

Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*

Gian Candido De Martin

Sommario

1. Interrogativi pendenti in tema di autonomie. – 2. Qualche elemento di analisi sulla finta autonomia degli enti territoriali. – 3. Il dilagante neocentralismo della “legislazione della crisi”. – 4. Le crescenti distorsioni e la carente effettività dei principi autonomistici. – 5. Le ambiguità delle proposte di riforma in discussione. – 6. I principali problemi di costituzionalità del d.d.l. 1212/2013. – 7. Le condizioni per una effettiva attuazione e un coerente completamento del disegno autonomistico.

1. Interrogativi pendenti in tema di autonomie

Porsi il problema di un eventuale nuovo assetto costituzionale per le autonomie – come propone il titolo del Convegno – a fronte della evidente degenerazione e involuzione, specie da ultimo, dello Stato autonomistico prefigurato nella Carta fondamentale significa, in sostanza, riconsiderare il significato dell’opzione per le autonomie nell’ordinamento della Repubblica, mettendo a fuoco soprattutto due ordini di interrogativi.

In primo luogo, si tratta di analizzare le ragioni dei tanti problemi istituzionali pendenti in ordine alle Regioni e agli Enti locali, pur dopo una ventennale stagione di riforme che avrebbero dovuto consentirne un potenziamento e una positiva valorizzazione, in particolare a seguito della legge n. 142 del 1990, per quanto riguarda i Comuni e le Province, nonché della riforma del c.d. federalismo amministrativo del ’97 e specialmente della novella costituzionale del titolo V del 2001, queste

(*) Il saggio riprende e sviluppa – con un aggiornamento al 15 marzo 2014 – l’intervento svolto all’incontro del gruppo San Martino su “Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?” (Bologna, 8 novembre 2013).

ultime concernenti tutte e tre le categorie di autonomie territoriali del sistema. In altre parole, c'è da chiedersi perché, soprattutto negli anni più recenti, si debbono registrare, da un lato, tanti interventi contraddittori e spesso di scarso respiro in materia di istituzioni autonomistiche e, dall'altro, tante disfunzionalità, confusioni e conflitti di competenze, disomogeneità ed inadeguatezze di assetti organizzativi, a parte le diffuse inefficienze gestionali e gli sperperi di risorse, frutto verosimilmente anche di un degrado delle classi dirigenti regionali e locali, con una deriva che ha finito per molti versi per disattendere, se non falsare, il modello autonomistico della Repubblica.

In secondo luogo, si tratta di verificare se la generale distanza tra i principi e le previsioni costituzionali e questa realtà problematica sia frutto di inadeguatezze del modello costituzionale, specie di quello conseguente alle modifiche del 2001 – peraltro, finora, restato in larga misura sulla carta, almeno per quanto riguarda le autonomie locali – oppure se dipenda da una sua carente attuazione. Se, in sostanza, i problemi nascano da un quadro costituzionale e normativo poco chiaro in tema di autonomie regionali e locali, eventualmente anche a causa della molteplicità dei livelli di istituzioni politico-territoriali, che sarebbero quindi da semplificare o ridurre, oppure se i nodi pendenti siano conseguenza soprattutto di una insufficiente applicazione e implementazione di questo disegno, se non del suo sostanziale abbandono.

Il punto di partenza di queste riflessioni non può che essere costituito, ovviamente, dalla considerazione che la Costituzione – dando corpo e sviluppo agli orientamenti dei costituenti più sensibili e lungimiranti in ordine al significato del riconoscimento e della promozione delle autonomie quali capisaldi dell'assetto istituzionale della Repubblica – ha prefigurato Regioni ed Enti locali come coesenziali al volto democratico dello Stato contemporaneo, partendo da un'idea non monolitica della sovranità, bensì articolata anche in una pluralità di corpi sociali e territoriali, ciascuno con una propria ragion d'essere. Di qui, la Repubblica come un'unità policentrica, in cui si dovrebbe realizzare quell'*armonia discors* postulata da Costantino Mortati all'atto della redazione del fondamentale principio autonomistico, sancito nell'articolo 5 della Costituzione, poi sviluppato nel nuovo art. 114 Cost., che espressamente riconosce un ruolo costitutivo del sistema repubblicano anche alle istituzioni politiche in-

frastatuali rappresentative, a tre livelli, di comunità territoriali, considerate tutte come partner del sistema repubblicano, sia pure con diverso ruolo: soprattutto legislativo e programmatico quello delle Regioni, essenzialmente amministrativo e operativo quello dei Comuni e delle Province¹. Di qui il *favor* per le autonomie, da promuovere il più possibile, con un rovesciamento di prospettiva che supera la precedente visione statocentrica e gerarchica tra le istituzioni di diverso livello e mira a riconoscere un ruolo insostituibile – per certi versi una centralità, specie sul piano dell'amministrazione pubblica – alle istituzioni territoriali di autogoverno, titolari di funzioni proprie e fondamentali, da gestire in modo responsabile, con un'autonomia finanziaria e risorse attribuite in base a criteri oggettivi predefiniti (art. 119 Cost.). In questa prospettiva, il modello della nuova statualità policentrica si dovrebbe perciò tradurre anche in un riassetto complessivo del sistema amministrativo, superando l'originario tendenziale parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, dovendo queste ultime essere affidate, per quanto possibile, alle autonomie locali, in base ai tre principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti nel nuovo art. 118 Cost., con obiettivi al tempo stesso di decentramento del sistema e di semplificazione e responsabilizzazione dei soggetti autonomi, anche sul piano dell'autocollaborazione².

(1) Sulla portata del principio autonomistico nel sistema costituzionale, anche in rapporto al principio democratico, resta un essenziale punto di riferimento la ricostruzione di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 81 ss. Sull'autonomia come faccia interna della sovranità v. anche G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma, 1975. In sostanziale sintonia, v. anche G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, e *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Studi per Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, nonché R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI), Torino, 2006, 132 ss. Sull'implementazione del principio autonomistico dopo la riforma del titolo V, G.M. DEMURO, *Commento all'art. 114 Cost.*, in *op. ult. cit.*, 2169 ss., nonché B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002. Da ultimo, a parte quanto scritto dall'autore di queste note in *Sistema delle autonomie locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dal federalismo devolutivo alla spending review*. *Annuario DRASD 2012* (a cura di R. BALDUZZI e J. LUTHER), Milano, 2013, 3 ss., v. l'organica trattazione di S. MANGIAMELI nella relazione al XXVIII Convegno AIC su *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere* (Padova, 19 ottobre 2013), che evidenzia, tra l'altro, la distanza tra quadro costituzionale e tendenze neocentralistiche in atto in Italia.

(2) G.C. DE MARTIN, *op. ult. cit.*, 8 ss., in una prospettiva in cui l'unità e indivisibilità della Re-

Se questi sono, in estrema sintesi, gli elementi salienti del quadro costituzionale relativo alle autonomie territoriali, a maggior ragione emerge con evidenza la rilevante distanza tra i principi che dovrebbero informare l'ordinamento della Repubblica e la realtà effettiva, contrassegnata da orientamenti in larga misura in contraddizione con quanto prefigurato nelle norme costituzionali, soprattutto con la riforma del 2001, che ha cercato di dare il massimo sviluppo possibile al principio autonomistico, sia sul versante regionale che locale.

