

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

4

2016 · ANNO XXXVII
ottobre/dicembre

GLI ENTI TERRITORIALI IN EUROPA:
UN BILANCIO DOPO LA STAGIONE
DELLE RIFORME

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerredà
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tomaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini
Josephine van Zeben

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 - 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari
Anna Margherita Russo

 Regione Emilia-Romagna

 MAGGIOLI
EDITORE

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2015 è di € 116,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN). La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2015 è di € 82 + Iva.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente

alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.

Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



INDICE

EDITORIALE

- 857 Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane:
spunti per le città medie e le aree interne
Claudia Tubertini

SAGGI E ARTICOLI

- 867 Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un
regard comparé
Luciano Vandelli e Marzia De Donno
- 885 La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutana-
sia mancata del livello intermedio
Martino Mazzoleni
- 915 L'accentramento imperfetto francese: centralismo, decon-
centrazione e intermunicipalità
Consiglia Di Ronza
- 941 Racionalización y sostenibilidad de la administración local
en España: una reforma frustrada.
Las competencias provinciales como paradigma
Ricard Gracia Retortillo
- 975 La città nell'ordinamento giuridico
Micol Roversi Monaco
- 997 L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel proces-
so d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione
europea
Roberto Cavallo Perin

NOTE E COMMENTI

- 1035 Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016
Marina Caporale e Giancarlo Gasperoni

OSSERVATORIO REGIONALE

- 1069 Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?
Andrea Piazza
- 1113 Table of contents and abstracts
- 1117 Note sugli autori

Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne

Claudia Tubertini

Il riordino della c.d. “area vasta” costituisce, come noto, uno dei perni essenziali della legge Delrio, che a questa espressione ha fatto ricorso per qualificare la natura giuridica e le funzioni sia delle Province, radicalmente trasformate ad opera della stessa legge, sia delle Città metropolitane, finalmente istituite a più di quindici anni dalla loro previsione costituzionale. In tal modo, il legislatore statale ha mostrato di ritenere parte essenziale del processo di riforma la creazione di un’amministrazione a marcata specializzazione funzionale, destinata a garantire lo sviluppo e la tutela degli specifici interessi delle aree a intensa conurbazione. Su questa nuova amministrazione il legislatore ha confidato per l’attivazione di nuove dinamiche territoriali e per un rilancio delle rispettive aree, viste a loro volta come volano per l’economia dell’intera nazione, in un momento di crisi particolarmente intensa.

Nella ricerca di nuove soluzioni organizzative per il governo delle grandi aree urbane del Paese, il legislatore ha dunque scelto, tra le diverse opzioni da tempo allo studio, la soluzione “istituzionale”, ovvero la creazione di un nuovo livello di amministrazione, considerato, evidentemente, più adatto rispetto ai modelli di tipo meramente “funzionale” ad assicurare una più netta differenziazione rispetto all’assetto di governo delle restanti parti del territorio. Questa scelta è stata senz’altro favorita dall’esigenza di assicurare una continuità sul territorio nell’esercizio delle funzioni delle Province, nel momento in cui ci si preparava ad un loro superamento. Tuttavia, nel privilegiare, appunto, la soluzione istituzionale, probabilmente, il legislatore ha tenuto conto anche dei risultati complessivamente modesti raggiunti dalle formule funzionali di collaborazione su scala metropolitana, pure sperimentati in alcuni con-

testi (come Bologna, Firenze, Milano, Torino) ed espressamente consentiti dal Testo unico degli Enti locali (d'ora in poi TUEL) e, ancor prima, dalla legge n. 265 del 1999¹.

La legge n. 56/2014 ha anche scelto, come è noto, la strada dell'istituzione e perimetrazione diretta di dieci Città metropolitane, recuperando l'elenco già dettato da precedenti fonti² e optando, inoltre, in modo definitivo per l'alternatività tra Provincia e Città metropolitana. Solo alle Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia è stata lasciata l'opzione di scegliere quali e quante Città metropolitane istituire (al momento, la Sicilia ha optato per la costituzione di ben tre Città metropolitane, che tuttavia ancora non sono in esercizio, e la Sardegna per una, quella di Cagliari, da poco insediatasi, ma che è stata istituita solo in una porzione della preesistente Provincia, che quindi è rimasta in vita, sia pure ridotta nelle dimensioni).

Nel corso del lungo *iter* parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge, era stato in realtà approvato un emendamento che consentiva, nelle Province che avessero più di un milione di abitanti, l'istituzione di nuove Città metropolitane, purché l'iniziativa provenisse dal Comune capoluogo e da un numero di Comuni della Provincia complessivamente rappresentanti almeno 500.000 abitanti; in alternativa, si consentiva la costituzione di nuove Città metropolitane anche su iniziativa di due Province confinanti, purché complessivamente aventi una popolazione di almeno 1.500.000 abitanti e con l'iniziativa dei due Comuni capoluogo e di tanti Comuni da rappresentare almeno 350.000 abitanti

(1) Il riferimento è all'art. 24 del TUEL, ai sensi del quale: «1. La Regione, previa intesa con gli Enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli Enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie: *a*) pianificazione territoriale; *b*) reti infrastrutturali e servizi a rete; *c*) piani di traffico intercomunali; *d*) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; *e*) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica; *f*) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; *g*) smaltimento dei rifiuti; *h*) grande distribuzione commerciale; *i*) attività culturali; *l*) funzioni dei Sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7. 2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della Città metropolitana».

(2) L'elenco risulta quello già contenuto nell'art. 23 della legge n. 42 del 2009, con l'aggiunta di Roma (la cui Provincia, quindi, viene trasformata in Città metropolitana nonostante la presenza, al suo interno, del Comune di Roma, già titolare dello speciale statuto funzionale ed istituzionale di "Capitale"); lo stesso elenco era contenuto anche nell'art. 18 (poi dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 220/2013 della Corte) del d.l. n. 95/2012.

per Provincia. L'emendamento è poi stato espunto dal testo definitivo, probabilmente perché, a giusta ragione, soprattutto in un contesto che sembrava procedere verso il superamento definitivo delle Province, la proliferazione delle Città metropolitane avrebbe addirittura potuto ostacolare il processo di semplificazione delle istituzioni di area vasta immaginato dal legislatore.

