

Crisi e nuove forme di governo territoriale

Gianluca Gardini

La crisi economica ha prodotto un evidente arretramento degli ideali autonomistici che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, avevano conquistato il centro della scena politica e mediatica italiana. Lo stesso termine «federalismo» è progressivamente uscito dal discorso politico, giuridico ed economico, ingiustamente associato allo spreco di risorse, alla complicazione di apparati e di regole burocratiche. Il mutamento “genetico” della forma di Stato che scaturisce dalla (proposta di) modifica del Titolo V della Costituzione è notevole: i Comuni diventano le particelle essenziali e indifferenziate del sistema amministrativo, l’area vasta diviene espressione indiretta dei Comuni e si espone alla contaminazione degli interessi di prossimità, le Regioni si trasformano in apparati di macro-amministrazione e perdono completamente l’alta funzione di indirizzo. Tuttavia, se il futuro impianto costituzionale spinge in direzione dell’accentramento e dell’uniformità, la legge di riordino territoriale approvata a Costituzione invariata (c.d. legge Delrio) apre interessanti spazi di differenziazione organizzativa e funzionale tra gli enti di area vasta, nonché tra Regione e Regione.

1. *La recessione delle autonomie*

Se una cosa può affermarsi con certezza, dopo la lunga stagione di crisi economica e sociale attraversata dall’Italia in questi ultimi sette-otto anni, è che il processo di decentramento di funzioni e risorse a favore delle autonomie territoriali, avviato con la legge Bassanini del 1997 e culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione, ha subito una pesante battuta di arresto.

Come per incanto, il termine «federalismo» – che all’indomani della riforma costituzionale veniva di regola utilizzato e persino abusato dalle forze politiche come strumento di cattura del consenso – è da qualche anno letteralmente scomparso dai programmi di governo dei partiti, anche quelli più radicati sul territorio. Al suo posto, la parola «governo» ha progressivamente occupato il centro della scena politica e mediatica, quale sintomo evidente del riaccentramento della filiera decisionale

pubblica e, soprattutto, della tendenza a ricorrere a soluzioni emergenziali per risolvere le difficoltà economiche del Paese.

Va rilevato che il fenomeno della fuga dalle autonomie in direzione del centro, verso l'esecutivo in particolare, non ha riguardato solo l'Italia, ma l'intera Eurozona: osservando le riforme messe in atto in Paesi come Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, si percepisce in modo evidente il movimento in senso ascensionale del potere pubblico che risale nella speranza di incontrare nello Stato un soggetto politico più lungimirante, fornito di una visione unitaria, che sia in grado di contenere la frammentazione delle sedi decisionali e di esercitare un controllo più efficace sulla spesa. In alcuni ordinamenti si è proceduto ad un robusto ridimensionamento del numero di Municipi (Danimarca, Finlandia, Lituania, Irlanda, Lettonia, Grecia), in altri all'accorpamento degli enti di primo livello (Francia, Italia, Finlandia, Danimarca), in altri all'eliminazione degli enti intermedi (Grecia, Repubblica Ceca), mentre in quasi tutti i Paesi europei si assiste ad una inedita concentrazione sull'esecutivo delle funzioni di pianificazione economica e strategica.

Il «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi»¹ trova in Italia un terreno particolarmente fertile, e il recupero da parte dello Stato di molte politiche, sia congiunturali che strutturali, già devolute alle autonomie territoriali è divenuto in questi anni la «ricetta nazionale» per la cura dei problemi del Paese.

Sullo sfondo del progetto revisionista si coglie, in sostanza, un'indimostrata equazione tra la riduzione della spesa pubblica e la riduzione dell'autonomia territoriale², quasi che la grave situazione di indebitamento nazionale fosse da imputare al costo sopportato dal sistema per il mantenimento degli Enti locali e regionali. Anche solo per la necessità di esercitare un controllo efficace sui centri di spesa, l'ordinamento reagisce ripiegandosi al centro, recuperando così antichi meccanismi di compattazione e unità, messi in atto a partire dall'unificazione ammini-

(1) G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in questa *Rivista*, 1, 2014, p. 29.

(2) G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa *Rivista*, 3, 2011, p. 457 ss.

strativa per garantire la tenuta socio-economica del Paese³. Quale che sia la giustificazione di fondo, è ormai evidente il cambio di direzione assunto dalla nostra forma di Stato, che di fronte all'impatto della crisi si orienta nuovamente a favore di un «neo-centralismo istituzionale, surrogatorio del fallito disegno regionalista a tratti federale»⁴.

Nel nuovo scenario di crisi, l'autonomia cessa di essere una virtù e assume i contorni del vizio; o quantomeno incarna una debolezza strutturale che rende fragili il controllo e la coesione del sistema nazionale. Per parte propria, la giurisprudenza costituzionale ha offerto una sponda importante al legislatore statale in quest'opera di riaccostamento funzionale, accedendo a letture sempre più estensive di materie trasversali come il «diritto privato», la «tutela della concorrenza», la «tutela dell'ambiente», i «livelli essenziali delle prestazioni», ma soprattutto interpretando in modo onnivoro i confini della materia «coordinamento della finanza pubblica»⁵.

L'interesse nazionale, in questo modello, finisce per coincidere con quello dello Stato, di cui diviene sostanzialmente sinonimo. Formalmente scomparso dalla Carta costituzionale a partire dal 2001, l'interesse nazionale si era sostanzialmente ricostituito nell'alleanza paritaria tra Stato, Regioni ed Enti locali presupposta dall'art. 114 Cost., che, nel disegnare un modello policentrico e paritario di livelli di governo autonomi, immaginava che la nazione, o meglio la Repubblica, potesse essere vista, oltre che come una comunità di persone, anche come una comunità di comunità⁶. Il riformatore del 2001 partiva dall'idea di fondo che

(3) La legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, disegna un sistema locale accentrato e "binario", che si caratterizzava per un forte controllo gerarchico esercitato dal centro sugli organi locali, anche attraverso l'affiancamento di un organo statale, il Prefetto, dotato di funzioni di vigilanza e indirizzo. L. GIOVENCO, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia*, in AA.Vv., *Cento anni di Amministrazione italiana*, Roma, 1962, p. 221.

(4) S. BIANCHINI, *Il (ri)accostamento delle funzioni amministrative: la reazione centripeta di un ordinamento in crisi*, dattiloscritto in corso di pubblicazione. Sul tema si veda il contributo di A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005.

(5) G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, II, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 603 ss.

(6) G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 767 ss.

interesse statale e interesse locale fossero indistinguibili e interdipendenti, dal momento che ogni scelta assunta al centro finisce sempre per produrre ricadute ed effetti diretti sui territori: qualsiasi legge riguardante le infrastrutture strategiche, le reti, l'industria, l'agricoltura, il turismo, l'attività mineraria e di cava, i servizi alla persona viene giocoforza a incidere su un territorio fisico, regionale o locale che sia, dal momento che non esiste un territorio dello Stato diverso da quello degli enti territoriali su cui queste attività andranno realizzate.

Secondo l'impostazione del 2001, l'interesse nazionale non coincide con quello dello Stato, né può essere utilizzato come alibi per legittimare il continuo ricorso alla competenza legislativa statale, ma è generato dalla convivenza e dalla sintesi degli interessi di cui le varie comunità, che trovano rappresentanza negli enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., sono portatrici. Il policentrismo paritario, come ha sottolineato anche la Corte costituzionale⁷, non vuole significare che tutti gli enti costitutivi della Repubblica sono formalmente dotati dello stesso *status* e rilievo per l'ordinamento, ma che l'interesse nazionale per potersi realizzare richiede la *collaborazione paritaria* di Stato e autonomie, in una miscela di regole uniformi da imporre sull'intero territorio statale e di regole diverse da adottare sulla base delle esigenze peculiari delle comunità territoriali.

Ebbene, questo modello collaborativo tra centro e autonomie salta completamente con l'esplosione della crisi economica. A partire dalla legge finanziaria 2007, e con particolare evidenza dopo il 2010, viene completamente alterato il TUEL, smontato pezzo per pezzo con interventi legati dall'unico fine di ridurre i costi e gli apparati delle amministrazioni locali⁸. L'interesse nazionale torna ad essere quello esclusivo dello Stato, com'era prima del 2001, e le autonomie locali e territoriali vengono progressivamente percepite come elementi di complicazione, se non di

(7) Secondo la Corte costituzionale l'art. 114 Cost. non ha comportato «affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati che dispongono di poteri profondamente diversi tra di loro»: a tal proposito basti considerare «che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa». Così Corte costituzionale, sent. n. 274 del 2003.

(8) C. TUBERTINI, *L'impatto della crisi sull'assetto delle funzioni amministrative locali: verso una nuova regionalizzazione?*, dattiloscritto in corso di pubblicazione.

ostacolo, all'efficienza dell'azione pubblica, alla semplificazione burocratica e al risanamento dei conti pubblici.