2. Qualche elemento di analisi sulla finta autonomia degli enti territoriali

Per cercare di orientarsi sulle ragioni delle difficoltà finora incontrate dal sistema autonomistico nel concretare il quadro costituzionale si può certamente evidenziare – almeno per quanto concerne le autonomie regionali – qualche limite della normativa costituzionale vigente, tenendo conto anche della giurisprudenza costituzionale, nonché del dibattito che da tempo si sta sviluppando sui problemi attuativi del titolo V e sulle eventuali ipotesi di revisione delle norme costituzionali espressamente dedicate al sistema autonomistico. La questione concerne principalmente alcuni profili del titolo V riguardanti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in particolare per quanto riguarda la portata e la latitudine delle previsioni sulla potestà legislativa concorrente e su quella residuale delle Regioni, ancorate ad una rigida concezione “proprietaria” delle materie. Ciò ha generato – complici talune disarmonie e forzature nell'enumerazione delle competenze riconosciute ai legislatori locali – numerosissimi conflitti e un persistente contenzioso costituzionale, tuttora aperto, dal quale emergono anche alcune esigenze di rettifica degli elenchi o di chiarificazione dei criteri del riparto, oggetto tra l'altro di recente dei lavori e delle proposte della Commissione governativa sulle riforme costituzionali³. A questi problemi si

pubblica, comunque da considerare un punto fermo condiviso, si sviluppa in una sorta di via italiana al federalismo.

(3) Sui problemi del riparto cfr. da ultimo S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012. La questione della revisione sia degli elenchi che dello stesso metodo del riparto è stata oggetto, tra l'altro, di un ampio dibattito in seno alla Commissione governativa

possono poi aggiungere alcune lacune della riforma del 1999-2001, specie per quanto concerne le relazioni interistituzionali tra Stato e Regioni, nonché la necessità di chiarificazione della condizione e dei limiti dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale rispetto a taluni principi e vincoli di sistema sanciti nel 2001⁴.

Da qui una serie di squilibri e di difficoltà operative delle Regioni, da un lato alle prese con crescenti tendenze neocentralistiche del legislatore statale, che hanno frenato o compresso la possibilità di dar corpo effettivamente a significativi interventi legislativi regionali nelle nuove materie di competenza, dall'altro fuorviate dalla persistente propensione a privilegiare un proprio ruolo amministrativo, più che legislativo e programmatico, con l'esercizio di funzioni operative, che dovrebbero normalmente essere attribuite alle autonomie locali. Quindi, un'autonomia regionale incompiuta e involuta, che ha in larga misura perso l'occasione dei nuovi statuti per razionalizzare organizzazione e forma di governo, fors'anche per via di condizionamenti derivanti sempre più dalle assorbitanti (e onerose) funzioni regionali in materia di assistenza sanitaria, che hanno finito quasi sempre per marginalizzare un possibile ruolo di regolazione e programmazione regionale in altri settori significativi rientranti nella loro competenza legislativa. Di qui anche la rinuncia ad interventi di effettivo riordinamento e innovazione della propria organizzazione burocratica e delle strutture operative, che dovrebbero essere riqualificate e snellite, decentrando molti compiti e servizi a livello locale, in una prospettiva che ne rafforzerebbe anche il ruolo di interlocutori politici in sede europea⁵.

per le riforme costituzionali, istituita dal Governo Letta nel 2013 (in particolare v. capitolo 3 della *Relazione finale* del 17 settembre 2013).

(4) Sulle specifiche questioni di raccordo tra i principi della riforma del titolo V e la condizione delle Regioni ad autonomia differenziata, rinvio al mio saggio *Stato e prospettive della specialità regionale*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (a cura di L. VANDELLI), Bologna, 2012, 251 ss. Sui vincoli di sistema (anche della Corte costituzionale) per evitare una specialità malintesa, di particolare rilievo e di portata generale appaiono le considerazioni di L. ELIA, *I principi supremi presi sul serio*, in *Scritti in memoria di Vittorio Sgroi*, Milano, 2008, 833 ss.

(5) Sulla evoluzione e involuzione del regionalismo, tema su cui la letteratura giuspubblicistica si è in vario modo confrontata, v. da ultimo, tra gli altri, i lavori collettanei promossi da ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni* (a cura di L. VANDELLI e F. BASSANINI),

Se spostiamo l'angolo visuale sulle autonomie locali, il quadro problematico sulle riforme inattuata e l'autonomia dimidiata aumentano in misura per così dire esponenziale. Volendo anche qui assumere come spartiacque la riforma costituzionale del 2001, si può anzitutto osservare che – già prima della novella costituzionale – la condizione effettiva dell'autonomia comunale e provinciale è stata per decenni in larga misura legata a una visione statocentrica e a una impostazione paragerarchica nel rapporto tra Stato ed Enti locali, questi ultimi di fatto trattati come enti autarchici, più che autonomi, nonostante le previsioni costituzionali del 1948. Prova evidente ne è stata, tra l'altro, la persistente vigenza – fino al 2000 – del vecchio testo unico sull'ordinamento dei Comuni e delle Province, risalente al 1915/1934, caratterizzato da una sostanziale piena dipendenza dei Comuni e delle Province da norme statali, spesso anche di carattere secondario, in ordine alle funzioni, alle risorse organizzative e finanziarie, nonché a un sistema di controlli esterni molto penetranti (solo in parte attenuati dopo la legge n. 142/1990). Le garanzie costituzionali di autonomia di Comuni e Province, pur sancite nell'art. 128 della Costituzione (poi abrogato/superato dalla riforma del 2001), sono rimaste quindi senza seguito effettivo fino alle ricordate riforme degli anni '90, peraltro anch'esse sostanzialmente per lo più disapplicate, specie in ordine alla chiarificazione delle funzioni loca-

con specifica attenzione anche alla postfazione di F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, nonché da ISSIRFA-CNR, *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma* (a cura di S. MANGIAMELI), vol. 2, Milano, 2012; *Id.*, *Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo* (a cura di S. MANGIAMELI), Milano, 2012. Sulla deriva del regionalismo v. anche M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 2/2012; M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2012; G. GARDINI, *Le autonomie e i tempi della crisi*, in *Questa Rivista*, n. 3/2011, nonché *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, *ibidem*, n. 1/2013; F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, cit.; G. C. DE MARTIN, *Le Regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)* (a cura di E. LONGOBARDI), Roma, 2011, 37 ss.; *Id.*, *L'evoluzione del regionalismo dalla Costituente ad oggi*, in *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione* (a cura di F. AGOSTINI), Milano, 2013, 77 ss., e *Id.*, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in *Scritti per Antonio D'Atena* (in corso di stampa). Sui problemi della debolezza delle Regioni italiane nella interlocuzione con l'Europa, talora condizionata anche dalla deriva amministrativistica regionale, v. L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 3/2011, 949 ss. e C. BUZZACCHI, *Autonomie territoriali e ordinamento europeo: vincoli e opportunità per le Regioni italiane*, in *Il governo delle Regioni*, cit., 121 ss.

li (disposta, in particolare, dal decreto n. 112 del 1998 e dal decreto n. 96 del 1999) e alla riorganizzazione delle strutture operative (soprattutto dei micro e macro Comuni): condizioni tutte a vario titolo indispensabili per dar vita ad un'autonomia responsabile e controllabile (anzitutto) dalle comunità interessate, più che da organi esterni (di diritto o di fatto) sovraordinati.