Resta il fatto che questa scelta da un lato ha alimentato il malcontento di aree che, per vocazione e potenzialità di sviluppo, avrebbero potuto trarre vantaggio dal riconoscimento della loro "metropolitanità" (sia pure di una metropolitanità per così dire "all'italiana", ben lontana dalle metropoli esistenti in altri contesti territoriali, per non citare le megalopoli di Paesi a noi lontani); per altro verso, non ha mancato di alimentare polemiche circa l'arbitrarietà della inclusione tra le Città metropolitane di alcune aree chiaramente meno sviluppate di altre e, soprattutto, circa la scelta di far sempre coincidere l'ente metropolitano con il perimetro della preesistente Provincia, anche laddove questo è evidentemente troppo vasto o troppo ridotto (emblematiche, nel primo senso, Torino, nel secondo senso, Milano). Questa scelta di campo ha portato con sé numerose obiezioni, e, soprattutto, ha fornito sostegno alla tesi della strumentalità dell'istituzione delle Città metropolitane al disegno di superamento dell'amministrazione provinciale. Tale tesi, in effetti, è stata ripresa anche in alcuni dei ricorsi presentati dalle Regioni contro la legge 56/2014 alla Corte costituzionale, la quale, tuttavia, non ha rinvenuto problemi di legittimità nella scelta di far coincidere il perimetro metropolitano con quello provinciale, ricostruendo la vicenda dell'istituzione delle Città metropolitane con contestuale soppressione delle corrispondenti Province in termini di successione tra enti, piuttosto che come modifica dei confini provinciali con un procedimento diverso da quello previsto nella Costituzione. Il riferimento è alla nota sentenza n. 50/2015, la quale, nell'affermare la compatibilità con il quadro costituzionale dei principali aspetti innovativi della legge Delrio, ha dato sostegno alla sua attuazione e alla sua stessa sopravvivenza, anche oltre ed a prescindere dall'esito del processo di revisione costituzionale. Da quanto sin qui detto, appare chiaro come la vicenda dell'individuazione e perimetrazione delle Città metropolitane non possa dirsi affatto chiusa; e in una fase, come quella attuale, di riconsiderazione comples-

siva degli effetti prodotti dalla riforma, anche in vista di un suo possibile aggiustamento, non appare da escludersi, almeno in via di principio, una possibile rivalutazione – con tutte le cautele del caso – del numero, ma soprattutto della perimetrazione delle Città metropolitane già istituite.

Al di là di questo scenario – che, per quanto plausibile, richiede una riflessione ben meditata e di non breve periodo – resta il fatto che, in molti contesti territoriali diversi dalle Città metropolitane individuate dal legislatore, tante altre città (Comuni capoluogo, altre città medie) tendono sempre più ad esprimere una vocazione “metropolitana”, che mira ad aggregare, in forme flessibili e mediante istituti spesso informali, anche attraverso il peso delle società erogatrici di servizi, i Comuni confinanti e a sostituirsi alla Provincia, sbiadita nella sua dimensione politica, nel ruolo di guida di un territorio di area vasta.

Questo processo è senz'altro anche l'effetto di una sorta di competizione tra territori che si è prodotta mano a mano che le Città metropolitane hanno cominciato a radicarsi, a rivendicare – nonostante il critico quadro finanziario di partenza, ereditato proprio dalle Province, e i tagli lineari subiti – competenze, ad attrarre risorse ed investimenti; circostanza che ha spinto anche le restanti aree del Paese – non solo i territori attorno alle città medie, ma anche le aree interne³ – a ricercare soluzioni funzionali alla realizzazione degli stessi obiettivi che, in quei territori, sono perseguiti da queste ultime. Non a caso, del resto, la stessa istituzione delle Città metropolitane, pur essendo stata generalmente registrata con favore, ha visto anche qualche voce di segno contrario, preoccupata che la loro presenza potesse, appunto, creare un divario tra aree metropolitane ed altre, concentrando gli sforzi e le risorse solo su una parte del Paese ed incrementando dunque quella differenzia-

(3) Secondo la definizione contenuta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, le *aree interne* sono «quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse naturali e ambientali e di un patrimonio culturale di pregio». «Sono fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione». Nelle aree interne «vive circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni».

zione territoriale che rappresenta il principale problema del nostro ordinamento. Anche di questa preoccupazione è segno la recente mobilitazione dei centri “medi”, preoccupati di perdere opportunità e visibilità sul versante nazionale.

Due sono, in questo momento, i modelli emergenti, che sembrano ispirarsi, appunto, ad una “logica metropolitana” anche nei territori non metropolitani, o almeno non qualificati come tali dal legislatore.

Da un lato, emergono *processi di cooperazione tra Comuni*, che danno vita a forme associative intercomunali – in particolare, attraverso la costituzione di Unioni *ex art. 32 TUEL* – anche tra realtà ben al di sopra della soglia dimensionale prevista per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali comunali. Sono Unioni, queste, che dichiaratamente presentano una vocazione non meramente gestionale: che ambiscono dunque a diventare non solo formule per la gestione associata di funzioni e servizi comunali, ma anche istituzioni politiche, sedi di coordinamento per il governo concertato delle rispettive aree, in un’ottica di massimo sviluppo delle potenzialità economiche di quell’area e per l’attrazione di investimenti. Non a caso, in alcune di queste realtà si sono approvati Piani definiti, come quelli delle Città metropolitane, “Piani strategici” (termine che riecheggia l’atto fondamentale di competenza delle Città metropolitane). Si può vedere, al riguardo, a titolo di esempio, il Piano strategico 2014/2020 dell’Unione Bassa Romagna (Unione, quest’ultima, che copre un’area complessiva di 480 km² e conta oltre 100.000 abitanti), o dell’Unione montana dei Comuni del Mugello (70.000 abitanti), definito evocativamente “Piano cattura-investimenti”; ma gli esempi in tal senso si stanno moltiplicando. Fondamentale, in questa prospettiva, è anche la gestione associata della pianificazione urbanistica, che permette una visione unitaria dei territori. Unificare la potestà pianificatoria significa già operare una scelta di stretta integrazione, che può costituire, anche, la premessa per un ridisegno definitivo dei perimetri amministrativi comunali.

Sulle Unioni, del resto, ha puntato fortemente il legislatore statale proprio con la legge 56; ed anche le Regioni, nelle rispettive leggi di riordino, vi fanno riferimento, in alcuni casi riconoscendole espressamente anche quali istituzioni di governo e non solo di gestione. Non appare quindi azzardato sostenere che la costituzione di Unioni tra Comuni medi o

medio-grandi possa consentire anche, in una fase magari successiva a quella presente, di ripensare l'assetto delle funzioni amministrative collocando a questo livello alcune delle funzioni che attualmente, con grande fatica, le Province stanno ancora svolgendo, o che, addirittura, sono state riaccentrate in capo alla Regione. Un ente associativo intercomunale, con al centro un importante Comune, e tutt'attorno un'altrettanto importante area, ben potrebbe rivendicare risorse e competenze. Si tratta quindi di un'opzione da considerare anche per altre aree; ragionando in una prospettiva e in una logica di tipo "metropolitano", aggregando, il più possibile, servizi, e costituendo, tuttavia, anche un coordinamento politico, per una regia unitaria del territorio. Certo, occorre rilevare che al momento le stesse Regioni sembrano, soprattutto, puntare per lo più all'incentivazione dell'esercizio associato di specifici compiti da parte dei Comuni di piccole dimensioni; ma non è da escludersi che, nell'affacciarsi sulla scena di queste nuove realtà, anche le Regioni possano tenerne conto nella propria disciplina generale di incentivazione, che potrebbe considerare anche ipotesi, come quella qui prospettata, di "grandi Unioni".