Il segnale più evidente di questa tendenza al riaccentramento è rinvenibile nella proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi. Nel testo varato dal Senato della Repubblica il 15 ottobre 2015 (AS 1429-B), approvato nuovamente in prima lettura dopo una prima ondata di emendamenti, si assiste ad una evidente compressione della competenza legislativa regionale, con il passaggio alla competenza esclusiva dello Stato di gran parte delle materie prima affidate alla competenza concorrente Stato-Regioni, oggi eliminata. Alle Regioni viene comunque garantita la competenza legislativa esclusiva in alcune materie di rilevanza territoriale, tassativamente indicate all'art. 117 Cost. (rappresentanza delle minoranze linguistiche, pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale, ecc.), in modo tale che la funzione regionale di "indirizzo politico" non risulti esposta ad una eccessiva compressione a causa della *vis attractiva* esercitata da alcune materie trasversali che transitano alla competenza esclusiva dello Stato. Alle materie assegnate alla competenza esclusiva statale, inoltre, viene ad aggiungersi l'«ordinamento dei Comuni e Città metropolitane», insieme con le «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» e i «profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta» (art. 40, comma 4 d.d.l. Renzi-Boschi). In pratica il legislatore costituzionale consegna al legislatore statale l'intera disciplina dell'ordinamento locale, ivi compresa l'intelaiatura delle forme associative e degli enti di area vasta (che si riteneva ormai acquisita alla competenza esclusiva regionale), compiendo un passo nella direzione opposta a quella – auspicata da molti studiosi – di un'estensione alle Regioni ordinarie di una potestà legislativa paragonabile a quella primaria assegnata alle Regioni speciali. Attribuire una competenza in materia di ordinamento locale alle Regioni avrebbe sicuramente comportato una maggiore differenziazione istituzionale degli Enti locali e di quelli di area vasta, secondo il modello degli Stati federali.

Il criterio della "dimensione dell'interesse" sembra aver guidato la nuova ripartizione di competenze, finendo per riportare verso l'alto interi settori che, nel corso di questi anni, i legislatori regionali hanno dimostrato di non volere o non sapere occupare mediante la produzione di

regole innovative o comunque differenziate. Eppure non è pensabile che, venendo meno le materie di competenza concorrente e riportando verso l'alto molte materie già affidate alla competenza regionale, «come per incanto, gli interessi cesseranno di essere “misti” per magicamente apparire o solo nazionali o solo regionali (e locali in genere)»⁹.

È quasi inutile sottolineare che la complessiva marginalità dei Consigli regionali nell'esercizio della funzione legislativa, gli scandali legati all'uso delle risorse pubbliche da parte delle istituzioni locali e regionali, la sensazione di una generale inutilità nella lotta alla crisi da parte degli enti territoriali hanno contribuito al diffondersi di un sentimento contrario alle autonomie. Il rimedio a queste disfunzioni viene dunque individuato nella riduzione dei centri decisionali, nello snellimento degli apparati e delle istituzioni.

Va peraltro segnalato che l'attrazione verso l'alto del potere pubblico non si limita agli ordinamenti nazionali europei, che reagiscono all'indebitamento addensando al centro la costruzione delle politiche pubbliche. Anche l'Europa, al deflagrare della crisi, abbandona il consueto atteggiamento di indifferenza rispetto all'organizzazione interna degli Stati membri e, progressivamente, assume un ruolo di indirizzo rispetto a scelte che, in passato, erano considerate appannaggio esclusivo della sovranità statale. È noto che il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea, a partire dal 2010, ha rivolto una serie di raccomandazioni puntuali all'Italia (e non solo all'Italia) sui temi dell'organizzazione istituzionale e del riordino territoriale, mentre il *monitoring team* della Banca Centrale Europea ha ripetutamente sostenuto che «accorpate le Province sarebbe l'unica vera misura di taglio dei costi della politica»¹⁰. Questo atteggiamento ha prodotto una immediata reazione a difesa dell'autonomia domestica, seguita dalla crescita altrettanto rapida di un sentimento euroscettico all'interno di alcuni Stati, specialmente quelli

(9) C. SALAZAR, *Regioni, diritti fondamentali, crisi economica: qualche considerazione alla luce del disegno “Renzi-Boschi*, Intervento alla Tavola rotonda del Seminario “L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea”, organizzato dall'ISSIRFA-CNR, dalla LUMSA e dall'Università di Macerata e svoltosi a Roma, presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA, il 13 novembre 2014.

(10) Cfr. Raccomandazioni adottate dal *monitoring team* della BCE il 29 aprile 2012.

più esposti al vento della crisi. Si pensi, in questo senso, al caso emblematico della Grecia, che risponde alle imposizioni europee premiando un partito che, al centro del proprio programma politico, esibisce orgogliosamente la rinegoziazione degli impegni assunti verso l'Europa e la difesa delle prerogative nazionali rispetto alle scelte di politica interna. La crisi economica, insomma, finisce per avallare forti interferenze dell'Unione europea rispetto alle politiche fiscali e alle scelte interne degli Stati, al fine di assicurare la tenuta complessiva della confederazione. Queste interferenze provengono, oltre che dall'Unione europea, anche da organismi pubblici internazionali (Fondo Monetario, Banca Mondiale) e da organismi privati (agenzie di *rating*, banche) del tutto privi di una legittimazione politica e democratica in tal senso. In sostanza, l'emergenza economica ha rotto gli argini domestici e violato i santuari della sovranità nazionale, portando – come è stato efficacemente detto – ad una sostituzione delle «vecchie dittature delle élite nazionali con le nuove dittature della finanza internazionale»¹¹.

Dal punto di vista concettuale, probabilmente, non vi sono particolari differenze tra la percezione di sé che hanno gli Stati membri al cospetto dell'ordinamento europeo, da un lato, e la percezione di sé che hanno gli enti territoriali al cospetto dello Stato, dall'altro: gli organismi pubblici, come quelli fisici, di fronte all'aggressione di fenomeni patogeni reagiscono limitando le dispersioni di energie, togliendo risorse ai distretti secondari per concentrarle verso il centro del sistema e garantirne così la sopravvivenza. Il risultato finale, in entrambi i casi, genera un'inevitabile tensione tra centro e periferia, integrazione e autonomia, unità e pluralismo. Tanto è vero che, nel linguaggio degli economisti, questa situazione di conflitto tra auto ed etero-direzione viene accomunata sotto il concetto unico di "sub-sovranità", utilizzato per indicare tanto vicende interne quanto fenomeni esterni al singolo Stato¹².

Con la crisi tramonta l'epoca della sussidiarietà verticale, il principio che

(11) Così L. VANDELLI, *Dimensioni della democrazia locale. Alla ricerca di nuovi equilibri tra democrazia rappresentativa, decisoria, partecipativa* (dattiloscritto in corso di pubblicazione), che a sua volta richiama J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, 2010, II ed., LGDJ, spec. p. 143 ss., e l'ampio dibattito sviluppatosi in materia.

(12) L. VANDELLI, *op. ult. cit.*

spinge le funzioni di governo verso il livello più vicino ai destinatari finali delle stesse. In questo senso si può ben dire che la riforma del Titolo V è stata abbandonata a se stessa: sono mancate le risorse per realizzare il decentramento amministrativo previsto dall'art. 118 Cost., non si è mai consolidata l'alleanza di fondo tra la classe politica nazionale e quella locale necessaria a garantire la coesione del sistema intorno all'interesse del Paese, mentre i vuoti di competenza in materia di area vasta e forme associative hanno minato alla radice il compimento di un disegno autonomistico coerente e razionale.

A ben vedere, però, l'idea posta a fondamento della riforma del Titolo V non era solo quella di potenziare l'autonomia dei territori, Regioni in testa. A fianco di questo obiettivo, senz'altro prioritario, vi era anche l'idea di rompere l'uniformità amministrativa, riducendo la consistenza delle funzioni amministrative assegnate allo Stato, potenziando il profilo dei Comuni come enti amministrativi, valorizzando il ruolo regionale di legislazione e programmazione¹³.

La recessione del principio di sussidiarietà ha determinato l'arresto del decentramento funzionale e riportato molte competenze verso l'alto, è vero, ma non ha decretato il fallimento dell'intero modello autonomistico. Con l'approvazione della legge n. 56/2014, c.d. Delrio, sembrano anzi inverarsi le condizioni affinché possano realizzarsi gli altri due principi che fanno da corollario alla sussidiarietà nel modello di allocazione funzionale dell'art. 118 Cost., ossia la differenziazione e l'adeguatezza. La legge n. 56/14 avvia un processo di riallocazione delle funzioni a Costituzione invariata che, per la prima volta in modo organico, cerca di assicurare una differenziazione tra i livelli di governo di area vasta e di prossimità, e di garantire dimensioni e capacità adeguate agli enti destinatari delle funzioni. Per innovatività, organicità e metodo di lavoro la riforma Delrio ricorda da vicino il processo di riforma della legge Bassanini I (legge n. 59/97), anche se rispetto a quest'ultima la legge n. 56/14 muove da una *ratio* e verso una direzione completamente diverse. Da una parte, infatti, il processo di riforma Bassanini portava ad una redistribuzione di competenze dal centro alle peri-

(13) C. TUBERTINI, *L'impatto della crisi sull'assetto delle funzioni amministrative locali*, cit.

ferie, da attuare gradualmente ma in modo sostanzialmente omogeneo; la riforma Delrio, invece, porta ad un ridisegno delle funzioni di governo locale articolato intorno ai principi di differenziazione e adeguatezza, ma volto a riportare verso l'alto (Regione, Stato) funzioni in precedenza decentrate.

2. Tra neo-centralismo e differenziazione

La crisi economica non ha portato con sé solamente la recessione del principio autonomistico e il ripristino del modello gerarchico nelle relazioni tra centro e territori. Come si è sottolineato, la legge Delrio reca in sé una spinta alla differenziazione degli enti territoriali che, nell'attuazione del Titolo V del 2001, era stata totalmente trascurata e lasciata senza supporto dal legislatore, nonostante la dichiarazione di intenti formulata all'art. 118 Cost.