Si può poi aggiungere che questa condizione di stampo autarchico degli Enti locali è emersa, a vario titolo, anche nell'ambito del rapporto con le Regioni, le quali – pur nate successivamente ai Comuni e alle Province – hanno via via assunto un orientamento volto ad accentrare in sede regionale la gestione di gran parte delle funzioni amministrative nelle materie attribuite in Costituzione alla competenza legislativa regionale, in difformità da quanto previsto dall'originario art. 118 della Costituzione, in base al quale le funzioni di carattere locale avrebbero dovuto essere di norma delegate o trasferite dalle Regioni agli Enti locali. Si è avuto, invece, un processo di sostanziale amministrativizzazione delle Regioni, che si sono trasformate – come già osservato – da enti di legislazione e programmazione in strutture di gestione, con una conseguente crescita progressiva di burocrazie e uffici regionali, nonché di una miriade di enti o apparati strumentali creati in alternativa al decentramento agli Enti locali⁶. Di qui – come si può facilmente arguire – non un percorso di valorizzazione delle istituzioni autonomistiche di primo e secondo livello, ma piuttosto ricorrenti o latenti conflitti tra Regioni ed Enti locali, spesso risolti in modo improprio dal legislatore statale, sollecitato da Comuni e Province a fornire garanzie nei confronti delle Regioni.

Su questa situazione in chiaroscuro non è riuscita ad incidere neppure la novella costituzionale del 2001, pur certamente frutto della volontà di potenziare fortemente il sistema delle autonomie, da un lato valorizzando al massimo la potestà legislativa regionale, dall'altro mirando ad

(6) Sulla proliferazione di strutture e soggetti strumentali, oltre all'indagine Issirfa-Cnr 2013, che ne ha quantificato il fenomeno, Regione per Regione, v. le puntuali notazioni critiche di G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, cit., 463, che evidenzia anche le responsabilità regionali nella creazione di una macro amministrazione indiretta, nonché i rilievi di G. SCIULLO, *La sostenibilità delle amministrazioni strumentali: razionalizzazione e nuove forme di gestione*, in *Rassegna Astrid*, n. 4/2014.

un sostanziale spostamento del baricentro dell'amministrazione pubblica sugli Enti locali, a partire dai Comuni, con ulteriori scelte qualificanti sia sul versante dell'autonomia finanziaria (con risorse da attribuire in rapporto alle funzioni riconosciute o conferite) che su quello dei controlli, con l'abolizione di quelli esterni, se non di tipo finanziario o collaborativo, dovendo essere la responsabilità gestionale correlata a forme (effettive ed affidabili) di autocontrollo.

Rispetto a questo disegno costituzionale, preordinato a dar vita ad un sistema di autonomie a vario titolo potenziate, si è registrata sempre più una difficoltà attuativa, nonostante alcuni iniziali tentativi in una direzione utile, avviati nel 2002-2003 (v. protocollo interistituzionale per codificare le linee applicative e legge delega *ex art.* 2 della l. 131/03, finalizzata a chiarificare anzitutto le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane). Si è di fatto sempre più realizzata una condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata, con persistenti incertezze di fondo sia sulle funzioni locali e sulle relative risorse finanziarie (per lo più attribuite con criteri del tutto discrezionali), sia sugli interventi che avrebbero dovuto comportare la riorganizzazione degli apparati delle istituzioni locali, specialmente nelle realtà metropolitane o in quelle frammentate dei micro Comuni⁷. Né questa situazione si è sostanzialmente modificata a seguito della iniziativa del c.d. federalismo fiscale, avviato sulla base della legge n. 42 del 2009 con l'obiettivo di responsabilizzare gli enti autonomi territoriali sul piano della gestione finanziaria⁸. Una riforma partita peraltro col piede sbagliato – senza previa organica chiarificazione delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane – e comunque rimasta anch'essa in larga misura inattuata, specie nelle parti potenzialmente utili, che avrebbero dovuto segnare un passo avanti nella responsabilizzazione finanziaria delle autonomie territoriali, in base a standard oggettivi di fabbisogni e costi.

(7) Sull'autonomia proclamata ma non realizzata, a parte le mie notazioni in *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in *Amministrazione in cammino*, aprile 2004, significative sono – tra le altre – le recenti considerazioni di U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, 594 ss., che sottolinea come i poteri regionali e locali finiscano per non essere considerati una risorsa per la nazione, ma piuttosto un "fardello".

(8) Per un quadro sui contenuti e limiti della legge 42/2009 v. *Il federalismo fiscale* (a cura di V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE), Roma, 2009.

3. *Il dilagante neocentralismo della “legislazione della crisi”*

Questa prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale – in parte almeno coerente con il principio autonomistico – è stata poi comunque travolta dal neocentralismo della “legislazione della crisi”, che ha contrassegnato quasi per intero la XVI legislatura, nella quale si sono tra l'altro spesso privilegiate amministrazioni straordinarie ed emergenziali, che hanno condizionato fortemente pure le amministrazioni locali ordinarie e l'assetto degli organi degli enti autonomi, del tutto in balia di decisioni centrali motivate essenzialmente da ragioni di contenimento dei costi pubblici. Si è così avuta una serie di interventi, per lo più approvati con provvedimenti d'urgenza, spesso erratici ed approssimativi e talora contraddittori nel contenuto (come quelli sulle diverse forme di intercomunalità dei piccoli Comuni), dettati da mere ragioni finanziarie, e non certo da un approccio volto a realizzare autonomie responsabili, come si era in precedenza cercato di prefigurare con i progetti volti a concretare la riforma costituzionale del 2001 mediante una “Carta delle autonomie”, finalizzata in primo luogo a determinare le funzioni locali in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, indicati espressamente dall'art. 118 Cost.⁹.

A questa deriva fuorviante si è intrecciata anche la sequenza sconcertante di interventi di messa in discussione delle Province, diventate – a partire dal 2010 – bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, spesso superficiale (e alimentata da media per lo più disinformati), in nome di una supposta riduzione dei costi della politica. Si sono così avuti, via via, ipotesi di soppressione o di svuotamento delle funzioni delle Province, oppure di riduzione del numero degli enti provinciali o,

(9) Per una illustrazione dei contenuti dei vari decreti legge “Salva Italia” e “spending” v. AA.VV., *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme* (a cura di F. PRIZZETTI e A. RUGHETTI), Santarcangelo di Romagna, 2012, nonché, per quanto riguarda gli interventi specifici sulle Province, G. SERGES, *Soppressione delle Province e “temporanea” ridefinizione della loro posizione nel sistema agli Enti locali*, in *Amministrazione in cammino*, novembre 2013, nonché F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014. Da condividere pienamente è quanto considerato sulla legislazione della crisi da G. GARDINI, *Le autonomie e i tempi della crisi*, cit., laddove sottolinea che, al di là delle responsabilità delle autonomie territoriali nel progressivo incremento della spesa pubblica, “ciò che colpisce, in questa serie di interventi ad ondate, è l'approccio squisitamente economico e la totale assenza di un disegno organico di riforma istituzionale”, con una sostanziale indifferenza ai vincoli costituzionali.

per altro verso, interventi volti ad un loro riordino, talora nella prospettiva di una sostanziale regionalizzazione di questi enti. Da ultimo, queste tendenze alla messa in discussione delle istituzioni provinciali si sono tradotte in due disegni di legge governativi del luglio 2013, uno di carattere costituzionale, che prefigura la soppressione di questi enti territoriali in Costituzione, l'altro – di recente approvato da un ramo del Parlamento (e su cui si ritornerà più avanti) – che mira (nelle more) a circoscriverne le funzioni e degradarne la veste istituzionale in enti di secondo grado, con organi eletti e costituiti esclusivamente da sindaci, che dovrebbero occuparsi (a titolo gratuito) anche delle funzioni provinciali. Resta, peraltro, del tutto aperta la questione del destino delle assai numerose (e crescenti) funzioni di area vasta, che dovrebbero essere gestite al livello appropriato (ossia provinciale), ma che il d.d.l. in questione vorrebbe in buona parte riallocare ai Comuni o alle Regioni¹⁰.