L'opzione per questo nuovo modello di *governance* territoriale potrebbe, peraltro, accompagnarsi anche ad una più forte collaborazione tra Comuni associati e rispettiva Provincia, anche al di là delle funzioni a cui allude il comma 89 della legge 56/2014, per quanto concerne la gestione di ulteriori funzioni e servizi che potrebbero, da un lato, essere delegati dalla Provincia all'Unione, dall'altro, dall'Unione alla Provincia; secondo una logica di integrazione e collaborazione verticale e non solo più orizzontale, senz'altro favorita dalla nuova forma di governo provinciale (i cui organi sono composti dagli stessi amministratori comunali). Questa, del resto, è la logica che ispira i rapporti tra Città metropolitana e rispettivi Comuni e Unioni di Comuni. Ricordiamo, qui, la formulazione del comma 11, lett. *b*) della legge 56, che fa specifico riferimento ai rapporti tra i Comuni e Unioni facenti parte della Città metropolitana e la Città metropolitana stessa in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, stabilendo che mediante convenzione i Comuni e le loro Unioni possono avvalersi di strutture della Città metropolitana, o delegare funzioni, e viceversa. Questa prospettiva di cooperazione ed integrazione tra Provincia, da un lato, e Comuni e rispettive Unioni, dall'altro, non sembra peraltro in-

compatibile con il riconoscimento della permanenza di una ontologica differenza di fondo tra le Province, che restano titolari anche di funzioni proprie, ed Unioni di Comuni, chiamate solo all'esercizio di funzioni altrui (quelle comunali, come tratto altrettanto ontologico; quelle provinciali, qualora, come qui prospettato, si verifichi l'evenienza di una delega "discendente", dalla Provincia alle Unioni).

Dall'altro, ragionando in una scala ancor più vasta, emergono in varie parti d'Italia *processi di aggregazione tra Province*, che puntano specificamente a creare, al di fuori delle aree metropolitane, forme di cooperazione interprovinciale, anche queste dedicate, da un lato, allo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi di competenza delle Province, dall'altro, allo svolgimento in forma associata di funzioni di collaborazione ed assistenza ai Comuni, ma anche destinate a permettere ai Comuni la partecipazione coordinata alle scelte di programmazione regionale ed alla declinazione nella rispettiva area degli indirizzi strategici regionali.

Si tratta di un processo incoraggiato, in particolare, da alcune Regioni, che hanno visto in questo anche un modo per sopperire alla riduzione delle risorse provinciali e per creare le condizioni per un futuro loro accorpamento: obiettivo, quest'ultimo, senz'altro più difficile da realizzare, dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, ma non impossibile⁴. Non va escluso, inoltre, che uno dei motivi sia stato proprio quello di creare ambiti territoriali in grado di competere, per "massa critica", con le neo-istituite Città metropolitane. Il riferimento, in questo caso, va anzitutto alla disciplina dettata dalla Regione Emilia-Romagna, che nella legge n. 13 del 2015, all'articolo 6, ha previsto che su iniziativa delle Province, anche sulla base di una previa sperimentazione⁵, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente, nonché quelle loro confermate dalla Regione, possano essere esercitate in forma associata, previa conven-

(4) Si potrebbe ipotizzare al riguardo l'utilizzo, da parte delle Regioni, della disposizione tuttora dettata dall'art. 21 TUEL, ai sensi del quale le Regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei Comuni di revisione dei confini provinciali, ai sensi dell'art. 113 Cost.; ed auspicabile sarebbe anche una revisione dello stesso articolo 21 del TUEL (redatto, a suo tempo, nell'opposta prospettiva di creazione di nuove Province), con l'inserimento di disposizioni volte a favorire l'iniziativa comunale di accorpamento di Province già esistenti.

(5) Tale sperimentazione è stata già avviata nelle Province dell'area vasta Romagna (Rimini, Forlì-Cesena, Ravenna) e tra le Province di Parma e Piacenza.

zione, in ambiti territoriali di area vasta definiti con provvedimenti della Giunta regionale, adottati, previo parere della competente Commissione assembleare, d'intesa con le Province medesime. La stessa legge prevede un adeguamento della legislazione regionale allo scopo di fare concorrere queste nuove "aree vaste interprovinciali" – con priorità per la pianificazione territoriale, infrastrutturale e ambientale – alla definizione delle strategie territoriali regionali. L'altro esempio è costituito dalle previsioni contenute nella legge regionale n. 23 del 2015 della Regione Piemonte, che ha provveduto alla diretta individuazione di ambiti territoriali interprovinciali⁶ entro i quali le funzioni sono esercitate obbligatoriamente dalle Province in forma associata, previa specifica intesa-quadro con cui la Regione e le Province appartenenti all'ambito definiscono criteri generali e modalità della gestione associata.

Anche la cooperazione interprovinciale può essere un modello percorribile in altri territori per superare i rigidi steccati dei confini amministrativi provinciali, prima e a prescindere dalla sussistenza delle condizioni per una loro formale modifica. Ed in un processo come questo, è naturale che un ruolo guida non possano che averlo i rispettivi Comuni capoluogo, economicamente e geograficamente strategici per lo sviluppo dell'intero territorio regionale.

Il riferimento ai Comuni capoluogo porta a citare un'ultima dinamica territoriale, per il momento presente solo in alcuni specifici contesti, ma che si colloca sulla scia di quanto sin qui detto. Il riferimento è a quei Comuni capoluogo che, attualmente, sono coinvolti in processi di fusione con Comuni limitrofi. Si tratta, è evidente, di fusioni la cui logica non è solo quella di raggiungere una dimensione territoriale ottimale (la cd. "soglia di sopravvivenza"), come avviene per le realtà di piccole dimensioni, ma, al contrario, di raggiungere una dimensione tale da permettere a quel territorio di attrarre risorse ed investimenti, di poter competere in una logica che

(6) Si tratta dell'ambito costituito dalle Province di Novara, Vercelli, Biella e Verbano-Cusio-Ossola e dell'ambito delle Province di Asti e Alessandria (mentre la Provincia di Cuneo resta quale ambito distinto). In base a questo nuovo disegno territoriale, il legislatore regionale ha quindi delineato solo quattro ambiti territoriali di area vasta, in luogo dei preesistenti otto.

potremmo definire (nel senso sopra utilizzato) metropolitana. È il caso, anzitutto, di Pescara: Comune già importante, per estensione e popolazione, ma che potrebbe esserlo ancora di più, se, in parallelo alla sperimentazione di processi di associazione con i Comuni dell'ambito e/o la cooperazione con la rispettiva Provincia, si procedesse a portare a definitivo compimento il processo di adeguamento dei confini del Comune al suo perimetro effettivo, aggregandolo a territori con i quali presenta già una stretta integrazione. Il riferimento è al progetto volto alla costituzione della cd. "Nuova Pescara" mediante fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore: progetto su cui da tempo si sono espressi favorevolmente i cittadini⁷, ma che ancora attende una compiuta traduzione in un disegno di legge regionale, complice, in questo caso, la stessa legislazione abruzzese in materia di fusioni, che pospone alla consultazione popolare il vero e proprio avvio dell'*iter* legislativo. Si tratta di un processo non in contrasto con i modelli e le dinamiche sopra descritti, ma che, al contrario, è del tutto coerente con essi; naturalmente, laddove si ritengano sussistere ancora le condizioni economiche, territoriali, sociali che lo rendano praticabile e vantaggioso. Non a caso, il legislatore statale incentiva sia le fusioni, sia le Unioni; e nelle esperienze in atto in altri territori, si sono registrati numerosi casi di fusioni tra Comuni facenti parte di Città metropolitane, o casi di fusioni tra Comuni già aderenti ad Unioni, che poi hanno continuato a cooperare, dopo la fusione, con gli stessi Comuni o che hanno dato vita ad Unioni ancor più grandi.