In Italia, a partire dalle leggi di unificazione amministrativa e dunque da 150 anni a questa parte, il modello di governo locale relativo a Comuni e Province è rimasto sostanzialmente ispirato all'uniformità, sia per quanto riguarda la struttura organizzativa e rappresentativa degli organi di governo, sia per quanto riguarda le funzioni assegnate ai due livelli (con limitate eccezioni relativamente a forma organizzativa e sistema elettorale dei Comuni fino a 15.000 abitanti).

La differenziazione si è sempre scontrata con un antico tabù, quello dell'eguaglianza tra i Comuni e, più in generale, tra tutti gli enti appartenenti alla stessa categoria. Questo effetto, probabilmente, è legato all'attrazione del principio dell'eguaglianza formale dei cittadini, anche se, com'è noto, la formulazione "specializzata" del principio costituzionale di eguaglianza richiede che situazioni eguali siano trattate in modo eguale, e situazioni diverse siano trattate diversamente. Il legislatore ordinario ha quindi concentrato le forze sulla piena realizzazione del principio di autonomia, utilizzando appieno la tecnica allocativa della sussidiarietà, finendo però per dimenticare che la differenziazione è il vero scopo dell'autonomia, e l'autonomia altro non è che lo strumento per la differenziazione¹⁴.

(14) Così R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di P. Cavaleri*, in corso di stampa.

Vero è che quella praticata dalla legge Delrio (e, per alcuni aspetti, avallata dalla riforma costituzionale *in itinere*) è, soprattutto, una differenziazione *eteronoma*, decisa dal centro e non dagli enti interessati, e dunque declinata come espressione di centralismo più che di autonomia. Ma è pur vero che l'effetto finale resta la rottura di un regime uniforme, fintamente egalitario, che ha sempre caratterizzato tutti gli enti intermedi, Regioni comprese.

A questo modello di differenziazione eterodiretta si associa inoltre una differenziazione *autonoma*, realizzata attraverso i maggiori spazi concessi a questi enti dai nuovi Statuti, provinciali e (ancor più) metropolitani¹⁵. Gli Statuti delle Province sono stati adottati rapidamente, ma senza particolari slanci innovativi ed anzi con una tendenza alla standardizzazione ed all'uniformità. Gli Statuti delle Città metropolitane sin qui approvati, invece, presentano significative differenze al proprio interno, e vengono concepiti come strumenti utili a cogliere e valorizzare le opportunità consentite dal quadro normativo, nella costruzione di un nuovo modello di *governance* integrata, funzionale¹⁶. Ciò conferma l'idea che il valore della fonte di autonomia (in questo caso lo Statuto) si leghi direttamente alla vitalità dell'ente, evidentemente più forte nei contesti metropolitani (funzioni nuove) che negli altri contesti provinciali (funzioni storiche).

Il potenziale di differenziazione degli enti intermedi si coglie anche dall'analisi della nuova articolazione territoriale dello Stato che potrebbe scaturire dall'approvazione degli articoli 29 (abolizione delle Province) e 40, comma 4 (enti di area vasta) del testo di riforma costituzionale Boschi¹⁷.

L'art. 29 del d.d.l. Renzi-Boschi elimina ogni riferimento alla Provincia dal testo della Costituzione, ma non elimina la "nuova" Provincia designata dalla legge n. 56/14, né tantomeno contiene un divieto a costituire altri enti locali "di area vasta" diversi dalle attuali Province e dalle

(15) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/15*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2015, p. 145 ss.

(16) L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in questa *Rivista*, Numero Speciale 2014, p. 237.

(17) Si considera qui il testo approvato dal Senato della Repubblica il 15 ottobre 2015.

Città metropolitane: ossia, enti che operano in un ambito territoriale intermedio tra quello regionale e quello municipale. Per quanto concerne gli enti di area vasta, anzi, si potrebbe sostenere che l'art. 40, comma 4 del d.d.l. Renzi-Boschi provvede ad una vera e propria costituzionalizzazione, esprimendo un chiaro indirizzo favorevole ad una loro esistenza, nel momento in cui stabilisce che «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 dalle Regioni. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

È dunque ragionevole ritenere che la “nuova” Provincia, quale ente di area vasta disciplinato dalla legge n. 56/14, sopravvivrà oltre la riforma costituzionale. In primo luogo perché non si può pensare che il legislatore abbia voluto realizzare una riforma-ponte, destinata a durare solo il tempo necessario alla modifica costituzionale, dal momento che ciò contrasterebbe con le precise indicazioni fornite appena un anno prima dalla Corte costituzionale, secondo cui l'art. 117, lett. *p*) indica «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali e istituzionali di lungo periodo» (sent. 220/13). La formula temporanea utilizzata dalla legge Delrio («In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», commi 1 e 51) non può alludere ad una durata temporalmente limitata di questa legge, perché ciò farebbe incorrere la legge nelle stesse censure di costituzionalità che la Corte ha evidenziato nell'uso della decretazione d'urgenza per questo tipo di riforma. Né il titolo dell'art. 29 («Abolizione delle Province») risulta di per sé coercitivo, in questo senso: non è ragionevole pensare che, dopo gli sforzi profusi nel disegnare e implementare un ente di secondo grado come la nuova Provincia, la riforma costituzionale *in itinere* abbia l'effetto di vincolare il legislatore nazionale all'abolizione di questi enti.

Del resto, è facile rilevare che la soppressione di tutti i richiami alle Province nel testo costituzionale non si accompagna ad una disciplina transitoria, in cui si dispone la cessazione delle Province da ogni funzione entro il termine di ... (un anno?) dalla data di entrata in vigore del-

la legge di riforma costituzionale; né viene rimesso ad una legge ordinaria, da approvare entro il predetto termine, la disciplina dell'attribuzione delle funzioni e del trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle Province soppresse. L'assenza di questa previsione è significativa: il legislatore costituzionale non ritiene necessaria alcuna soppressione, in quanto le Province come disegnate dalla legge n. 56/14 presentano già i caratteri per poter sopravvivere come "aree vaste", nel senso indicato dall'articolo 40 del d.d.l. Renzi-Boschi. Se, come si ritiene, la legge Delrio è destinata a durare nel tempo, secondo lo schema prospettato dalla sentenza n. 220/13 della Corte costituzionale, le nuove Province rimarranno in vita oltre la Costituzione, ma verranno differenziate e modulate dalla legislazione regionale in base alle esigenze dei diversi territori. La legge statale potrà disporre solo l'esistenza in vita dell'ente Provincia e la forma di governo, mentre le funzioni, le dimensioni demografiche, le circoscrizioni provinciali potranno essere riscritte dalle Regioni con leggi regionali. In questo scenario, dunque, la legge Delrio rimarrebbe in vita, seppure erosa dal basso dalla legislazione regionale, e anzi si configurerebbe come legge di attuazione dell'art. 40 d.d.l. Renzi-Boschi, volta a disciplinare «i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta».

Se così fosse, per la prima volta nel nostro ordinamento si realizzerebbe una profonda differenziazione tra enti di area vasta: tra Province e Province, a seconda della Regione di appartenenza; tra Province e Città metropolitane, le prime destinate a gestire in forma unitaria funzioni sovracomunali, di spessore diverso a seconda delle scelte compiute dai legislatori regionali, le seconde configurate come enti a copertura costituzionale, con il compito di curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della Città e, dunque, legate allo sviluppo strategico del territorio; tra Città metropolitane, le quali si differenziano sensibilmente al proprio interno in base alle diverse scelte statutarie, in alcuni casi sfruttando l'opportunità prefigurata legislativamente dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano, ed evidenziando in ciò un ulteriore elemento di differenziazione rispetto alle Province. È auspicabile che, alla fine, sarà questa la strada prescelta dal legislatore nazionale all'indomani della riforma costituzionale. Se dunque sa-

ranno mantenute in vita e implementate le nuove Province, enti di secondo grado dotati di funzioni sovracomunali proprie (oltre che di servizio agli enti comunali), le Regioni diverranno a quel punto padrone del proprio futuro, e potranno scegliere se configurarsi prevalentemente come enti di indirizzo e di sintesi tra sistema locale e Stato, da una parte, ovvero come enti amministrativi vocati alla gestione più che alla direzione, dall'altra. Quante più funzioni di area vasta (oltre a quelle fondamentali) le Regioni conferiranno alle Province del loro territorio, tanto più si caratterizzeranno come enti di indirizzo (così, ad es., Veneto, Piemonte, in un certo senso Emilia-Romagna); quante più funzioni di area vasta tratterranno su di sé o su agenzie/distretti regionali, tanto più agiranno come enti di amministrazione (così Toscana, Umbria, Marche, Lazio). Questo scenario apre la strada ad una differenziazione tra livelli di governo sinora sconosciuta al nostro ordinamento.

L'art. 118, comma 3 (vecchio testo) rappresentava le Regioni come enti ad amministrazione indiretta necessaria, che per l'esercizio delle funzioni assegnate si avvalgono delle burocrazie esistenti presso gli Enti locali. Il risultato di circostanze fattuali, e non l'inverarsi di un modello teorico, ha condotto negli anni a configurare le Regioni come enti prevalentemente di amministrazione, in qualche modo concorrenti a Comuni e Province, e a comprimere la dimensione politica per cui esse erano state progettate.

La legge n. 56/14 contiene il "meccanismo di innesco" del principio di differenziazione che fino ad oggi era mancato nel nostro ordinamento: se il testo costituzionale in corso di approvazione non verrà interpretato in senso troppo centralista (e quindi uniformante), è probabile che questo principio assurga, insieme a quello di sussidiarietà, ad elemento portante della complessiva articolazione dei soggetti che costituiscono la Repubblica, destinato a rimpiazzare la celebre, ma poco praticata, scelta per la «equi-ordinazione» espressa nel 2001 dall'art. 114 Cost.