(10) La questione della corretta allocazione delle funzioni di area vasta è stata oggetto, tra l'altro, di una puntuale disamina nel lavoro collettaneo di ASTRID (a cura di F. BASSANINI e L. CASTELLI), *Semplificare l'Italia*, Bagno a Ripoli, 2008, in cui emerge un quadro di riferimento utile per la chiarificazione delle funzioni regionali e locali. In una prospettiva analoga, v. poi l'opera collettanea (a cura di S. MANGIAMELI) *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012, nonché le osservazioni di L. CASTELLI, *La "Babele" delle funzioni amministrative*, in *Amministrazione e democrazia* (a cura di G.C. DE MARTIN e D. MORANA), Padova, 2013, 263 ss.

Sul nesso tra Province e funzioni di area vasta – a parte le risalenti considerazioni di F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale (1960)*, ora ripubblicata nel volume *Isap Amministrazione pubblica, autonomie locali* (a cura di E. ROTELLI), Milano, 2010, 349 ss., e l'organica ricostruzione di G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Milano, 1969 – v. di recente, tra gli altri, F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., I, 393 ss.; S. CIVITARESE-MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Questa Rivista*, n. 3/2011, 467 ss.; F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, 2012, 315 ss.; F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'Ente locale più discusso*, Napoli, 2012; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, 899 ss. Problematici, anche se non ostativi alla trasformazione della Provincia in ente di secondo grado, appaiono P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia* (relazione al Convegno di Monteriggioni del 28 giugno 2012) e R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, *ibidem*, mentre nettamente critici su tale prospettiva sono S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, G.C. DE MARTIN, *Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia* (a cura di F. AGOSTINI), Milano, 2011, 263 ss., nonché C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, 371 ss., e A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

Emergono, in sostanza, in vario modo confusione, precarietà e contraddittorietà di orientamenti che – oltre a determinare un crescente disagio anzitutto negli amministratori locali – finiscono per far correre il rischio di potenziali complicazioni e inefficienze, più che semplificazioni e riduzioni di costi. È una deriva oltretutto che bada più ai contenitori (enti e organi) che ai contenuti (le funzioni locali da gestire) e che è praticamente tutta imperniata sui vertici politici locali (i sindaci), con una sostanziale emarginazione degli altri rappresentanti eletti e degli organi collegiali di Comuni e Province, quindi con un disallineamento con l'impostazione e le garanzie che dovrebbe caratterizzare la democrazia locale in base ai principi costituzionali¹¹.

Tutto ciò appare il frutto di un preoccupante disorientamento culturale rispetto al principio autonomistico, con gravi incoerenze e una sostanziale rinuncia a dare finalmente organica attuazione alle previsioni costituzionali sul versante degli Enti locali. In effetti, da tempo si deve constatare che queste previsioni sono in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, con un neocentralismo sempre più evidente e dilagante, probabilmente frutto di una carente consapevolezza del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l'opzione per il policentrismo autonomistico. Sembra prevalere nettamente, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost., la cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, frutto di un approccio talora tecnocratico, talora semplicemente sovraordinato o comunque statocentrico, incompatibile con il principio autonomistico, che dovrebbe invece essere concretato – come già accennato – costruendo gli enti autonomi territoriali come partner nel sistema delle istituzioni repubblicane, e non come soggetti da controllare¹².

(11) Da condividere le considerazioni sul punto di A. POGGI, *Sul disallineamento tra il d.d.l. Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, nonché le puntuali critiche di O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Amministrazione in cammino*, novembre 2013. Ulteriore elemento di criticità è ovviamente quello legato alla previsione – ricorrente nel d.d.l. Delrio – della gratuità di tutti gli incarichi istituzionali ivi previsti per i componenti degli organi delle Province, delle Città metropolitane e delle unioni di Comuni: è appena il caso di rilevare da un lato il probabile effetto disincentivante e di inefficienza gestionale, così come il rischio di aumento di fenomeni corruttivi o di gestione impropria nelle amministrazioni locali.

(12) Sul disorientamento e sulle carenze culturali in tema di autonomie mi permetto di rinviare al mio *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni cul-*

4. *Le crescenti distorsioni e la carente effettività dei principi autonomistici*

Così l'unità viene spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Così si immaginano a tavolino canoni di ottimalità nella definizione degli ambiti degli enti territoriali, senza tener conto, da un lato, che si tratta di collettività "riconosciute" in ragione della loro identità storica e, dall'altro, della possibilità di dar vita ad ordinamenti e soluzioni differenziate, in grado di rendere effettiva l'autonomia nelle varie realtà (in quelle frammentate dei piccoli Comuni, specialmente in zone montane, oppure in quelle metropolitane). Così la sussidiarietà viene trasformata in un meccanismo ascensionale, per legittimare funzioni amministrative in capo allo Stato e alle Regioni, piuttosto che per decentrare il sistema, partendo dalle funzioni allocabili a livello comunale, eliminando le sovrapposizioni, riducendo/sopprimendo gli enti strumentali subregionali/locali.

Così l'autonomia e la responsabilità finanziaria, strettamente connessa a quella politico-amministrativa, viene quasi del tutto sacrificata ad un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le autonomie sono mere destinatarie, in balia delle decisioni finanziarie del centro, senza garanzie di perequazione, tanto più in assenza di una definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (come previsto nell'art. 117, secondo comma, Cost.). Le uniche autonomie in grado, in qualche modo, di difendersi sembrano oggi essere quelle delle Regioni speciali, anche perché correlate ad un regime finanziario – spesso assai privilegiato – sancito con norme di grado costituzionale¹³.

turali), in *Studi per Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012, 365 ss. Sulle conseguenze fuorvianti della tendenza neocentralistica di un certo regionalismo nei confronti degli Enti locali, indotti a cercare garanzie nel legislatore statale, piuttosto che a fare sistema con le Regioni, è da condividere quanto già osservato da S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, 1998, 86 ss.

(13) Sul ruolo decisivo che potrebbe/dovrebbe avere la definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni ai fini sia della tenuta unitaria del sistema che dell'apertura degli spazi di differenziazione ai vari livelli di autonomia, cfr. da ultimo E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2011, 946 ss., nonché V. ANTONELLI, *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in *Il federalismo alla prova*, cit., 385 ss. Sui profili critici della specialità regionale sul piano finanziario, significative sono anche alcune considerazioni della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, cit., che appaiono in sintonia con le notazioni del mio scritto *Regioni speciali e altre forme di asimmetria*, cit.

Così viene, per altro verso, sempre più sacrificata l'autonomia come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi, che rispondano alle comunità stesse, garantendo comunque il pluralismo. Così riprendono vigore le logiche paragerarchiche dei controlli preventivi esterni, di natura conformativa, rispetto alla prospettiva di realizzare effettive forme di autocontrollo responsabile in ciascun ente autonomo¹⁴. Così, sul piano del metodo, si consolidano sempre più decisioni unilaterali del centro, senza alcuna attenzione all'esigenza di procedure e meccanismi di effettivo coinvolgimento delle autonomie nella riorganizzazione e semplificazione del sistema, con una crescente disattenzione per la leale collaborazione e per i meccanismi di codecisione (che si era invano tentato di prefigurare nel protocollo interistituzionale del 2002 e poi nella legge sul federalismo fiscale).

Si può poi osservare che questa deriva neocentralistica assai marcata finisce per coinvolgere frequentemente anche il legislatore regionale, il quale – come già rilevato – per lo più continua a mantenere accentrate funzioni di prossimità e di area vasta che dovrebbero essere conferite a Comuni e Province, talora tentando anche soluzioni del tutto improprie, volte a ripristinare forme di controllo regionale sugli Enti locali. E continua a prevalere una propensione regionocentrica anche nella configurazione dei rapporti tra Regioni ed Enti locali, che dovrebbero essere invece incentrati su un Consiglio delle autonomie, prefigurato in Costituzione quale organo per un effettivo dialogo paritario di Comuni e Province (o Città metropolitane) con la Regione¹⁵.