Alla stessa logica sembra ispirarsi anche la più recente proposta – per ora avviata in modo unilaterale proprio dal Comune capoluogo – di fusione tra Cosenza e Rende: proposta che ha portato a considerare anche la possibilità di estendere la fusione ad altri Comuni dell'area sibaritica. Anche in questo caso non si può escludere che un'influenza determinante nel processo di macroaggregazione derivi dalla elevazione dell'area di Reggio Calabria a Città metropolitana. Del resto, se si vuole ragionare in un'ottica realmente "metropolitana", appare evidente che la fusione in questi casi non possa che costituire un primo tassello di una nuova dinamica territoriale, che va innescata proprio per superare le difficoltà e dare nuova spinta ai territori.

(7) Il *referendum* si è infatti tenuto il 25 maggio del 2014.

Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé

*Luciano Vandelli e Marzia De Donno**

Con un calendario di riforme pressoché identico e con degli interventi normativi di contenuto assai simile, Francia e Italia, tra i Paesi maggiormente rappresentativi del modello amministrativo napoleonico, si sono avviate verso una significativa trasformazione del loro sistema locale e regionale. Il contributo offre una comparazione delle riforme intervenute sui diversi enti e livelli territoriali dei due Paesi, mettendo in evidenza le tendenze comuni e le persistenti diversità tra i due ordinamenti.

1. Un nouveau «train» de réformes territoriales en France et en Italie

Le droit des collectivités locales contemporain met en évidence plusieurs évolutions. D'un côté, on constate une prise de conscience très nette du rôle fondamentale qu'elles peuvent et doivent jouer pour le développement économique et social d'un Pays, pour la croissance et la lutte contre la crise, aussi bien que pour la vitalité de la démocratie. De l'autre, il est évident que ces institutions tendent souvent à amplifier la complexification des systèmes administratifs, à produire des enchevêtrements de compétences, à multiplier les appareils bureaucratiques et les classes politiques.

Les problèmes de ce type ont acquis une évidence insupportable avec la crise économique et financière, et ils sont communs à plusieurs Pays de l'Union européenne¹.

Sous l'influence directe de l'Union européenne ainsi que d'autres orga-

* Le travail – à paraître dans les *Mélanges en l'honneur de Gérard Marcou*, IRJS, Paris – est le fruit d'une réflexion commune des deux auteurs. Ils faut cependant attribuer à L. Vandelli les paragraphes 1, 2, 3, et 7 et à M. De Donno les paragraphes 4, 5 et 6.

(1) Comme Gérard Marcou l'a souligné dans plusieurs de ses œuvres. V., par exemple, Id., *Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies*, *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n. 141, pp. 183-205.

nisations internationales (FMI, OCDE), dans plusieurs Pays européens des réformes visant à simplifier le système local ont dû être mises en œuvre, au nom des principes d'équilibre des budgets publics, de simplification et de rationalisation des dépenses publiques.

À ce sujet justement, il est frappant d'observer que l'Union a adressé des recommandations ou signé des *mémoires*, qui prévoient une correction des trajectoires budgétaires à travers une simplification et une réduction du nombre de collectivités territoriales, notamment dans les Pays influencés par la tradition administrative française, tels que le Portugal, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la France même, Pays parmi les plus touchés par la crise².

Dès lors, la crise et les remèdes proposés remettent directement en cause le modèle d'administration territoriale d'origine révolutionnaire-napoléonienne.

Ce type d'organisation des pouvoirs locaux, dont la physionomie actuelle est le résultat de plus de deux siècles de réformes, a profondément changé dans le temps et manifeste aujourd'hui de forts signes de rupture. La superposition d'un double échelon territorial de pouvoirs (un plus ancien, fondé sur le bloc Etat-Départements-Communes, et l'autre fondé sur le bloc Régions-Intercommunalités) est une source de complexité, de chevauchements de compétences, de dispersions des moyens, d'éparpillements des responsabilités auquel il a fallu apporter des solutions immédiates et des réponses innovantes.

C'est dans ce cadre que se placent justement les réformes françaises et italiennes, qui – en utilisant une image qui indiquait, à l'époque, la décentralisation mitterrandienne – ont formé un nouveau «train» de réformes territoriales.

Ces réformes, qui se présentent, parfois, soit comme la poursuite soit comme le dépassement des réformes mises en œuvre à partir des années

(2) V., par exemple, pour le Portugal, le *Memorando de Entendimento sobre as condicionales de Política Económica de 17 de maio de 2011*; pour la Grèce, le *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality of 9 February 2012*; pour l'Espagne, le *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera de 23 de julio de 2012* et l'*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de julio de 2012*; pour l'Italie, la lettre de la BCE du 5 août 2011; et, en fin, pour la France l'*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 du 29 mai 2013*.

70, reprennent des buts identiques tels que la «modernisation», la «rationalisation», la «simplification», la «cohérence de l'action publique», la «transparence». Et si nous allons ici mener une comparaison entre le système français et l'italien les réponses à ces exigences sont quelquefois semblables, quelquefois divergentes, notamment par rapport à certains éléments spécifiques qui les composent.

2. Nouvelles tendances du statut des collectivités territoriales. Les métropoles vers la fin de l'uniformité

L'évolution récente des systèmes européens et, notamment, français et italien semble marquer, tout d'abord, quelques éléments d'éloignement, sinon de dépassement, du critère d'uniformité qui avait inspiré le système traditionnel d'administration d'origine révolutionnaire-napoléonienne.

Ce point est bien mis en évidence, à notre époque, par la différenciation des statuts des Métropoles. L'institution des Métropoles rompt en effet l'uniformité administrative et s'inscrit justement dans un contexte plus accentué de différenciation.

Dans les territoires où elles sont constituées, les Métropoles remettent en cause l'agencement de l'ensemble du système local français et italien, puisqu'elles ont la capacité administrative d'assumer non seulement les compétences du Département mais aussi celles de la Région. Ainsi l'introduction de ces pôles urbains, en ébranlant de manière irréversible les équilibres consolidés dans les temps entre les différents échelons territoriaux des deux Pays, constitue un vrai signal de redécoupage de la carte territoriale.

D'ailleurs, il s'agit d'une différenciation qui ne concerne pas simplement le rapport entre les réalités «métropolitaines» et le reste du territoire national, mais qui s'étend même à l'intérieur des Métropoles.

Le cas de la France est, dans ce sens, emblématique: la loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, prévoit des statuts particuliers pour ces territoires, en divisant le régime en quatre modèles (Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence, et un régime commun), et en utilisant différentes formules juridiques, de l'établissement public de coopération intercommunale à la collectivité territoriale à statut particulier. Et le Conseil constitutionnel

a jugé conformes à la Constitution ces dispositions, dans la mesure où, entre autres choses, «la différence de traitement qui en résulte ... repose sur une différence de situation en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur» et que «le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit»³.