3. In principio sono le funzioni

La crisi economica, e il riordino delle autonomie territoriali che da essa deriva, inaugura un nuovo corso anche per quanto riguarda la priorità logica tra organizzazione e funzioni.

La maggior parte delle riforme dell'ordinamento locale realizzate ne-

gli ultimi 20 anni (leggi nn. 81/93, 265/99, 267/2000, 78/2010) dichiara esplicitamente la necessità di partire dalla riforma degli apparati per poi trarne conseguenze in termini funzionali.

In realtà la riarticolazione del sistema locale dovrebbe seguire la logica contraria: gli enti territoriali devono conformarsi e corrispondere adeguatamente, con soluzioni anche differenziate, ai caratteri delle funzioni assegnate.

In principio sono le funzioni, ammoniva Massimo Severo Giannini¹⁸: questa sembra essere la corretta impostazione per riordinare i diversi livelli di governo e mettere in campo una soluzione nuova al fine di risolvere i problemi dell'amministrazione territoriale italiana.

Come la riforma Bassanini (anch'essa, si ricorderà, a Costituzione invariata), che però si arenò contro lo scoglio delle funzioni locali "fondamentali", anche la legge Delrio nel ridisegnare la nuova mappa locale cerca di tenere insieme funzioni, organizzazione e forma di governo. In modo più o meno consapevole, la legge n. 56/14 garantisce infatti un nucleo certo di funzioni a ciascun livello di area vasta, e provvede ad adeguare il modello organizzativo alle funzioni così assegnate. Nel piano della riforma Delrio la differenziazione esce dall'alveo dell'organizzazione per proiettarsi su quello delle funzioni; questa scelta colloca le funzioni amministrative, forse involontariamente, al centro del disegno costituzionale¹⁹. Nel caso delle Province, secondo alcuni, le funzioni attribuite dalla legge finirebbero addirittura per plasmare la stessa forma di governo dell'ente: la rappresentatività indiretta degli enti provinciali (senza possibilità di opzioni diverse, come invece avviene per le Città metropolitane) sarebbe infatti ricollegabile al fatto che tali enti esercitano funzioni di "mero coordinamento" di funzioni comunali, dunque di derivazione esterna. In sostanza, si ritiene che le Province, poste al servizio dei Comuni e strumentali alle funzioni di prossimità svolte da questi ultimi, non richiedano organi direttamente rappresentativi della popolazione, dal momento che questi enti realizzano una rappresentanza istituzionale (cioè comunale), e non popolare. Questo ragionamento, tuttavia, non appare condivisibile. Come si os-

(18) Cfr. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, II, 1959, p. 11 ss.

(19) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, cit., p. 152.

serverà meglio in seguito, la trasformazione della rappresentatività degli organi dell'ente intermedio, nelle diverse declinazioni utilizzate per Province e Città metropolitane, dipende dalla volontà di ottenere un governo integrato dell'area vasta, in cui la partecipazione dei Comuni agli organi di governo di area vasta realizza *ex se* una forma di coordinamento istituzionale, e non discende dal presupposto che questi enti svolgono funzioni di prossimità *per conto* dei Comuni. Se così fosse, infatti, la medesima equazione tra rappresentatività indiretta e natura "servente" delle funzioni dovrebbe applicarsi anche alle Città metropolitane (o meglio a quelle che non hanno optato per l'elettività diretta, ossia praticamente tutte tranne le tre principali), enti che pacificamente svolgono funzioni di governo, di natura propulsiva e strategica per i rispettivi territori, sicuramente non circoscrivibili al mero coordinamento di funzioni altrui. La risposta sulla natura delle funzioni di area vasta, provinciali e metropolitane, proviene semmai dalla sussidiarietà verticale. Seguendo la dinamica di questo principio "democratico", le funzioni amministrative vengono allocate presso il livello di governo più vicino ai destinatari delle stesse, ossia ai Comuni, mentre solo le funzioni che richiedono un "esercizio unitario", non frazionabile a livello comunale, vanno portate ad una dimensione territoriale superiore. Da ciò si ricava che le funzioni di area vasta sono per loro natura diverse da quelle comunali, proprio perché non attribuibili al livello comunale, ma ad enti in grado di esercitarle in modo unitario ed autonomo²⁰. Non solo. Se la rappresentatività di secondo grado è stata pensata come riflesso organizzativo della sterilizzazione politica delle Province, come viene comunemente affermato, va segnalato che questa sterilizzazione in realtà non sembra essersi affatto realizzata. Nel costruire gli enti di area vasta come enti "derivati", o comunque in controllo comunale²¹, il legislatore ha pensato che la soluzione migliore fosse spogliarli

(20) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 215 ss.

(21) *Ibidem*. Sul punto cfr. anche C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in questo stesso fascicolo, il quale rileva che le funzioni assegnate alle nuove Province, più che nel coordinamento, «consistono piuttosto nella ricerca delle soluzioni più idonee, anche in termini organizzativi, per lo svolgimento di funzioni che i singoli Comuni non sarebbero da soli in grado di assolvere, e nella conseguente individuazione degli strumenti e delle risorse necessarie allo scopo».

di qualsiasi connotazione politica. In questo modo il legislatore ha inteso semplificare i livelli di governo territoriale, evitando pericolosi conflitti “politici” tra interessi comunali e interessi dell’area vasta. Si è voluto così promuovere un modello di governo territoriale in cui il carattere di enti politici, direttamente rappresentativi dei cittadini, è riservato ai Comuni e alle Regioni.

Tuttavia, l’associazione logica tra funzioni di coordinamento e apoliticità dell’ente di area vasta non resiste alla prova dei fatti, né per quanto riguarda le Province, né tantomeno per le Città metropolitane.

A ben vedere, infatti, le Province continuano ad esercitare funzioni fondamentali (per non dire di quelle facoltative, attribuite dai legislatori regionali e statale²²) che hanno chiaramente natura politica, e come tali richiedono l’imputazione ad enti politicamente responsabili, diversi dai Comuni: si pensi alle competenze provinciali in tema di pianificazione, viabilità, trasporti pubblici, ambiente. Sarebbe contraddittorio gestire queste funzioni come se si trattasse di attività meramente tecniche, e dunque affidabili a uffici burocratici, ad agenzie o distretti regionali privi di capacità di indirizzo o posti all’esterno del circuito della responsabilità politica. Le decisioni politiche devono avere alle spalle una guida ed una responsabilità altrettanto politiche affinché possano essere correttamente assunte.

(22) Secondo C. PINELLI (*op. ult. cit.*), lo «Stato e le Regioni attribuiscono alle Province funzioni ulteriori (le c.d. funzioni non fondamentali) al fine di conseguire gli obiettivi testualmente indicati, fra cui in particolare quelle di “adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni”, nonché di “forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali” (comma 89)». Ne discende, secondo l’A., che la legge Delrio avrebbe come obiettivo quello di trasformare la Provincia nell’ente preposto a favorire l’associazione dei Comuni diversi da quelli minori, per i quali valgono le specifiche disposizioni dettate circa “l’unione di comuni”, quanto all’esercizio delle relative funzioni. Questa tesi, recepita di recente in una proposta di emendamento alla legge Delrio formulata dal sottosegretario per gli Affari regionali, on. Bressa (il quale, nel corso dell’audizione in Commissione Affari Costituzionali svoltasi il 2 dicembre 2015, ha dichiarato che «è possibile affidare ai Consigli provinciali e metropolitani l’individuazione di aree omogenee in cui attivare sinergie tra i Sindaci, vale a dire quelle collaborazioni, unioni e fusioni considerate indispensabili ad un’ottimizzazione dell’amministrazione del territorio»), non sembra condivisibile: per un verso, il comma 89 si limita a prevedere la riattribuzione delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, senza indicare il livello di governo destinatario di questa riattribuzione; per altro verso, le finalità indicate dal comma 89 (consentire deleghe, avvalimenti, valorizzare la gestione associata) non possono essere lette come il contenuto di possibili nuove funzioni provinciali, in quanto la disposizione si riferisce al contenuto potenziale delle leggi statali e regionali di riordino da emanare.

Questo discorso vale, a maggior ragione, per le Città metropolitane, configurate come enti a copertura costituzionale, con il compito di curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della Città e, dunque, legate allo sviluppo strategico del territorio. Non è contestabile la natura di enti di governo, e dunque politici, delle Città metropolitane, dotate di funzioni fondamentali per la crescita e il rilancio della produttività locale.

Anche gli Statuti d'area vasta sin qui approvati sembrano andare in una direzione diversa da quella auspicata dal legislatore. L'esame degli Statuti provinciali rivela una tendenza diffusa ad accentuare il ruolo del Consiglio provinciale – enumerando molte funzioni –, specie nei casi in cui più enfatico è il riferimento alla natura di “ente a finalità generali” della Provincia o l'elenco delle funzioni va oltre quello previsto dalla legge n. 56/14. Quasi tutti gli Statuti, inoltre, prevedono tanto commissioni quanto gruppi consiliari. Il riferimento a un programma politico di mandato da sottoporre al Consiglio è quasi sempre presente²³. Come è stato correttamente rilevato, le modalità elettorali *sui generis* e la presenza di una componente territoriale a riequilibrio di quella politica (indice ponderato) non paiono elementi sufficienti a far venire meno la natura di ente “politico” della Provincia. Certo è forse più difficile configurare nelle nuove Province una maggioranza e una minoranza politica, un rapporto di fiducia tra il Consiglio (o l'Assemblea) e il Presidente, ma l'impostazione che si evince dagli Statuti provinciali è quella tipica di un ente politico²⁴.