(14) Sulla ragion d'essere, la fisionomia (preferibilmente) collaborativa e i limiti dei controlli esterni nei confronti delle autonomie territoriali, a fronte della rilevanza che dovrebbero assumere le forme di autocontrollo degli enti autonomi (v. anche le relazioni di fine mandato), si rinvia a AA.VV. *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli Enti locali e nell'attuazione del federalismo* (in particolare i contributi di S. POZZOLI, N. MASTROPASQUA, A. DI PIETRO), Milano, 2013. Confronta anche, a vario titolo, S. GAMBINO, *Amministrazioni territoriali e controlli amministrativi*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3-4/2013, 450 ss., nonché M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio* (relazione al 59° convegno di studi amministrativi di Varenna, 19-21 settembre 2013, in corso di stampa).

(15) Una certa disattenzione di larga parte della letteratura giuspubblicistica per una corretta impostazione delle tematiche autonomistiche nel sistema repubblicano emerge anche dai lavori della Commissione governativa per le riforme costituzionali, cit., che dedica uno spazio assai limitato ai nodi pendenti sulle autonomie territoriali, per lo più circoscritto alle problematiche

5. Le ambiguità delle proposte di riforma in discussione

A voler a questo punto considerare – più da vicino – quanto sta di recente emergendo nelle proposte che mirano a riordinare l'assetto delle autonomie territoriali, sulla base del quadro costituzionale vigente, si può anzitutto ribadire, in via complessiva, quanto già rilevato sulle persistenti ambiguità e sugli orientamenti che sembrano contraddire non poco l'impianto autonomistico che dovrebbe caratterizzare il sistema regionale e locale, se regolato in modo coerente con l'opzione autonomistica fondamentale per la fisionomia della Repubblica. Da un lato, infatti, sembra ormai abbandonata la prospettiva di quella Carta delle autonomie che, dopo la legge La Loggia n. 131 del 2003 e le elaborazioni della Commissione Vari sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, sembrava dovesse essere – fino all'inizio della XVI legislatura – il primo e principale provvedimento legislativo di chiarificazione e di riassetto delle funzioni locali, con l'obiettivo di realizzare autonomie comunali e provinciali responsabili, anche sul piano finanziario, del governo e della gestione rispettivamente di funzioni e servizi di prossimità e di area vasta (in sintonia anche con la Carta europea dell'autonomia locale del 1985 e la Dichiarazione di Valencia del 2007 sull'innovazione istituzionale e il buon governo locale).

Per converso, si è concretata quella proposta governativa già accennata, il cui obiettivo precipuo – insieme alla istituzione di una serie di Città metropolitane (troppo numerose e disomogenee, ma con un modello pressoché uniforme, peraltro debole, prevalentemente di tipo associativo intercomunale) e ad ipotesi (di massima condivisibili) di unioni obbligatorie dei piccoli Comuni – appare essere il declassamento istituzionale della Provincia, che dovrebbe diventare una sorta di agenzia dei Comuni, con organi di gestione espressi dai sindaci, anziché eletti direttamente dai cittadini della comunità provinciale

riguardanti le competenze legislative delle Regioni (con soluzioni talora assai opinabili, come allorché si vorrebbe riproporre il parallelismo tra funzioni normative e funzioni amministrative). Sugli Enti locali, invece, ci sono poche proposte utili, per lo più circoscritte alla questione delle Province, in sintonia con gli orientamenti governativi, mentre vi è un sostanziale silenzio sul nodo delle funzioni locali e sulla semplificazione istituzionale riguardante anche la sorte degli enti strumentali subregionali/locali.

(e chiamati oltretutto ad esercitare funzioni di governo a titolo gratuito). Questo orientamento, che più che attuare cerca di aggirare la Costituzione vigente, rappresenta l'ultima (per ora) soluzione immaginata nell'ambito di un percorso di messa in discussione degli enti intermedi provinciali, che si è sviluppato – come già accennato, a partire dal decreto “Salva Italia” del dicembre 2010 – con obiettivi di riduzione dei costi della politica e, apparentemente, di semplificazione istituzionale.

L'iniziativa governativa in questione – tradotta nell'AC 1542/13, ora AS 1212/13 – è stata paradossalmente formalizzata all'indomani della pronuncia della Corte costituzionale (n. 220/2013), che aveva sancito la illegittimità delle norme dei decreti “Salva Italia” e “*Spending*” incidenti in vario modo sulla fisionomia istituzionale delle Province¹⁶, abbinandola – almeno nella fase iniziale – ad un d.d.l. costituzionale (AC 1543/13) volto esplicitamente a sopprimere il riferimento alle Province nella Costituzione. Si è così rinunciato ad affrontare il nodo vero della semplificazione istituzionale e dei risparmi di risorse che potrebbero derivare, in modo certo non trascurabile, da un coerente riassetto delle funzioni amministrative, distinguendo quelle di prossimità da quelle di area vasta (con la variante delle funzioni metropolitane), in sintonia con i principi dell'art. 118, con un contestuale (drastico) ridimensionamento o soppressione dei molteplici soggetti monofunzionali strumentali operanti a livello subregionale e locale.

Si è, nel contempo, prefigurata – in contraddizione con l'esigenza di unificare in capo ad un unico ente intermedio di governo territoriale le molteplici (e crescenti) funzioni di area vasta per riordinare in modo coordinato le reti ed i servizi in settori essenziali (v. acqua, rifiuti, energia, ambiente, lavoro, formazione, edilizia scolastica, viabilità, trasporti locali, ecc.) – una prospettiva di spostamento e riallocazione delle funzioni attualmente attribuite alle Province in capo ai Comuni o alle Regioni: ipotesi ambedue improponibili, la prima per ragioni di inadeguatez-

(16) Sulla pronuncia in questione cfr., tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie degli Enti locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Rassegna Astrid*, n. 19/2013, G. SERGES, *op. cit.*, nonché, da ultimo, G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013*, in *Rassegna Astrid*, n. 4/2014.

za gestionale, la seconda perché in chiaro contrasto con il principio di sussidiarietà e del più ampio decentramento delle funzioni amministrative, in base al quale si dovrebbero piuttosto riallocare agli Enti locali le funzioni amministrative delle Regioni, invece che elevarle di livello, accentuando la fisionomia amministrativa delle Regioni, che finirebbero per essere (per così dire) provincializzate.

Nel complesso, nonostante la proposta governativa originaria sia stata poi emendata positivamente in qualche aspetto nell'*iter* alla Camera dei deputati¹⁷, permane quindi un giudizio fortemente critico nei confronti di questa sorta di riforma ponte sul sistema locale, anche perché si tratta sostanzialmente di una legge tampone, che si aggiunge ai molteplici interventi erratici, occasionali e approssimativi della XVI legislatura in materia di Enti locali, e si allontana di molto da quell'approccio sistemico che sarebbe necessario per realizzare finalmente, in modo organico, il disegno di semplificazione amministrativa e di valorizzazione delle autonomie locali prefigurato dalla riforma costituzionale del 2001, tuttora disattesa e inattuata, anzi per molti versi contraddetta dal legislatore ordinario¹⁸.