La différenciation est aussi évidente dans le cas italien, mais selon une technique d'un autre type, et dans un cadre constitutionnel tout à fait différent: d'une part, la Constitution italienne, après la révision de 2001, inclut les Métropoles dans la liste des collectivités territoriales de la République (art. 114)⁴ et, d'autre part, celles-ci substituent déjà totalement les vieilles Provinces au niveau intermédiaire entre les Communes et les Régions.

Dans ce contexte, il faut souligner aussi la possibilité de différenciation liée à la variété des options prévues par la loi du 7 avril 2014⁵ et à l'autonomie statutaire de chaque Métropole.

De cette façon, elles peuvent choisir de suivre le modèle de l'élection indirecte (avec un Maire métropolitain identifié avec le Maire de la Commune chef-lieu et un Conseil métropolitain composé par des Maires et des Conseillers municipaux, élus par tous les Maires et les Conseillers) ou, dans les conditions prévues par la loi, d'adopter un modèle alternatif d'élection directe par la population métropolitaine.

D'ailleurs, une large gamme d'hypothèses est ouverte dans le statut de chaque Métropole par rapport au rôle et aux compétences du Maire métropolitain et du Conseil. Il est possible et légitime de mettre en place soit une forte concentration du pouvoir en faveur du Maire, soit des solutions valorisant le rôle du Conseil. En outre, les statuts peuvent être

(3) Décision n. 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

(4) Sur un plan général, d'ailleurs, il faut rappeler que la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit dans la Constitution (art. 118) un principe explicite de différenciation, notamment comme critère qui, avec la subsidiarité et l'adéquation, doit inspirer la distribution des compétences entre les collectivités territoriales.

(5) Loi n. 56 du 2014, portant *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni* (Legge Delrio).

adaptés en fonction de plusieurs paramètres: la définition des formes d'articulation du territoire métropolitain en zones, la configuration des relations entre la Métropole, d'un côté, les Communes et les Unions intercommunales, de l'autre⁶.

3. Le sort du niveau départemental et la complexe rationalisation des compétences

Si la Métropole répond en France comme en Italie à un but de modernisation et de valorisation du «fait urbain» en permettant aux plus grandes villes de peser dans la concurrence européenne et mondiale à laquelle se livrent aujourd'hui les grandes agglomérations, cette institution n'entraîne cependant pas une simplification du «millefeuille» territorial ou, autrement dit, en utilisant une référence plus italienne, des «lasagnes territoriales». Elle constitue au contraire la mille et unième feuille et ce n'est pas un hasard si sa création a attiré au législateur français même les critiques de l'Union européenne.

Dans l'évaluation du Programme national de réforme et du Programme de stabilité 2013 de la France, par exemple, la Commission européenne n'a pas manqué d'observer que l'institution, qui n'était alors qu'à l'état de projet, du nouvel échelon métropolitain aurait entraîné un accroissement de la complexité du système administratif territorial français. Contre le manque d'efficacité et la croissance des dépenses des multiples niveaux locaux il est nécessaire de procéder à leur rationalisation, selon la Commission⁷.

L'OCDE a exprimé un avis similaire en suggérant à la France, alors, de supprimer les Départements⁸.

La même recette, du reste, avait été avancée, en août 2011, par la BCE à l'Italie, avec une lettre emblématique à la signature de Draghi-Trichet.

(6) Pour une vue d'ensemble sur les solutions choisies dans les nouveaux statuts métropolitaines, V. L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, en *Istituzioni del Federalismo. Numero Speciale 2014*, p. 213 et ss.

(7) Vd. COM(2013) 360 final, *Évaluation du Programme national de réforme et du Programme de stabilité 2013 de la France*, p. 14.

(8) ... outre à la fusion des petites communes. V. *Études économiques de l'OCDE France, Mars 2013. Synthèse*, p. 3.

Les exigences de simplification du dessin territorial, exprimées par l'Union européenne, ont donc amené à mettre en cause le traditionnel système en forme de «millefeuilles», et ces exigences se sont traduites, en France et en Italie ainsi que dans d'autres Pays, avant tout dans la proposition de supprimer le niveau départemental.

En France comme en Italie, on n'en est pas arrivé là. Pour le moment, l'orientation favorable à la suppression définitive des Départements ne s'est pas traduite expressément dans les réformes actuelles⁹.

L'hypothèse de l'élimination reste, en tout cas, une perspective à plus long terme. En France, la suppression des Conseils généraux et la transformation des Départements en une simple circonscription de référence pour l'administration déconcentrée font partie des projets du Gouvernement à l'horizon 2020. En revanche, en Italie, la réforme constitutionnelle, approuvée par le Parlement, prévoyait l'abolition du mot «*Province*» dans la Constitution¹⁰, mais elle a été rejetée par la population au *référendum* du décembre 2016.

Pour l'instant, donc, les réformes françaises et italiennes des dernières années ont visé simplement à affaiblir les compétences des départements, en combinant aussi une forte réduction de leur dotation globale de fonctionnement.

Celle-ci a été l'occasion de procéder aussi à une réorganisation des compétences de chaque collectivité territoriale. Concrètement, dans les deux Pays, le net amincissement des fonctions départementales s'accompagne d'une redistribution de ces fonctions parmi les Régions, les Métropoles et les Communes.

L'opération est conduite en France par la loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant *Nouvelle organisation territoriale de la République*, qui a tout d'abord – et encore une fois – supprimé la clause de compétence générale des Départements et des Régions, dans le but d'éliminer cet

(9) Et Gérard Marcou, en analysant les dispositions de la Loi Notre, parle justement de «forme manquée des niveaux intermédiaires». Vr. ID., *L'Etat, la décentralisation et les régions*, RFDA, n. 156, 2015, pp. 887 ss., p. 893.

(10) Vr. d.d.l. A.S. 1429-B. *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

élément qui, «par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle ... ne favorise pas la clarification des compétences»¹¹.

D'ailleurs, si l'expérience passée de la répartition des fonctions en France entre les différents échelons tendait à s'inspirer d'une conception des blocs de compétences» visant à bien séparer, en principe, les missions de chaque niveau, maintenant la loi Notre vise justement à clarifier les capacités d'action à travers une «articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux».

Dans cette optique, les compétences attribuées par la loi aux Régions concernent le développement économique et les aides aux entreprises, alors que, pour le Département, son action est orientée vers la promotion de la solidarité territoriale et humaine.

Ainsi plusieurs fonctions départementales en matière économique figurent maintenant dans les prérogatives des Régions, qui peuvent les déléguer aux EPCI ou qui peuvent être transférées aux Métropoles.

En Italie, la question se présente de façon très différente. La clause de compétence générale n'a pas été remise en cause par la loi. Mais, en fait, son application pose beaucoup de difficultés, dans la période actuelle, caractérisée par une considérable réduction des ressources disponibles et par les contraintes du pacte de stabilité.

En outre, dans le cadre de pouvoirs législatifs partagés entre État et Régions, la répartition de compétences est établie suivant une méthode particulière: la loi de l'État doit identifier les «fonctions fondamentales» des Communes et des Provinces, alors que les lois de secteur (étatiques ou régionales, selon les matières concernées) s'occupent des détails.

Les fonctions administratives, dans ce contexte, ont été partagées selon des critères d'intégration en donnant, à l'intérieur de chaque matière, des tâches différenciées à plusieurs niveaux (communal, provincial, régional...). De cette façon, la répartition des compétences se présente trop souvent comme partagée et superposée et la clarification et l'agrégation des fonctions deviennent donc un but fondamental des réformes, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif.