Analogo discorso può ripetersi per le Città metropolitane. La maggior parte degli Statuti metropolitani mostra «residui di politicità» e la tendenza a riprodurre gli assetti tipici dei Consigli dei Comuni di maggio-

(23) Si veda per esempio quanto prevede lo Statuto di Parma: «Il Presidente della Provincia presenta al Consiglio le linee programmatiche, sottopone alla sua approvazione lo stato di attuazione delle stesse, nonché la relazione di fine mandato». L'Assemblea dei Sindaci è in astratto organo elettivo di primo grado: infatti, in questo caso il voto popolare elegge un Sindaco e contestualmente un membro dell'Assemblea provinciale dei Sindaci.

(24) S. CIVITARESE, *Il governo delle Province nella revisione degli Statuti*, Seminario Spisa, 27 aprile 2015.

ri dimensioni²⁵. Si prevedono gruppi, conferenze dei capigruppo, commissioni, vicepresidenti del Consiglio, uffici di presidenza, obblighi di convocazione a richiesta di un certo numero di consiglieri, incompatibilità tra le cariche consiliari e l'incarico di consigliere delegato, o si attribuisce alle minoranze la presidenza delle commissioni con funzioni di controllo.

In ultima analisi, né le Province, né tantomeno le Città metropolitane possono considerarsi enti di semplice raccordo, o enti *hub*, dotati di funzioni di coordinamento nei confronti dei Comuni. Al contrario, pur essendo costruiti come enti a rappresentatività solo indiretta, Province e Città metropolitane non hanno perso la loro connotazione politica, dal momento che continuano a esercitare funzioni proprie, in forma unitaria, caratterizzate per la natura politica e per l'interesse generale che rivestono per la collettività residente nei rispettivi territori. Ne discende che nessuna associazione, dal punto di vista giuridico, può essere correttamente stabilita tra elettività indiretta e natura tecnica, apolitica delle funzioni degli enti di area vasta.

4. Una riforma a metà

Vi è però una grave lacuna nell'impianto complessivo del riordino territoriale. La somma delle due riforme (legge Delrio, a Costituzione invariata, e d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi) lascia completamente fuori i Comuni, che rappresentano il tessuto connettivo, la maglia di fondo del sistema territoriale.

I Comuni continuano a essere disciplinati in modo uniforme per quanto riguarda le funzioni e – salvo qualche isolata norma che ne differenzia il sistema elettorale, la composizione degli organi, le regole sul personale e contabilistiche – anche per quanto riguarda il modello organizzativo²⁶. Da vari decenni si tenta, per lo più senza successo, di ridurre il numero dei Comuni italiani, mediante forme di unificazione ora volontaria, ora forzata, ora graduale, ora immediata.

(25) L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova*, cit.

(26) C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale* (1993), in *Id.*, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 122 ss.

A questo proposito si è detto che la vera riforma del sistema amministrativo italiano consiste nella (significativa) riduzione del numero dei Comuni²⁷. Di sicuro, la vera riforma del sistema amministrativo italiano passa per la differenziazione funzionale, prima ancora che organizzativa, dei Comuni. Occorre spezzare il dogma dell'uniformità funzionale dei Comuni e, con legge regionale, riconoscere tipologie di funzioni diverse a seconda della classe (dimensionale, finanziaria, geografica) cui appartengono i diversi Comuni.

Non tutti i Municipi possono e debbono fare le stesse cose, ma vanno distinte le funzioni comunali in base alle capacità, alle risorse, all'adeguatezza degli enti che le esercitano. Il sistema dell'accorpamento municipale mediante Unioni e fusioni sta funzionando solo in parte e molto lentamente: basti pensare che il processo di unificazione a tappe per 3 funzioni fondamentali l'anno, avviato nel 2010 per i Comuni sotto i 5 mila abitanti, ha subito vari rinvii fino ad arrestarsi sul finire del 2015²⁸. La legge di stabilità per il 2016 prova a rilanciare con incentivi economici le Unioni e le fusioni dei Comuni, per superare l'eccessiva frammentazione locale (c.d. Comuni polvere) che storicamente contraddistingue il nostro Paese²⁹. In ogni caso, è evidente che una riforma organica della rete municipale non può puntare solo sul modello organizzativo, ma

(27) F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in *Astrid*, 2015.

(28) Il documento ANCI, presentato nel corso della seduta del 3 novembre scorso dell'Indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali della Camera sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, rileva a questo proposito che «I tentativi di gestione associata di tutte e 10 le funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi un aumento della spesa o addirittura l'inibizione, anche delle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative».

(29) La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) stanziava un contributo pari a 30 milioni di euro per le Unioni di Comuni, nonché un contributo pari a 30 milioni per i Comuni istituiti a seguito di fusione. Il provvedimento di fine anno dispone altresì un aumento del contributo straordinario attualmente previsto per i Comuni che danno luogo alla fusione: si passa dal 20% al 40% dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario (rispetto al precedente limite di 1,5 milioni). Inoltre, i Comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni e le Unioni di Comuni potranno assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (cfr. commi 17, 18, 229).

deve tenere in considerazione le differenze nell'esercizio delle funzioni di prossimità, che dal punto di vista logico precedono la scelta del modello organizzativo.

Da questo punto di vista, le Regioni rappresentano i soggetti che, meglio di chiunque altro, avrebbero potuto realizzare una differenziazione utile e opportuna tra le funzioni di prossimità, affidate ai Comuni. Al contrario, il d.d.l. Renzi-Boschi assegna allo Stato la materia «ordinamento (...) di Comuni e Città metropolitane», oltre alle altre materie dell'art. 117, lett. *p*). In questo modo viene compiuta una scelta a favore dell'accentramento del regime locale, nella direzione opposta a quella, auspicata da molti studiosi, di un'estensione alle Regioni ordinarie di una potestà legislativa paragonabile a quella primaria assegnata alle Regioni speciali. Nel modello costituzionale proposto dalla riforma Renzi-Boschi si accentua, per quanto concerne il regime degli Enti locali, la divaricazione tra le Regioni ordinarie e le Regioni speciali. Senza poi trascurare, come è stato rilevato, che l'ulteriore affermazione della potestà statale in materia di Enti locali può concorrere a diminuire la stessa autonomia delle Regioni speciali, nei cui confronti le regole poste dallo Stato potrebbero esser fatte valere a titolo di principi di riforma economica e sociale³⁰.

Solo la differenziazione delle regole riguardanti gli Enti locali, e i Comuni in particolare, permette di superare il reticolo uniforme della maglia amministrativa, tipico degli Stati accentrati. Questa differenziazione deve essere realizzata attraverso scelte assunte e praticate da soggetti che abbiano diretta conoscenza della realtà territoriale, se non si vuole che l'intera operazione si riveli artificiosa ed inefficace. I problemi dei territori, a seconda del radicamento e della portata, richiedono livelli di definizione diversi e, a tal fine, è indispensabile che il compito di razionalizzare il tessuto municipale sia attribuito ad un livello decisionale che abbia la capacità di percepire i problemi dei Comuni e delle comunità locali. In fondo il modello degli Stati federali, che decentra la competenza sull'ordinamento locale, muove proprio da questa considerazione di fondo: un sistema ben governato deve contemplare soggetti capaci

(30) G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 4 ss.

di esaminare, rappresentare e disciplinare i problemi posti dalla società secondo livelli molto diversi di definizione³¹.

Da questo punto di vista, il percorso di differenziazione inaugurato dalla riforma Delrio riceve un pesante freno da parte della riforma costituzionale *in itinere*: allo Stato – che, dalla distanza, per definizione non può avere un'adeguata conoscenza della realtà territoriale da disciplinare – viene affidato il compito di differenziare il tessuto comunale per quanto riguarda funzioni, dimensioni e capacità. Si consideri che questo compito è essenziale per razionalizzare, a salire, i livelli di governo intermedi (comprese le Regioni stesse, la cui dimensione varia a seconda delle scelte compiute nell'attribuzione di funzioni all'area vasta e ai Comuni), e dunque andrebbe sempre accompagnato da una conoscenza attenta e approfondita della realtà municipale. Lo Stato centrale, evidentemente, non è in grado di apprezzare dalla distanza le differenze che contraddistinguono i territori e, nel riparto di funzioni tra i diversi Comuni, è cieco, o quantomeno privo di una visione chiara. Se l'obiettivo della legge n. 56/14 era differenziare i livelli di governo territoriale, la riforma Renzi-Boschi sembra voler nuovamente uniformare il regime comunale, nella migliore tradizione preunitaria.

Le ragioni che hanno spinto il legislatore costituente in questa direzione sono essenzialmente due: da un lato, l'inadeguatezza dimostrata dai legislatori regionali nell'adottare leggi realmente innovative, capaci di differenziare le regole in base alle effettive esigenze dei territori, alle specificità delle comunità, ha fatto sì che il credito nei loro confronti si sia completamente esaurito. Addirittura vi è chi sostiene che il tema stesso della crisi della legge regionale sia ormai superato dal passaggio di molte competenze a livello europeo, dalle esigenze di coordinamento tecnico finanziario, dal nuovo ruolo amministrativo delle Regioni, al punto che, oggi, alla legislazione regionale resterebbe solo un margine di intervento residuale, interstiziale, di mera attuazione e integrazione, raramente di autentica progettazione e innovazione normativa³². Dall'altro, il feticcio

(31) R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?* cit.