Una legge tampone volta, dunque, a cercare in qualche modo una via di uscita dopo la sequenza sconcertante di interventi e proposte, spesso disomogenee, che si erano succedute (specie) sulle Province, ma anche in ordine alle Città metropolitane – talora concepite come un vero e proprio ente unitario di governo, talaltra invece legate a mere forme associative dei Comuni metropolitani – e alle unioni dei piccoli Comuni, per le quali in precedenza erano state ipotizzate soluzioni plurime e assai diversificate, in parte poi modificate o abbandonate in interventi normativi successivi. L'effetto complessivo di questo nuovo intervento, lungi dal semplificare (e ridurre i costi), sarebbe verosimilmente quello di aumentare la precarietà dell'amministrazione

(17) Senza qui dettagliare le numerose varianti introdotte (tra le quali si segnala la previsione di un ordinamento *ad hoc* per le Province interamente montane confinanti con Paesi stranieri), ci si limita a segnalare quanto chiarificato in proposito dal dossier n. 93/2014 del Servizio studi del Senato sull'A.S. n. 1212.

(18) Cfr., tra gli altri, le sintetiche ma inequivoche considerazioni critiche di E. BALBONI e M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012.

ne locale e regionale, da troppo tempo alle prese con tentativi di innovazione, spesso destinati ad avere vita assai breve, senza una tenuta ordinamentale, anche perché disposti nell'ambito di provvedimenti di natura finanziaria, finalizzati a ridurre in qualche modo i costi della politica e delle istituzioni, e non a rendere più autonomi e responsabili gli Enti locali.

Le perplessità, d'altra parte, si aggravano se si tiene conto che questa legge vorrebbe essere per molti aspetti una sorta di misura provvisoria e transitoria, in attesa dell'approvazione della parallela iniziativa governativa di superamento o decostituzionalizzazione delle Province, il cui obiettivo non appare oltretutto chiaro, visto che nell'articolato ci si limita a sopprimere le Province o il riferimento alle Province in Costituzione, mentre nella relazione si profila anche un'ipotesi, peraltro poco chiara, di regionalizzazione dell'ente intermedio provinciale (che sembrerebbe invece esclusa per le Città metropolitane, per le quali ci si limita a rinviare – per ambiti territoriali, funzioni, finanziamento e ordinamento – al futuro legislatore ordinario, riconoscendo quindi la necessità di un ente di governo di secondo livello solo nelle aree a forte conurbazione).

In ogni caso, manca sostanzialmente in questo testo – nonostante le intenzioni dichiarate nella relazione che lo illustra – il proposito di chiarificare organicamente le funzioni fondamentali e le altre funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, come vorrebbero gli artt. 117 e 118 Cost., punto di partenza ineludibile per poter riorganizzare e semplificare tutta l'amministrazione locale, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che vengono sì richiamati, ma risultano di fatto poco applicati, anzi emarginati nelle soluzioni dell'articolato.

Se si affrontasse davvero il nodo del riassetto delle funzioni locali, emergerebbe con evidenza il ruolo (per così dire) strategico da riconoscere alle istituzioni (intermedie) provinciali, che dovrebbero – applicando con coerenza la *ratio* del nuovo art. 118 – non tanto essere salvaguardate con qualche circoscritta funzione (come emerge dagli elenchi, spesso striminziti, dei decreti e progetti della XVI legislatura e dal d.d.l. 1212), ma per molti versi divenire il perno dell'amministrazione locale, una volta finalmente decentrata l'amministrazione regionale e ridimen-

sionata l'amministrazione periferica statale, nonché la pletera di enti strumentali subregionali / locali¹⁹.

In tal senso, la Provincia non può essere certo considerata un ente inutile, una istituzione datata, né è un'anomalia italiana. Anzi, la "nuova Provincia" andrebbe riconosciuta e ricostruita come la indispensabile istituzione di riferimento rispetto all'intreccio tra sviluppo economico e coesione sociale calibrato sui fenomeni e problemi di area vasta in campi decisivi per l'equilibrio ambientale e socioeconomico, tenendo anche conto che è l'ente costituzionalmente garantito di dimensioni territoriali più uniformi (a parte talune microprovince di recente costituzione, specie – ma non solo – in Sardegna). Si può poi aggiungere, sul versante comparato, che un'istituzione territoriale di area vasta è presente in tutti gli ordinamenti di Stati europei di dimensione simile a quella italiana, con significative tendenze a potenziarne ruolo di governo locale e funzioni, come sta ad esempio accadendo in Francia per i dipartimenti²⁰.

Di qui, dunque, la necessità di una sua veste effettiva di ente di governo locale, anche nella variante della città metropolitana (ed eventualmente della Provincia montana), con organi direttamente rappresentativi della comunità provinciale. La sua configurazione come associazione o agenzia dei Comuni appare in tal senso del tutto riduttiva e fuorviante proprio in rapporto alle funzioni / responsabilità / decisioni di politiche pubbliche locali che alla Provincia già oggi competono e – secondo quanto qui profilato – dovrebbero sempre più competere²¹. De-

(19) Sugli effetti fuorvianti dell'amministrativizzazione regionale da condividere sono le notazioni di G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, cit., 14-15, aggiungendo che il problema si complica ulteriormente per la riluttanza a dar corso effettivo a quanto già previsto *ex l.* 59/1997 sugli UTG e sul ridimensionamento dell'amministrazione periferica statale. L'esigenza di affrontare la questione del ridimensionamento degli enti strumentali rispetto agli enti territoriali è stata sottolineata anche dalla sentenza n. 236/2013 della Corte costituzionale.

(20) Il recente *Rapport d'information* (dell'8 ottobre 2013) curato per il Senato francese da Y. KRATTINGER, sul futuro dell'organizzazione decentrata della Repubblica d'oltralpe, conferma nettamente la volontà di potenziare il ruolo dei dipartimenti (che sono il corrispettivo francese delle Province italiane), anche sul piano della loro veste di enti di governo autonomo rappresentativi delle comunità di riferimento.

(21) A parte quanto già prospettato da G.C. DE MARTIN e G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta*, in *Semplificare l'Italia*, cit., 67 ss., cfr. da ultimo l'organica ricostruzione delle funzio-

cisioni che sono (o dovrebbero essere) destinate ad operare anche nei confronti dei Comuni e che esigerebbero, quindi, organi elettivi in grado di rispondere direttamente alla intera comunità provinciale, non meri organi designati dai sindaci, tra l'altro senza la previsione di un organo esecutivo in grado di seguire con continuità la molteplice gamma di compiti operativi che dovrebbero far capo alla Provincia (con una corrispondente responsabilità per un uso diretto dei proventi della fiscalità provinciale, a differenza di quanto prevede il d.d.l. 1212 che, pur mantenendo in capo alla Provincia i cespiti tributari di cui è titolare, ne prefigura poi il riparto a favore degli enti destinati a subentrare in talune aree funzionali).

6. I principali problemi di costituzionalità del d.d.l. 1212

Da quanto considerato emergono, a vario titolo, ragioni di forte perplessità sulla costituzionalità del d.d.l. in esame, non solo per il forte ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle Province, ma soprattutto per la loro degradazione a enti di secondo grado, con organi eletti dai sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio e non direttamente dai cittadini della comunità provinciale. È una prospettiva che appare in contrasto, tra l'altro, sia col combinato disposto dell'art. 48 e del primo comma dell'VIII disp. trans. e fin. della Cost., dai quali si ricava la necessità di un ruolo diretto dei cittadini elettori anche per la formazione degli organi delle amministrazioni provinciali, sia con l'art. 3, secondo comma, della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede espressamente organi rappresentativi

ni "intermedie" tra quelle comunali e quelle regionali in S. MANGIAMELI, *Province e funzioni di area vasta*, cit. In sintonia con questo orientamento v. anche l'intervento "controcorrente" di G. DE RITA, *E se lasciamo in pace le Province?*, in *Corriere della sera*, 1° agosto 2013. In sintonia con questa impostazione e con osservazioni critiche sulle iniziative governative del luglio 2013, v. anche O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542*, cit., e da G. SERGES, *op. cit.* Da menzionare, nella medesima linea, pure l'appello *Per una razionale riforma del sistema delle autonomie locali*, sottoscritto da 44 giuristi pubblici l'11 ottobre 2013 (pubblicato in *Amministrazione in cammino*, novembre 2013), peraltro non condiviso da alcuni altri giuristi pubblici, sollecitati da Astrid ad esprimersi, i cui pareri sono stati allegati da F. PIZZETTI nella sua nota redatta come consigliere giuridico del ministro promotore dell'iniziativa legislativa in questione (*La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*), poi pubblicata in *Rassegna Astrid*, n. 19/2013.

eletti direttamente anche per le istituzioni territoriali di secondo livello²².