(11) *Projet de Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Etude d'impact*, par M. Lebranchu et A. Vallini, Ministre et Sous-secrétaire de la décentralisation et de la fonction publique, 18 juin 2014.

Dans ce cadre, la loi n. 56 du 2014 a donc confirmé l'existence d'un noyau dur de «fonctions fondamentales» aux Provinces. Toutefois, les ultérieures fonctions, jusque-là exercées au niveau provincial, ont été redistribuées, selon un long processus législatif développé surtout au niveau régional, parmi les Régions, les Métropoles, les Unions intercommunales et les Communes mêmes.

Mais la réduction des fonctions provinciales répond, en Italie, à un double objectif. Si, d'un côté, elle vise à la clarification des compétences, dans un but de réduction des dépenses publiques, de l'autre, elle constitue un fondement logique pour la transformation de la Province en collectivité à élection indirecte.

En outre il s'agit d'un premier pas pour élaborer un nouveau modèle de collectivité au niveau supramunicipal, désigné par la loi *Delrio «ente di area vasta»*, qui pourra éventuellement se substituer aux Provinces à l'heure de leur suppression, pour le moment seulement renvoyée¹².

4. La recherche de l'optimum dimensionnel. Intégration des services et coopération intercommunale

Les exigences et les contraintes engendrées par la crise amènent aussi à rechercher des économies d'échelle, à travers différentes modalités d'intégration et de collaboration pour la gestion des services et des fonctions administratives.

Ces formules s'étendent dans de nombreux Pays, notamment en ce qui concerne les rapports entre collectivités territoriales. La France, avec ses 36.700 Communes et avec ses formules d'intercommunalité, représente, sur ce terrain, le modèle le plus avancé et le plus intéressant, du point de vue d'un italien.

En effet, la fragmentation territoriale excessive, la multiplicité et l'éparpillement des Communes sont aussi une caractéristique de l'Italie. Les fortes traditions culturelles plutôt que juridiques font, d'ailleurs, de la Commune italienne le noyau essentiel et identitaire des relations lo-

(12) Vt., sur ce point, C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, p. 197 et ss.; E. CARLONI, *Le Province dopo l'abolizione delle Province*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 65 et ss.

cales: ce qui constitue, encore aujourd'hui, la principale raison du traditionnel échec des tentatives de fusion.

En fait si, en Europe, les deux constituent des solutions à ces problèmes – la réduction obligatoire des Communes par voie législative et la promotion de la coopération intercommunale – l'Italie, sur l'exemple de la France, a continué à préférer cette dernière.

Et maintenant, la France, après les dispositions de la Loi RCT (loi n. 2010-1563), a ouvert avec la loi Notre une nouvelle phase pour les EPCI, visant à en simplifier les modèles (avec la suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes), à en augmenter la taille (de 5.000 à 15.000 habitants), enfin, à renforcer le processus d'intégration forcée des communes dans une intercommunalité.

Sous ce dernier aspect, il faut noter en effet que même si l'art. L. 5210-1 du CGCT prévoit encore que «le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des Communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité», les nouvelles dispositions sur les pouvoirs du Préfet ont désormais transformé radicalement les modalités d'agrégation et de coopération des Communes en France.

De l'autre partie, avec l'avènement des supers-Régions, il est indispensable que les intercommunalités grandissent: ces changements d'échelle impliquent les nouvelles cartes intercommunales, mais il ne faut pas oublier le rôle irremplaçable de l'échelon communal.

Sur une diffusion et un renforcement de la coopération intercommunale s'appuie aussi l'Italie, qui, après les réformes du Gouvernement Monti et, aujourd'hui, avec la *legge Delrio*, a connu une forte simplification des formules de coopération intercommunale, avec la suppression des *Consorzi di funzioni* et la disparition progressive des *Comunità montane*, et une augmentation de la taille de celles qui restent.

Concrètement, la seule formule possible maintenant est l'*Unione di Comuni*. Elle est devenue – notamment pour toutes les petites Communes – le centre obligatoire d'exercice des fonctions fondamentales¹³.

(13) Pour une description plus spécifique de l'actuelle discipline et de l'évolution de la coopération intercommunale en Italie, et pour une comparaison plus efficace, aussi à ce sujet, entre France et Italie, vt. M. DE DONNO, *Le Unioni di Comuni*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P.

Les Communes inférieures à 5.000 habitants doivent gérer des fonctions fondamentales telles que l'organisation générale de l'administration, la gestion comptable, les services publics d'intérêt général, la planification territoriale, la gestion des déchets, les services sociaux et scolaires, la police locale, l'état civil, le cadastre, et ce au moyen d'unions intercommunales (dont la taille minimale doit être d'au moins 10.000 habitants), ou au moyen de conventions. Il s'agit de la grande partie des tâches attribuées aux communes, qui changent de mode gestion et qui montent à un niveau administratif supérieur – le niveau intercommunal – à la recherche d'un nouvel optimum dimensionnel.

Sur ce point, donc, la voie explorée par le législateur italien est très proche de celle empruntée par la France. Cependant, la France semble, elle, avoir atteint un équilibre dans ce domaine, entre les exigences opposées de rationalisation des dépenses publiques, de réorganisation de la carte administrative territoriale et de valorisation de la libre administration des Communes, alors qu'un juste compromis entre toutes ces exigences est difficile à trouver en Italie.

Bien qu'en France la coopération intercommunale obligatoire a été critiquée sous l'angle d'une violation supposée du principe de libre administration¹⁴, dans leur ensemble, les nouvelles dispositions françaises assurent un modèle plus démocratique grâce, en particulier, au système d'élection des Conseillers communautaires institué déjà par la Loi RCT. En revanche, en Italie, le transfert obligatoire des fonctions communales, s'il affaiblit d'un côté la Commune en renforçant l'union, il soustrait de l'autre l'exercice de ces fonctions au contrôle direct du corps électoral, car l'élection des organes de l'Union se fait au suffrage indirect.

COSTA GONÇALVES, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Aranzadi Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2015, p. 317 ss.; *Id.*, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 105-150.

(14) Comme il a été affirmé par le Conseil constitutionnel lui-même (vr. *Consid.* 4, Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault*; Cons. const., 26 avr. 2013, n. 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot*; Cons. const., 26 avr. 2013, n. 2013-304 QPC, *Commune de Maing*), bien qu'il a puis déclaré conforme à la Constitution les dispositions concernées de la Loi RCT. Vr. M. VERPEAUX, *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. A propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité*, en *JCP A*, 2014, p. 2274 et ss.

Selon cette orientation, le droit actuel des Unions devrait être complété en Italie, en suivant justement l'exemple français, afin d'assurer à la coopération intercommunale un modèle plus démocratique et participatif, qui pourrait constituer aussi la base d'une refondation de la Commune.