(32) M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 673 ss.; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2014.

dell'eguaglianza tra i Comuni e il timore di un asservimento alle politiche regionali ha fatto sì che gli stessi Comuni, a partire dalla istituzione delle Regioni in avanti, si siano strenuamente battuti contro un ordinamento delle autonomie territoriali a guida regionale. Si è preferito il controllo dello Stato, penetrante ma uguale per tutti, a quello regionale, variabile a seconda delle aree del territorio, delle maggioranze politiche, dei momenti storici. L'ANCI stessa si è rivelata, in tutti questi anni, una accesa sostenitrice della visione centralistica delle autonomie, contro ogni differenziazione tra enti appartenenti alla medesima categoria³³.

Il risultato finale è una riforma strabica, che per un verso spinge alla differenziazione funzionale ed organizzativa dell'area vasta e delle Regioni, e per altro verso affida a soluzioni uniformi, dettate dal centro, la disciplina dei Comuni, ossia le particelle elementari dell'amministrazione locale. Difficile pensare che, mantenendo invariata l'intelaiatura di fondo del sistema locale, sotto il profilo dell'organizzazione municipale e delle funzioni, il bilancio complessivo del sistema territoriale possa essere positivo, in termini di razionalità ed efficienza.

5. Le nuove "forme di governo" d'area vasta

Come si è detto, la scelta di trasformare gli enti di area vasta (Città metropolitane e Province) in enti i cui organi non sono direttamente eletti dai cittadini risponde essenzialmente all'obiettivo di razionalizzare e semplificare l'esistente.

Attraverso la modifica della forma di governo dell'area vasta si vogliono stemperare i conflitti a livello locale, affidando agli organi di secondo grado – che divengono espressione dei Comuni – il ruolo di sintesi e di mediazione tra gli interessi comunali³⁴. Si dà vita così ad un «modello di *governance* territoriale integrata»³⁵ che intende superare la logi-

(33) R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit.

(34) F. PIZZETTI, *La riforma territoriale nella legge Delrio e la prima fase della sua attuazione*, Prefazione al volume *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni*, Milano, Giuffrè, 2015. In questo senso anche L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Astrid*, 2015.

(35) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, cit., p. 160.

ca di governo per livelli separati (c.d. sistema “millefoglie”), coincidenti però per materie e funzioni, che ha sin qui caratterizzato l’esperienza italiana³⁶.

Grazie a questa soluzione le nuove Province verrebbero “spoliticizzate”, ossia private di autonomia politica propria, per diventare enti di rappresentanza istituzionale, in particolare comunale (si è osservato, in senso critico, che si tratterebbe di enti “in controllo comunale”). In questo modo si garantirebbe l’eliminazione alla radice di tutte le sovrapposizioni, duplicazioni, frizioni che in passato si verificavano con frequenza tra le attività provinciali e quelle comunali.

La medesima *ratio* efficientistica, seppure indirizzata verso finalità nettamente diverse, ha ispirato la costruzione delle Città metropolitane come enti solo indirettamente eletti. La scelta della rappresentatività indiretta, per quanto teoricamente volontaria (ma nei fatti necessitata per tutte le Città metropolitane sotto i 3 milioni di abitanti, che altrimenti si vedono costrette a smembrare il Comune capoluogo in più Comuni), risulta ancor più radicale nel caso di questi enti, attesi da oltre vent’anni, e recentemente istituiti nei territori di 10 nodali agglomerati urbani con funzioni di pianificazione strategica e territoriale. Considerato che l’ordinamento scommette su questi nuovi enti per realizzare le condizioni, anche infrastrutturali, utili al rilancio economico e sociale del Paese, e considerata l’intrinseca politicità delle funzioni ad essi affidate, la scelta della rappresentatività indiretta per le Città metropolitane risulta ancora più singolare.

La domanda di fondo, in entrambi i casi, è la seguente: il modello dell’ente di secondo grado si addice alle funzioni d’area vasta?

Al di là della diversa vocazione che distingue Province e Città metropolitane, ciò che interessa segnalare in questa sede è che, in entrambi i casi, gli amministratori di questi enti sono eletti tra Sindaci e consiglieri comunali, senza alcuna incompatibilità, ma anzi con un obbligo di cu-

(36) L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, 2012. Osserva a questo proposito C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., che storicamente «Le nostre Province, però, non esercitavano tanto funzioni di area vasta, quanto altre più di tipo gestionale, con relativi assessorati, strutture e personale amministrativo», sovrapponendosi naturalmente all’attività dei Comuni.

mulo tra le due funzioni: alla carica di consigliere/Sindaco comunale è fatta risalire la legittimazione democratica di base, che si riverbera a cascata sugli organi di area vasta, tutti eletti tra gli amministratori comunali, ritenuta imprescindibile dalla Corte costituzionale per l'autonomia in sé (sent. n. 50/2015). La legittimazione democratica è come un fluido che si trasmette da un organo all'altro, tanto è vero che la perdita della carica comunale determina anche la perdita della carica metropolitana o provinciale.

Ma se il meccanismo della rappresentanza indiretta può reggere, quantomeno dal punto di vista formale, le obiezioni sulla violazione del principio di sovranità popolare, esso non offre risposte del tutto convincenti circa la democraticità sostanziale di un livello di governo così costruito. Anche a voler ammettere, con Massimo Severo Giannini, che le equazioni elettività-democraticità ed elettività-autonomia, pur essendo largamente diffuse, non siano scientificamente corrette; pur convenendo che «l'elettività è solo un modo di conferimento della titolarità di un ufficio»³⁷ e l'autonomia non consiste nell'elettività delle cariche elettive, che semmai è sinonimo di auto-amministrazione³⁸, resta aperto un interrogativo di fondo sulla reale capacità di questo nuovo livello di governo di rappresentare correttamente gli interessi di area vasta.

È noto che la Corte costituzionale si era già pronunciata in senso favorevole alla compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e quello autonomistico: secondo la Corte, i principi di cui all'art. 48 Cost. possono e devono estendersi anche alle elezioni di secondo grado, dato che «non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che del resto sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)»³⁹.

Di recente, la Corte ha chiarito che la sovranità popolare non si identifica con gli istituti di democrazia diretta, ma si esprime anche nella diretta partecipazione popolare nei diversi Enti territoriali (sent. n. 50/2015):

(37) M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in *Id.*, *Scritti*, Volume Quinto, 1963-1969, Milano, Giuffrè, 2004, p. 663.

(38) M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il Corriere amministrativo*, n. 21-22, 15-30 novembre 1948, p. 1061.

(39) Corte cost. sent. n. 96/1968, relativa al sistema elettorale transitorio delle Province siciliane.

nel richiamare un proprio precedente sulla sovranità del popolo sardo (sent. n. 365/2007), la Corte mostra di aderire ad un'idea di legittimazione democratica *flessibile*, che può declinarsi secondo una pluralità di modi e di tecniche, a partire da una elezione di secondo grado⁴⁰. I dubbi circa la compatibilità dell'elezione indiretta con i principi di democrazia, sovranità, partecipazione sembrano quindi definitivamente alle spalle dopo la sentenza n. 50/2015. Con l'elezione di secondo grado, l'elemento della rappresentanza comunitaria si stempera notevolmente a vantaggio di una rappresentanza di tipo istituzionale, e questa soluzione viene ritenuta in linea con i principi costituzionali. Tuttavia, anche se la scelta per la rappresentanza indiretta è comprensibile nella sua logica razionalizzante e la sua compatibilità con il principio autonomistico sembra ormai acquisita, non possono qui essere sottaciute alcune criticità che, ad avviso di chi scrive, indeboliscono gravemente il modello dell'ente di secondo grado.

In primo luogo, il dato testuale: il ragionamento della Corte costituzionale lascia in ombra il disposto dell'art. 132 Cost., che, nel disciplinare il distacco delle Province, conferisce alla «popolazione provinciale» un rilievo costituzionale. È ragionevole concepire la legittimazione democratica come principio flessibile, ma non per questo dovrebbe consentirsi di sottrarre il rispecchiamento della popolazione provinciale alla «nuova» Provincia, attualmente costruita come ente rappresentativo di enti e non più di una collettività di riferimento.

Ma i dubbi circa la democraticità sostanziale del sistema non si arrestano al riferimento alla popolazione provinciale presente in Costituzione. Come evidenziato dalla prima tornata elettorale provinciale di fine 2014, il sistema elettorale introdotto per le Province italiane non garantisce gli *standard* minimi di democraticità richiesti per la rappresentanza indiretta dalla Costituzione italiana e dalla *soft law* del Consiglio di Europa⁴¹. Oltre che strutturalmente incapace di rappresentare la «popolazione provinciale», la nuova Provincia non è adeguata a rappresenta-

(40) L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte*, cit.

(41) M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2, 2013, p. 253 ss.

re in modo equilibrato gli interessi dei territori dei Comuni che la compongono: l'imposizione di un unico collegio provinciale non consente una corretta rappresentanza a tutti i territori della Provincia; la mancanza di un obbligo di presentare candidature provenienti da Comuni diversi nelle liste rischia di portare alla sottorappresentazione dei Comuni minori, laddove la ponderazione dei voti non costituisce uno strumento efficace per garantire rappresentanza territoriale, ma semmai per ridurre differenze eccessive nella rappresentanza di Comuni appartenenti a fasce demografiche diverse; la presenza in una lista di un numero di candidati pari al numero di quelli eleggibili tende a favorire alleanze tra i principali partiti di governo e la presentazione di "liste uniche" tra centro-destra e centro-sinistra⁴².