Si tratta di perplessità certo non trascurabili, che dovrebbero quindi suggerire di non dar corso ad un disegno di trasformazione radicale della fisionomia istituzionale delle Province e di *deminutio* della democrazia locale, asse portante della Repubblica, facendo venir meno quel rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati che dovrebbe caratterizzare tutte le istituzioni autonome previste dall'art. 114 Cost., assicurando un'effettiva capacità di operare scelte di cui rispondere agli elettori²³. A voler tacere, poi, dei rischi di inefficienza gestionale e di sostanziale irresponsabilità che deriverebbero da una gestione di importanti funzioni di area vasta affidate ad assemblee e organi non in grado di occuparsi in modo continuativo ed effettivo della realtà provinciale (a parte la gratuità dei loro incarichi).

Tutte questioni che vanno di massima ribadite anche a proposito degli organi previsti dal d.d.l. 1212 per il governo delle Città metropolitane, istituite al posto delle Province nel medesimo ambito territoriale (a parte l'eventuale richiesta di un terzo dei Comuni di non farne parte). Gli organi metropolitani sarebbero infatti assai deboli rispetto alle funzioni assai importanti che dovrebbero gestire, fortemente condizionati dai Comuni ricompresi, soprattutto dal Comune capoluogo, che finirebbe per svolgere un ruolo determinante e assorbente (accentuato dalla au-

(22) Su questi profili, del tutto esaustivo è quanto rilevato da F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, in corso di stampa.

(23) Su questa ipotesi di *deminutio* della democrazia locale emergono convergenti considerazioni critiche nelle audizioni del 14/1/2014 sul d.d.l. 1212 alla I Commissione del Senato di M. Cecchetti, A. D'ATENA, G.C. DE MARTIN, S. MANGIAMELI e D. TRABUCCO (*contra* L. VANDELLI, che d'altronde già si era espresso sulla compatibilità costituzionale dell'elezione indiretta in *La Provincia italiana nel cambiamento*, relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012). D'altra parte, in tempi non sospetti, L. ELIA – in una osservazione critica sulla sent. n. 96/1968 della Corte costituzionale, con cui si era ritenuta costituzionalmente non illegittima la previsione di una legge regionale siciliana di elezioni di secondo grado degli organi provinciali (v. Giur. cost., 1968, 1527 ss.) – aveva sottolineato l'inapplicabilità di tale tipo di investitura elettorale per gli organi di enti territoriali a democraticità costituzionalmente garantita. Dubbi di costituzionalità in ordine alla compressione dei diritti politici derivanti dall'elezione indiretta degli organi provinciali sono formulati anche da G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza con l'istituzione delle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

tomatica identificazione del sindaco del capoluogo come sindaco metropolitano), mentre la ragion d'essere delle Città metropolitane dovrebbe portare proprio ad un riequilibrio nei rapporti tra capoluogo e Comuni contigui nelle decisioni unitarie o di comune interesse, salvaguardando al tempo stesso il necessario ruolo di prossimità dei municipi, in cui dovrebbe essere suddiviso il Comune capoluogo²⁴.

Quanto infine alle previsioni del d.d.l. in ordine alle unioni di Comuni, ci si limita qui a sottolineare che – se va sostanzialmente condivisa, come già accennato, la soluzione della obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli Comuni (sotto i 5000 abitanti, ridotti a 3000 nelle zone montane), in modo da realizzare un “Comune di Comuni”²⁵ che assicuri gestioni associate più efficienti in grado di rendere non solo virtuale ma effettiva l'autonomia riconosciuta anche ai piccoli Comuni (ferma restando l'utilità di meccanismi di incentivazione per la loro fusione) – due osservazioni appaiono comunque necessarie dal punto di vista del sistema e della democrazia locale. Da un lato per sottolineare che manca del tutto la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che dovrebbero servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei Comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però una loro trasformazione in enti di area vasta mascherati, che surrogerebbero quindi di fatto le Province, perdendo però la loro (necessaria) veste di enti (associativi) di primo livello. Dall'altro, per mettere in discussione la debolezza strutturale delle unioni, anche sul piano degli organi esecutivi (a parte anche qui il nodo della gratuità degli incarichi), che finisce per depotenziare proprio il forte ruolo gestionale che dovrebbe essere svolto da queste nuove forme di organizzazione associata dei piccoli Comuni, le quali dovrebbero diventare per molti versi il baricentro della nuova amministrazione di primo livello nelle realtà locali più frammentate.

(24) Sui profili problematici relativi alle previsioni del d.d.l. in questione sulle Città metropolitane v. A. SANDULLI, *Le Città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, n. 3/2013, nonché P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014. V. anche le relazioni di V. CERULLI IRELLI, G.C. DE MARTIN, A. SANDULLI, S. STAIANO e L. VANDELLI al convegno “*Dalla Provincia alla Città metropolitana*” (Napoli, 2 dicembre 2013), in corso di stampa.

(25) Sulle dinamiche, anche in prospettiva comparata, delle forme associative tra piccoli Comuni, cfr., da ultimo, *L'intercomunalità in Italia e in Europa* (a cura di G.C. DE MARTIN), Padova, 2013.

7. *Le condizioni per una effettiva attuazione e un coerente completamento del disegno autonomistico*

A fronte di tutti questi nodi problematici, che evidenziano come – anche da ultimo – si tenda a disattendere o ad aggirare la Costituzione in tema di autonomie territoriali, si tratta di decidere se sia il caso di rivedere il disegno costituzionale in materia oppure se non si debba riprendere il filo di un'attuazione che sia il più possibile coerente con gli obiettivi di sistema prefigurati nella Costituzione in vigore.

Poiché, per quanto fin qui considerato, la seconda alternativa appare (a chi scrive) quella senz'altro da preferire, si prescinde in questa sede da una puntuale analisi critica e ci si limita a qualche rapida battuta sulle proposte di revisione prospettate da chi vorrebbe por mano alla Costituzione, più che alla sua attuazione, introducendo – ad esempio – la c.d. clausola di supremazia statale e modificando o riducendo in vario modo il ruolo costituzionale sancito per Regioni ed Enti locali, magari togliendo un'intera categoria di istituzioni territoriali (v. ipotesi di soppressione delle Regioni oppure delle Province), tra l'altro in controtendenza con l'assetto istituzionale normalmente a tre livelli degli Stati europei di dimensioni analoghe all'Italia²⁶.