Mais il s'agit encore d'un premier pas. Et, dans ce cadre, on peut bien retenir, comme le souligne avec autorité Gérard Marcou, que «ni la fusion autoritaire ni l'intercommunalité, telle qu'elle s'est développée, ne sont les solutions: la première en raison des oppositions politiques qu'elle soulèverait, la seconde parce qu'elle ne permet pas d'organiser la société locale à la bonne échelle. L'élection au suffrage direct des Conseillers communautaires, sur les listes présentées aux élections municipales, ne suffit pas, car ceux-ci demeureront [encore et simplement] des délégués des Communes»¹⁵.

5. Le nombre des collectivités territoriales en cause. La fusion des Communes

La réforme des collectivités locales peut prendre encore une autre forme. Partout en Europe, les États tentent de réduire le nombre de collectivité d'un certain niveau, en révisant la géographie administrative et ce dans le but d'atteindre une taille critique suffisante. Plusieurs types de procédures ont été mis en place dans ce but.

Le changement de la carte administrative locale se présente souvent comme un phénomène complexe. Toutefois, cette complexité n'a pas empêché qu'en Europe se soient produits, à partir des années Soixante-dix, d'importants processus de fusion dans des systèmes juridiques aussi variés que l'Allemagne, la Belgique, l'Angleterre ou les Pays Scandinaves. Quelques fois, comme aux Pays Bas, la tendance à la réduction – qui a amené, déjà, à une diminution à 403 Communes – est encore en cours.

D'ailleurs, à ces expériences, d'autres – à partir de la Grèce – se sont ajoutées récemment, précisément sous pression et dans le cadre de la crise. Et bien qu'en France et en Italie on utilise plutôt une perspective

(15) G. MARCOU, *L'Etat et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?*, in *AJDA*, 27, 2013, p. 1556 et ss.

d'agrégation des petites Communes, on constate en ce moment une nouvelle tendance dans ces deux Pays.

En France, par exemple, le renforcement des intercommunalités a suscité des inquiétudes pas simplement entre les Départements mais aussi entre les Communes mêmes. C'est pour cette raison qu'ils ont réagi de façon positive à la récente loi sur les fusions, la Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la Commune nouvelle, pour des Communes fortes et vivantes.

Dans la soi-disant *Commune nouvelle* certains ont en effet reconnu une solution convenable pour les petites Communes, la réponse de proximité à la mise en place de groupements intercommunaux plus grands. Et, d'autre part, cela paraît dans l'esprit de la nouvelle loi qui vise à une série de modifications destinées à encourager les petites Communes à la fusion, en sauvegardant les identités communales originaires mais, surtout, en permettant aux petites Communes mêmes de continuer d'exister et de maintenir une certaine influence dans des EPCI de plus en plus vastes. La même direction a été suivie par le législateur italien avec la *legge Delrio*.

D'ailleurs, en Italie aussi, le retour de la solution de la fusion est une conséquence de nouvelles dispositions en matière de coopération intercommunale: l'encouragement économique fort aux fusions, prévu par le législateur italien, apparaît, parfois, comme une alternative beaucoup plus attrayante que l'agrégation forcée.

Les deux lois misent donc sur le caractère volontaire et facultatif de la fusion et sur des incitations financières et fiscales pour les Communes nouvelles – si elles atteignent la taille de 5.000 (en Italie) et 10.000 (en France) habitants – tels qu'une dérogation au pacte de stabilité ou le bénéfice d'une bonification forfaitaire pour les premières années de leur création.

Il existe aussi des dispositions visant à préserver les communautés locales et à rassurer la classe politique. En France comme en Italie, la reconnaissance des anciennes Communes au sein de la commune nouvelle est garantie avec le maintien d'une articulation institutionnelle décentralisée (Communes déléguées et *Municipi*). Quant à la classe politique, de laquelle dépend la réussite effective de la fusion, il faut remarquer, à vrai dire, l'existence de dispositions plus favorables en France.

En France, les Maires des anciennes Communes restent, pendant la période «transitoire», Maires délégués et Adjoint au Maire de la Commune nouvelle (art. 3 de la loi n. 2015-292), en cumulant aussi les deux indemnités. Le Conseil municipal de la Commune nouvelle sera composé, sans prendre en compte la répartition de la population, de l'ensemble des élus des anciennes Communes (art. 1). En revanche, en Italie, la *legge Delrio* confie la gestion de la Commune nouvelle à un commissaire et à un comité consultatif, ce dernier composé simplement par les Maires des anciennes Communes, qui exercent leur mandat à titre gratuit.

De toute façon, quels que soient les limites de ces lois, il faut noter qu'après plusieurs dizaines d'années de croissance constante du nombre des Communes (qui, en Italie, est arrivé à plus de 8.100 et qui aujourd'hui correspond à 7.978), maintenant ce nombre tend, dans les deux Pays, à une (petite) diminution. Et la tendance à l'augmentation en fin semble s'inverser.

6. *Quel rôle pour les Régions?*

Mais c'est surtout en analysant les réformes concernant le niveau régional¹⁶ que l'on peut comprendre l'ampleur du changement en acte dans la carte administrative de ces deux Pays.

En France, la suppression annoncée des Départements a déjà ébranlé l'architecture napoléonienne traditionnelle, laquelle était fondée depuis le début sur cet échelon. A côté, on constate une tendance opposée tendant au renforcement de la Région, dans la continuité des réformes des années 1982 et 2003.

Avec la loi n. 2015-29 du 16 janvier 2015¹⁷ et, donc, avec la construction de 12 nouvelles Régions plus grandes, et – au moins dans l'intention –, plus fortes, compétitives, et aptes à répondre aux enjeux économiques européens, il semblerait que l'on assiste au dépassement des solides traditions centralistes.

(16) Pour une plus vaste perspective, vt. A. LUCARELLI, M. VERPEAUX (dirs.), *Régionalisme italien et régionalisme français*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012.

(17) Sur laquelle vt. M. VERPEAUX, *La réforme territoriale ou la bataille des régions*, en *JCPA*, 2014, p. 2265 et ss.

En outre, la loi Notre, d'une part, procède au renforcement du pouvoir réglementaire en affirmant qu'il « s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi », et, d'autre part, a reconnu un pouvoir de proposition législative aux chambres régionales dans les domaines qui concernent les matières d'intérêt régional.

Il reste cependant un doute concernant la volonté du législateur français de poursuivre une réelle impulsion en faveur de la Région, car ils restent encore trop fortes les traditions de l'Etat centralisateur jacobin et les raisons de la pure simplification institutionnelle.

D'un autre côté, après le décret n. 2010-146 du 16 février 2010 sur la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, qui avait déjà reconnu le niveau régional comme le domaine principal de coordination territoriale des politiques publiques nationales, le décret n. 2015-510 du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration, dans son article 5, a définitivement consacré la circonscription régionale comme « l'échelon territorial de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat [et] de la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne ».

De son côté, la loi du 16 janvier 2015 avait déjà donné le feu vert à une importante réduction du numéro des préfets, un pour chaque nouvelle Région.

En revanche, la simplification du nombre des Régions italiennes reste, pour le moment, à l'état de simple perspective¹⁸. Récemment en effet un projet de loi visant à une leur réduction drastique (de 20 à 12 Régions)¹⁹ avait été présenté au Parlement, mais il fut immédiatement après retiré. Dans la phase actuelle, le mouvement de transformation de l'échelon régional italien est lié à un long processus de réformes.