In terzo luogo, il cumulo di funzioni tra consigliere/Sindaco comunale e consigliere/Presidente di Provincia, per di più in assenza di indennità aggiuntive per la carica provinciale, tende a favorire una pericolosa sovrapposizione tra interessi dei Comuni maggiori e interessi dell'area vasta. In sostanza, la sottorappresentazione di alcuni Comuni (specie quelli più piccoli), unita al cumulo di cariche comunali e provinciali ed all'assenza di qualsivoglia incentivo economico per lo svolgimento delle seconde, rischia di consegnare la gestione delle funzioni d'area vasta nelle mani dei partiti di maggioranza alla guida dei Comuni più grandi del territorio provinciale, generando una pericolosa coincidenza tra interessi di prossimità (ossia comunali) e interessi d'area vasta (ossia provinciali).

Come è stato giustamente sottolineato, l'elezione di secondo grado rende depositari i consiglieri (e Sindaci) dei Comuni degli interessi provinciali, offuscando così un aspetto qualificante dell'autonomia costituzionalmente garantita all'ente Provincia: autonomia può non coincidere con la rappresentanza diretta di una comunità, secondo quanto ci insegna la Corte costituzionale, ma quanto meno deve corrispondere ad una situazione di *indipendenza* da altri enti o soggetti giuridici. Al contrario, la riforma Delrio presuppone un «rapporto di connessione interorganica tra enti che per Costituzione, ossia sulla base dello stesso art.

(42) G. BOGGERO, *Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi delle nuove Province*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2015.

114 Cost., devono essere anche reciprocamente autonomi»⁴³ e, conseguentemente, dà vita ad un sistema di enti di area vasta «in controllo comunale»⁴⁴.

Da questo punto di vista il *deficit* democratico che rende fragile la forma di governo delle nuove Province è palese. Se si vuole immaginare la legittimazione democratica come un fluido che si propaga da un organo direttamente eletto ad altro solo indirettamente eletto, in quanto nominato da e tra quelli direttamente eletti, ebbene allora bisogna assicurarsi che nel passaggio dall'uno all'altro livello questa legittimazione non resti prigioniera della sua matrice politica originaria, ossia delle ragioni che hanno guidato gli elettori nell'esprimere il proprio consenso a favore di organi che, come loro mandato principale, hanno quello di curare gli interessi di una specifica popolazione (comunale) residente su uno specifico territorio (comunale). Se così fosse, infatti, la legittimazione democratica indiretta servirebbe a consacrare l'imposizione degli interessi comunali maggioritari su quelli minoritari, e non certo a sostenere democraticamente l'esercizio di funzioni d'area vasta, che devono essere esercitate per finalità ed interessi propri dell'area vasta e intrinsecamente diversi da quelli comunali.

Si pensi, per fare un esempio, all'adozione del Piano territoriale di coordinamento, con cui la Provincia deve determinare a livello locale gli indirizzi generali dell'assetto del territorio, in attuazione della pianificazione regionale: se i consiglieri provinciali utilizzassero questo potere di pianificazione a servizio degli interessi del Comune in cui sono stati originariamente eletti, e non in funzione delle più ampie esigenze sovracomunali per cui questo Piano è concepito, si assisterebbe ad una distorsione funzionale nell'esercizio di tale potere pianificatorio, avallata dal meccanismo della legittimazione democratica indiretta. Nel caso di localizzazione di una discarica, per uscire dalla teoria, prevarrebbe comunque l'interesse dei Comuni che hanno la maggioranza politica in Consiglio provinciale, pertanto l'opera non verrebbe mai realizzata nei

(43) G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7, 2015.

(44) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit.

territori di questi Comuni anche se l'interesse superiore di "area vasta" lo esigesse per ragioni oggettive.

Com'è stato giustamente osservato, una Provincia indirettamente eletta non può considerarsi equidistante dagli interessi dei Comuni che hanno contribuito a formarla, e, al momento di assumere decisioni, il Consiglio provinciale non potrà che privilegiare le posizioni dei suoi "grandi elettori"⁴⁵.

Il problema è che il cumulo di cariche genera, *ex se*, conflitto di interessi. Le politiche di area vasta producono necessariamente un impatto sui Comuni compresi nel territorio provinciale e, dato che alcuni amministratori comunali svolgono il doppio ruolo di consiglieri/Presidenti di Provincia, non si possono evitare sovrapposizioni tra gli interessi di cui è naturalmente portatore il consigliere/Sindaco comunale (peraltro retribuito per tale carica) e gli interessi che fanno capo ad un territorio più vasto com'è quello provinciale (senza qui menzionare la popolazione provinciale). Il cumulo di cariche nega intrinsecamente l'alterità tra il ruolo di amministratore comunale e quello di amministratore provinciale: questo elemento genetico della nuova Provincia, se da un lato favorisce il risparmio di spesa, dall'altro impedisce quella distanza tra le posizioni di amministratori e amministrati necessaria a garantire l'esercizio imparziale delle funzioni di area vasta. In sostanza, non si può essere al contempo governatori e governati, specialmente laddove si tratti di esercitare funzioni di natura politica, autonome, e non meramente serventi rispetto agli interessi comunali.

L'elezione indiretta degli organi provinciali genera dunque tensione tra ruoli, conflitto di interessi, ma solo nel caso di cumulo tra le cariche di I e II livello. Per salvaguardare entrambi gli obiettivi – superamento delle sovrapposizioni tra livelli, da un lato, e imparzialità nell'esercizio delle funzioni di area vasta, dall'altro – occorrerebbe prevedere una specifica ipotesi di incompatibilità tra le cariche di consigliere provinciale e comunale, Presidente provinciale e Sindaco, come è stato suggerito in

(45) L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.Vv., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss.

dottrina⁴⁶; ciò, mentre il comma 24 della legge n. 56/14 si limita a prevedere l'incompatibilità tra queste posizioni e la carica di consigliere regionale. L'incompatibilità tra le cariche comunali e provinciali, si badi, non farebbe venire meno la costituzionalità dell'elezione indiretta della nuova Provincia: affinché il fluido della legittimazione politica si trasmetta da un livello di governo all'altro è necessario che gli amministratori delle nuove Province siano scelti tra consiglieri comunali, cioè tra organi direttamente eletti dal popolo, ma successivamente all'elezione non è richiesto il cumulo tra le due funzioni. La Corte costituzionale non pone alcun vincolo in questo senso, ma si limita ad affermare che i principi dell'art. 48 Cost. devono osservarsi «anche in caso di elezioni di secondo grado», ritenendo questo meccanismo elettivo compatibile con il principio democratico e quello autonomistico (sent. n. 96/1968, cit.). Ovviamente, così costruite, le cariche di consigliere e Presidente provinciale esigerebbero una specifica indennità di funzione, in conflitto con la logica della *spending review*: tuttavia, a fronte di un modesto esborso, che servirebbe a garantire indipendenza e motivazioni nell'esercizio di queste cariche, si otterrebbe un sicuro avanzamento in termini di imparzialità nello svolgimento delle funzioni sovracomunali. Queste considerazioni valgono, *a fortiori*, per le Città metropolitane, enti a fini generali cui è affidata la funzione di «governo e di coordinamento forte» dell'area vasta. Anche in questo caso il modello della «*governance* territoriale integrata», nella quale la rappresentatività delle comunità locali è intesa in un senso complessivo e non in riferimento ad uno specifico livello di governo⁴⁷, fa emergere potenziali conflitti o sovrapposizioni di interessi tra l'area vasta e i Comuni che la compongono. Il rischio risulta amplificato dalle rilevanti funzioni pianificatorie e strategiche attribuite alla Città metropolitana, che si trovano esposte alle strumentalizzazioni dei «grandi elettori» comunali e al magnetismo degli interessi particolari di cui essi sono portatori. Un esempio tratto dalla recente cronaca locale spiega meglio di ogni

(46) F. MERLONI, *op. ult. cit.*

(47) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, cit., p. 160.

ragionamento il problema cui si allude. Nel novembre 2015, il Vicepresidente della Città metropolitana di Bologna nonché Sindaco di Imola, Daniele Manca, ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica metropolitana a seguito di un violento scontro istituzionale e personale con Isabella Conti, Sindaco di San Lazzaro ed attuale consigliere delegato all'Urbanistica della Città metropolitana. Il motivo della polemica risiede nella mancata approvazione (di parte) del Piano strutturale comunale di Imola, che prevedeva l'edificabilità di una zona considerata di pregio dal Settore pianificazione della Città metropolitana. Secondo Manca, la consigliera delegata Conti, che da anni ha intrapreso una battaglia personale contro «lo strapotere delle cooperative edili» e la cementificazione del proprio Comune, avrebbe utilizzato il proprio ruolo all'interno della Città metropolitana come occasione di propaganda elettorale, per dare visibilità alle politiche ambientali portate avanti nella sua veste di Sindaco del Comune di San Lazzaro. Il Vicepresidente Manca ha quindi restituito il mandato, perché, a suo dire, in questa circostanza «la Città metropolitana ha dimostrato tutta la sua debolezza strutturale: dovrebbe essere una federazione di territori e non un crogiolo di persone che lotta per la propria visibilità. Al contrario, non emerge l'indirizzo strategico della Città metropolitana, manca di guida e collegialità»⁴⁸. Nel territorio bolognese l'ipotesi di possibili sovrapposizioni di interessi tra cariche di amministratore comunale e d'area vasta ha trovato puntuale conferma a distanza di pochissimi mesi dalla istituzione della Città metropolitana. È facile immaginare che queste sovrapposizioni non potranno che ripresentarsi, negli anni a venire, se il cumulo dei mandati rimarrà la regola che guida la formazione degli organi di area vasta, indirettamente eletti dai (grandi) Comuni del territorio.