(26) Cfr. i dati sull'articolazione territoriale a tre livelli di gran parte dei Paesi membri dell'Unione europea di dimensione analoga a quella italiana nei prospetti in appendice al volume *Semplificare l'Italia*, cit., nonché i dati di raffronto sulle funzioni e sui bilanci degli enti intermedi forniti dall'UPI (nel *paper Le Province in Europa*, Roma, 3 ottobre 2013), che ha poi aggiornato i dati complessivi sulla spesa centrale e locale, sui costi della politica e del personale delle istituzioni di diverso livello, nonché sugli enti strumentali (v. *paper Riformare le istituzioni locali: le cifre reali di un percorso*, marzo 2014). Ciononostante, il Governo appare ormai orientato a proporre *tout court* la soppressione delle Province come categoria di istituzioni territoriali autonome costitutive della Repubblica (cfr. il testo provvisorio di d.d.l. cost. del 12 marzo 2014), in una prospettiva che finisce per superare nettamente anche la soluzione tampone del d.d.l. 1212, ora in discussione al Senato. Quanto alla clausola di supremazia come soluzione da introdurre a garanzia della tenuta unitaria del sistema, si tratta di una proposta già da tempo prospettata da taluni autori (v. C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del titolo V*, in *Federalismi.it*, 2007; A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Riflessioni sull'esperienza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 ottobre 2012, 10 ss.; F. BASSANINI, *La manutenzione straordinaria del nuovo titolo V*, in *Rassegna Astrid*, n. 7/2007), ora ripresa da alcuni componenti della ricordata commissione governativa per le riforme costituzionali, ma contrastata da altri. *Contra*, tra gli altri, anche A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, S. MANGIAMELLI, *Crisi economica*, cit., G. SÉRGES, *op. cit.*, G.M. DEMURO, *op. cit.*, O. CHESSA, *op. cit.*, S. GAMBINO, *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Letta*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2013. Da ultimo, va registrato che il Governo sta formalizzando una proposta di revisione dell'art. 117 Cost., prevedendo la possibilità di intervento della legge statale in materia di competenza legislativa regionale a "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o

Analogamente, appaiono distanti dalla *ratio* autonomistica le ipotesi di chi vorrebbe riordini territoriali generalizzati degli enti autonomi, sulla base di modelli astratti di omogeneità, senza porsi il problema che le comunità territoriali sono state riconosciute per quello che sono, e non per quello che si vorrebbe che fossero *ab externo*, con interventi a tavolino sugli ambiti decisi unilateralmente dal legislatore centrale (o addirittura dal governo), senza un coinvolgimento delle popolazioni o istituzioni locali interessate²⁷. Sembra parimenti assai problematico ipotizzare la regionalizzazione degli Enti locali, sulla scia di quanto ora previsto dagli statuti delle Regioni speciali, anche perché ci sarebbe il concreto rischio di un depotenziamento della condizione di autonomia di Comuni e Province, come si può riscontrare in molti degli assetti vigenti in queste Regioni ad autonomia differenziata, laddove gli Enti locali finiscono per essere spesso privati – anche per l'impossibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale – di quelle garanzie di sistema che pure la Carta europea dell'autonomia locale stabilisce come condizioni imprescindibili per la sussistenza di istituzioni effettivamente autonome²⁸. Se ci si pone, invece, nell'ottica del principio autonomistico sancito in Costituzione – senza per questo rinunciare a qualche perfezionamento o rettifica delle norme del vigente titolo V (specie per il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni) – il nodo di fondo è quello di affrontare con coerenza il problema di una corretta attuazione e implementazione di quanto previsto con la riforma del 2001, evitando di intraprendere strade a rischio di incostituzionalità, come quella imboccata con il d.d.l. (ora) AS 1212. A tal fine, tre appaiono gli elementi su cui

di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale”, con una formulazione che introduce quindi una forte flessibilità, lasciando *in toto* alla decisione unilaterale del Parlamento l'adozione di deroghe al riparto (cfr. il citato testo provvisorio di d.d.l. cost. del 12 marzo 2014).

(27) Cfr. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542*, cit. e G. SERGES, *op. cit.*

(28) Il tema dell'accesso diretto delle autonomie locali alla Corte costituzionale è questione di sempre maggiore attualità in rapporto all'esigenza di garantire l'effettività delle previsioni costituzionali delle autonomie comunali e provinciali di fronte al legislatore statale e a quello regionale. In tal senso, interessanti sono le prospettive e le esperienze di altri ordinamenti, come quello spagnolo, che di recente ha introdotto una siffatta previsione (su cui si può vedere il mio scritto *Le autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in *Amministrazione in cammino*, marzo 2004).

impennare gli interventi di riforma e riorganizzazione del sistema regionale e locale.

In primo luogo, appare indispensabile una interpretazione costituzionale il più possibile coerente con la *ratio* di fondo del principio autonomistico, che implica un costante “adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento” (art. 5 Cost.), evitando soluzioni tortuose, forzate o a rischio di incostituzionalità (ad esempio, utilizzando il principio di differenziazione per giustificare il declassamento del sistema di governo delle Province)²⁹.

In secondo luogo, è necessario evitare scorciatoie che complicano, burocratizzano e destabilizzano un’amministrazione locale già da tempo alle prese con una legislazione scompaginante, dando corpo, invece, ad un’effettiva volontà di attuazione del disegno prefigurato negli articoli 118 e 119, in una prospettiva di reale semplificazione del sistema, partendo dalle funzioni fondamentali degli Enti locali, per dar vita ad autonomie responsabili sia a livello locale che regionale. Ponendo mano al tempo stesso agli indispensabili interventi di riorganizzazione, specie nelle realtà differenziate (metropolitane o dei microcomuni), e mantenendo e sviluppando differenti sedi di democrazia locale in grado di governare con scelte autonome gli interessi delle diverse comunità rappresentate³⁰.

In terzo luogo, si deve completare il disegno autonomistico con interventi a livello costituzionale che, a vario titolo, integrino o perfezionino il quadro già vigente, in modo che le autonomie territoriali possano es-

(29) In tal senso L. VANDELLI, *op. cit.*, richiama il principio di differenziazione, previsto nell’art. 118 Cost., unicamente come criterio per possibili soluzioni diversificate nell’attribuzione delle funzioni amministrative agli Enti locali, cercando di estenderne la portata anche a ipotesi di diversa impostazione nella formazione degli organi di governo degli Enti locali (in tal modo legittimando – con una evidente forzatura – l’elezione indiretta degli organi provinciali rispetto a quella diretta prevista per gli organi dei Comuni).

(30) Appaiono in tal senso del tutto riduttivi gli approcci riformatori – anche quelli della commissione governativa per le riforme costituzionali – volti a dare priorità a modifiche del titolo V rispetto all’esigenza (prioritaria) di sviluppare l’applicazione e la tenuta del testo in vigore, prima di ipotizzarne il cambiamento. Comunque l’orientamento a introdurre subito modifiche sostanziali al titolo V sembra ormai irreversibile, alla luce del d.d.l. cost. governativo *in itinere* (v. nota 26)

sere (anche) il perno per la riforma dello Stato. In tal senso, il titolo V, oltre che rivisto quanto al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e in ordine alla specialità regionale malintesa, dovrebbe essere integrato sul piano dei raccordi interistituzionali – a parte la necessità di realizzare, finalmente, la Camera delle autonomie³¹ –, privilegiando forme di leale collaborazione, senza trascurare anche garanzie specifiche di accesso degli Enti locali alla Corte costituzionale, e curando altresì norme transitorie preordinate a regolare e a rendere il più possibile condiviso il procedimento di attuazione della riforma.

(31) V. per tutti L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2011 (con puntuale bibliografia e profili comparati), i cui orientamenti appaiono largamente condivisi anche in seno alla Commissione governativa per le riforme costituzionali (*Relazione finale*, Cap. 1). Una impostazione per certi versi analoga emerge, da ultimo, nella proposta governativa di d.d.l. cost. (v. nota 26), in cui si prefigura la sostituzione del Senato della Repubblica con un'Assemblea delle autonomie.

