. Questi cambiamenti sono un tentativo di razionalizzazione in una evidente logica di *upscaling*<sup>87</sup> coerente con una retorica dell’efficienza: in Francia alcune competenze comunali sono passate agli enti inter-comunali (EPCI) e alcune dipartimentali alle Regioni, mentre le Metropoli hanno assorbito funzioni sia comunali che dipartimentali; in Italia le funzioni non fondamentali delle Province sono tornate alle Regioni, che solo in piccola parte le hanno riattribuite alle amministrazioni provinciali o devolute ai Comuni.

Le riforme hanno quindi aperto una nuova stagione del governo del territorio all’insegna della geometria variabile, giacché il consolidamento della dimensione metropolitana comporta un assetto istituzionale assai più diversificato di quando Province e Dipartimenti esistevano in tutto il territorio nella medesima forma<sup>88</sup>. Resta da vedere se ciò acuirà la frammentazione e disorganicità del governo territoriale, oppure consentirà una vera razionalizzazione ed efficienza nella produzione di politiche e servizi locali.

---

(87) Cioè di innalzamento di scala dei governi locali; si veda H. BALDERSHEIM, L.E. ROSE (a cura di), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

(88) A ciò si aggiunga che in Italia si sono avviati percorsi differenziati tra le riforme degli enti territoriali e quelle delle autonomie funzionali (Camere di Commercio) e delle articolazioni periferiche dello Stato (prefetture), in particolare con la legge 124/2015 (“legge Madia”), la cui attuazione, tuttavia, procede a rilento ed è stata in parte arrestata, come noto, dalla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale. La legge Delrio già dispone che «le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della Città metropolitana» (art. 1, c. 147).