6. Alcune considerazioni di sintesi

La crisi economica ha prodotto un evidente arretramento degli ideali autonomistici, del metodo stesso del decentramento che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, aveva conquistato il centro della scena politica e mediatica italiana.

(48) Cfr. *Il Resto del Carlino*, 4 novembre 2015.

Con l'aggravarsi della situazione economica, il termine «federalismo» è progressivamente uscito dal discorso politico, giuridico ed economico, ingiustamente associato allo spreco di risorse, alla duplicazione di funzioni, alla complicazione di apparati e di regole burocratiche. Si può dunque affermare che, nel nostro Paese, il federalismo è stato una delle più autorevoli vittime della crisi economica: ne è scaturito un forte impulso al riaccentramento del potere e alla statalizzazione delle politiche; lo svuotamento della funzione legislativa regionale, a tutto vantaggio di quella statale; una pressoché totale marginalizzazione delle Regioni nell'azione di indirizzo e governo del sistema locale; una maggiore ingerenza dell'Unione europea nelle scelte riguardanti l'organizzazione interna degli Stati membri, considerata quale elemento direttamente incidente sul risanamento economico.

La scelta di riportare verso l'alto il baricentro delle politiche pubbliche, se per un verso è comprensibile ed accomuna tutte le crisi susseguite nella storia recente, per altro verso riporta le lancette dell'orologio ad un'epoca di relazioni verticali, fondate sulla gerarchia tra centro e autonomie, che avevamo lasciato alle spalle a partire dagli anni Settanta, con l'avvento del regionalismo. Ma sono proprio gli enti regionali ad essere oggetto di ripensamento da parte dell'attuale legislatore costituzionale: «la riforma del regionalismo delinea un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione “federalista” e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all'esercizio della funzione legislativa»⁴⁹. Il mutamento “genetico” della forma di Stato che scaturisce dalla (proposta di) modifica del Titolo V della Costituzione è notevole: i Comuni diventano le particelle essenziali e indifferenziate del sistema amministrativo, l'area vasta diviene espressione indiretta dei Comuni e si espone alla contaminazione degli interessi di prossimità, le Regioni si trasformano in apparati di macro-amministrazione e perdono completamente l'alta funzione di indirizzo.

Si tratta di linee di sviluppo non apprezzabili né condivisibili. Le politiche territoriali, e in particolare le scelte riguardanti l'allocazione delle

(49) G. SCACCIA, Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica, 27 luglio 2015.

funzioni tra gli Enti locali, devono essere affidate ad un livello di governo che sia in grado di percepire la realtà sulla quale calano queste funzioni. Un sistema che pretenda di governare dal centro l'amministrazione locale, sia sul versante dell'organizzazione che delle funzioni, è semplicemente un sistema cieco, poiché non è in grado di vedere la realtà su cui deve intervenire⁵⁰. Le Regioni e i legislatori regionali sono i soggetti che meglio di ogni altro possono operare la riarticolazione delle funzioni locali in vista di una razionalizzazione della mappa territoriale: avere tagliato fuori le Regioni da questo ruolo di regia è stato un grave errore strategico, legato soprattutto alla scarsa fiducia riposta nelle classi politiche regionali.

Il risultato della scelta compiuta dalla (futura) riforma costituzionale è trasformare le Regioni in enti di amministrazione, concorrenti con quelli di area vasta e con i Comuni; o, nella migliore delle ipotesi, convertirle in enti di snodo tra Stato e municipalità, con il compito di attuare le politiche pubbliche decentrate a livello territoriale, in sostituzione delle strutture burocratiche periferiche dello Stato, per un verso, e di rappresentare "al centro" gli interessi territoriali attraverso i "propri" senatori, per altro verso.

Si è detto che la riforma costituzionale Renzi-Boschi, nel ripartire le competenze tra Stato e Regioni, segue il criterio della "dimensione degli interessi" e così facendo riporta opportunamente verso l'alto interi settori che, nel corso di questi anni, i legislatori regionali hanno dimostrato di non volere o non sapere occupare mediante la produzione di regole innovative o comunque differenziate. In realtà, la "dimensione dell'interesse" può rivelarsi un criterio assai artificioso e auto-referenziale nel momento in cui tutti gli interessi, anche quelli più minuti e localizzati, vengono ricondotti ai valori dominanti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «armonizzazione dei bilanci». È evidente che ogni attività, ogni funzione, ogni apparato ha un costo che incide sulla spesa pubblica complessiva del Paese, dunque ogni attività autonoma svolta dagli enti territoriali può ben essere considerata di "dimensione nazionale" in quanto incidente sul bilancio generale dello Stato, sulle

(50) R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit.

politiche di risanamento finanziario, sulle esigenze di *spending review*. Aver riportato il «coordinamento della finanza pubblica» alla competenza esclusiva dello Stato, come si legge nell'art. 117, comma 2, lett. e) della legge di riforma costituzionale (AS 1429-B), finirà inevitabilmente per travolgere i (pur blandi) argini che sin qui la Corte costituzionale aveva costruito contro le ingerenze dello Stato nelle scelte autonome degli enti territoriali e nella legislazione regionale. Ogni attività pubblica ha infatti una «dimensione nazionale», se riguardata sotto il profilo della finanza pubblica.

Vero è che il comma 4 del medesimo art. 117, nel riconoscere alle Regioni una competenza legislativa riservata per la «regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato», sembrerebbe consegnare alle Regioni una importante leva per l'indirizzo e il coordinamento degli Enti locali presenti sul territorio regionale, compensando in questo modo la perdita della competenza legislativa sull'ordinamento locale. In realtà, si tratta di un risarcimento molto relativo, se si considera che la legge regionale potrà spingersi al massimo a disciplinare le *intese* riguardanti «le relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica»: in base a questa norma, le Regioni potranno indirizzare accordi e intese tra Comuni, Unioni, enti di area vasta, verso il raggiungimento di obiettivi finanziari programmati, ma non certo costruire autonome politiche regionali né tantomeno imprimere una specifica direzione al sistema locale partendo dai bilanci locali, come qualcuno sembra ipotizzare⁵¹. D'altra parte, poi, il forte impulso centralistico impresso dalla riforma Renzi-Boschi all'esercizio della funzione legislativa viene a depotenziare la previsione generale e residuale contenuta nell'art. 117 della riforma costituzionale *in itinere*, che consente alle Regioni di disciplinare le relazioni finanziarie tra gli enti ter-

(51) A. MORRONE, *Relazione* alla Giornata di studio «Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V *in itinere*», organizzata il 23 novembre 2015, presso l'Istituto Carlo Jemolo di Roma.

ritoriali «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato», finendo per confinare questa nuova competenza regionale entro il perimetro delle intese locali.

Tuttavia, se il nuovo (*rectius*, futuro) impianto costituzionale spinge in direzione dell'accentramento e dell'uniformità, la legge di riordino territoriale approvata a Costituzione invariata (c.d. Delrio) apre interessanti spazi di differenziazione organizzativa e funzionale tra gli enti di area vasta, nonché tra Regione e Regione.

La differenziazione, a ben vedere, non è l'unico elemento di novità. Seguendo il modello della riforma Bassanini (anch'essa introdotta come anticipazione della riforma costituzionale), la legge Delrio nel ridisegnare la nuova mappa locale cerca di tenere unite funzioni, organizzazione e forma di governo. Inseguendo il contenimento della spesa pubblica e degli organi locali, indirettamente la legge n. 56/14 viene ad assicurare un nucleo certo di funzioni a ciascun livello di area vasta e, di conseguenza, adegua il modello organizzativo alle funzioni così assegnate. Si tratta di una novità evidente nel panorama delle riforme territoriali tentate o realizzate dopo la legge n. 59/97.

Per questo è opportuno che la "nuova" Provincia, quale ente di area vasta disciplinato dalla legge n. 56/14, sopravviva alla riforma costituzionale. Se si vuole preservare il potenziale di differenziazione e adeguatezza racchiuso nella legge Delrio, occorre che la riforma costituzionale non cancelli le nuove Province, ma anzi ne preservi l'esistenza e le funzioni di area vasta, consentendo alle Regioni di assumere scelte di indirizzo e direzione rispetto ad esse, senza caricarsi di compiti amministrativi, operativi, che finirebbero per snaturare (o comunque modificare profondamente) la vocazione di questi enti, nati per esercitare funzioni di coordinamento e guida rispetto al sistema locale.

Restano esclusi dalla portata delle riforme i Comuni, per i quali il regime rimane invariato e, pertanto, uniforme. Purtroppo, il feticcio dell'eguaglianza e il timore di un asservimento alle politiche regionali induce da sempre i Comuni a battersi contro un ordinamento delle autonomie territoriali a guida regionale, preferendo il controllo dello Stato, penetrante ma uguale per tutti, a quello regionale.

La legge statale dovrà in futuro aprire spazi di differenziazione tra i Comuni italiani, muovendo dalla capacità dei diversi enti di prossimità di

gestire le funzioni fondamentali e conferite, ed associando questo criterio a quello dimensionale ed organizzativo: in quest'opera di differenziazione le Regioni dovranno necessariamente essere chiamate in causa dal legislatore statale, mediante l'attribuzione di specifiche deleghe (come prevede del resto l'art. 117, comma 6, d.d.l. Renzi-Boschi) e il riconoscimento di ampi margini di scelta nell'attuazione della disciplina statale. Solo in questo modo si potrà evitare di ricostituire, passata la crisi, un sistema amministrativo interamente incentrato sul livello di governo più vicino ai cittadini, ma incapace di selezionare gli enti effettivamente in grado di esercitare le funzioni di prossimità e soddisfare i bisogni della popolazione.