D'un côté, il faut regarder la refonte de l'échelon départemental mise en place par la *legge Delrio*. Le remplacement des fonctions provinciales par les autres niveaux administratifs a ouvert en effet un double scénario pour les Régions italiennes.

(18) Et justement sur ces perspectives vt. F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, en F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 53 et ss.

(19) Il s'agit du d.d.l. cost. A.C. 2749, *Modifica dell'articolo 131 della Costituzione, concernente la determinazione delle Regioni italiane*.

Il y a ainsi des Régions qui ont choisi de prendre en charge presque toutes les compétences des Départements, en se substituant à eux, et des Régions qui en revanche ont décidé de s'appuyer sur des collectivités de niveau supramunicipal (Métropoles, Départements et Unions intercommunales) réellement opératoires sur le plan administratif, en gardant pour elles-mêmes un rôle de programmation et de législation. Il est facile de prévoir qu'à l'avenir la question d'une fusion pour les premières sera posée.

En deuxième lieu, il faut rappeler que la *legge Delrio* et la loi n. 7 août 2015, n. 124 portant *Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (*legge Madia*) rompent avec la règle selon laquelle le Département (ainsi que la Métropole, quand elle existe) est l'échelon obligatoire de l'organisation de l'administration déconcentré de l'Etat. Et même si son déplacement est remis à des évaluations de chaque contexte, elle en principe devrait monter sur le niveau régional.

Enfin, la réforme constitutionnelle, déjà évoquée, prévoyait une importante réduction des pouvoirs législatifs régionaux, ce qui confirmait une tendance, pas seulement italienne mais européenne, à la recentralisation. Par ailleurs, le transfert des pouvoirs législatifs en faveur de l'Etat était compensé par une nouvelle composition du Sénat, qui aura du devenir, comme en France, la Chambre de représentation des collectivités territoriales.

Cela dit, dans les faits – et aussi selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle – les pouvoirs législatifs régionaux sont déjà beaucoup plus limités que ce qu'on pourrait penser du point de vue théorique et constitutionnel. L'Etat peut déjà intervenir, à plusieurs titres, dans les différentes compétences régionales: par exemple, en réglant les liens financiers, en établissant les règles de droit privé, en précisant les normes en matière de concurrence, en intervenant à titre subsidiaire, en établissant les «niveaux essentiels» des prestations qui doivent être garanties sur tout le territoire national, etc. Concrètement, donc, les lois en vigueur dans les diverses Régions présentent déjà des contenus très unificatoires de ce qu'on pourrait imaginer.

De ce point de vue, la réforme constitutionnelle n'aurait fait que confirmer une situation déjà en partie consolidée dans la pratique. Et s'il est vrai, donc, que du point de vue de la flexibilité normative territoriale

les deux Pays présentent une situation constitutionnelle incomparable, il est aussi vrai que la différenciation normative est en diminution en Italie, alors que la France semble ouvrir la voie à de nouvelles possibilités de flexibilité.

7. Quelques considérations finales

De la comparaison synthétique que l'on vient d'esquisser, il est évident que les réformes des systèmes territoriaux français et italien – quoique dans des contextes différents – semblent s'inspirer de motivations et de buts semblables.

D'un côté on renforce la coopération intercommunale et on encourage les fusions, de l'autre on essaie de préserver la cellule communale. Les Métropoles s'affirment tandis qu'on annonce la suppression des Départements. Les Régions s'agrandissent mais elles sont liées davantage au centre. Lorsque les bases départementales de l'administration déconcentrée s'écroulent, elles montent au niveau régional. Le double échelon des pouvoirs est ainsi vraiment mis en cause: le niveau d'origine révolutionnaire-napoléonienne (Etat-Départements-Communes) perd, alors que le niveau d'origine européenne (Régions-EPCI) est renforcé.

Du reste, même si on considère les aspects particuliers de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale, des tendances semblables apparaissent.

En concret, on peut considérer que:

- par rapport aux Communes, les traditions liées à une conception dominante de l'uniformité administrative, en France comme en Italie, semblent ouvrir des nouveaux espaces de différenciation, notamment par rapport au régime à appliquer aux Métropoles;
- si la tradition française, ainsi bien que l'italienne, ont produit des problèmes de superposition de niveaux et de complexité du système territorial, les deux Pays sont maintenant à la recherche d'une simplification qui a pour horizon à plus long terme la suppression des Provinces-Départements. Mais dès maintenant les réformes visent déjà à réduire le rôle de ce niveau et son poids administratif;
- bien que les techniques de répartition des tâches publiques soient bien différentes, les deux Pays sont en train de rechercher, chacun

- à sa manière, un certain éclairage et une simplification des compétences. Ce résultat n'est pas lié, en Italie, à la suppression formelle de la clause de compétence générale des collectivités territoriales, ni même à l'adoption générale d'un critère de «bloc de compétences». Mais il est évident que l'objectif de simplification est poursuivi, en réduisant sensiblement les fonctions des Provinces et en prévoyant le transfert de ces fonctions aux niveaux communal et régional;
- malgré la législation récente, dans la réalité, les deux Pays manifestent encore – s'opposant en cela aux tendances dominantes dans la majorité des États européens – une résistance face aux projets de fusion des communes; et ils semblent partager les mêmes outils avec l'utilisation des associations intercommunales pour remédier aux insuffisances des petites Communes;
 - la France est en train de simplifier sa géographie administrative, tout d'abord en réduisant le nombre des Régions. L'Italie n'a pas réalisé un pareil résultat; mais le débat est ouvert, et le sujet est encore à l'ordre du jour;
 - enfin, le taux de flexibilité normative est bien différencié, dans les deux Pays, compte tenu du pouvoir législatif attribué aux Régions en Italie. Mais les réformes en cours dans ce Pays tendent à réduire remarquablement l'ampleur de ce pouvoir; alors que le pouvoir normatif-réglementaire des Régions françaises tend actuellement à être valorisé.

Dans ces termes, les distances entre les systèmes français et italien restent encore importantes; mais les dernières réformes tendent à les réduire, surtout si on ne considère pas tellement les formules juridiques, mais plutôt la substance des mesures adoptées.

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

Martino Mazzoleni

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

1. Introduzione

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

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

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

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

Esiste nei due sistemi una distinzione funzionale simile tra gli enti territoriali. Le Regioni – che, come noto, in Francia non sono dotate di potere legislativo – si caratterizzano come enti di programmazione, pur esercitando qualche funzione gestionale, in particolare negli ambiti dell'istruzione secondaria e formazione professionale Oltralpe e della sanità e formazione in Italia, ciò che spiega la quota significativa di spesa regionale sul bilancio consolidato statale nel nostro Paese. Province, Dipartimenti e Comuni, invece, sono enti dotati di funzioni amministrative attive². I Comuni, in particolare, dispongono della generalità di funzioni amministrative, salvo che ne occorra l'esercizio in una dimensione più ampia, in base al principio di sussidiarietà (in Italia declinato

(1) Dati 2012.

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

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

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

In entrambi gli ordinamenti le circoscrizioni di livello intermedio sono storicamente l'architrave dell'organizzazione periferica dell'amministrazione statale, un tempo organizzata intorno alle prefetture ed oggi rappresentata, oltre che da queste, dalle molteplici agenzie locali dei Ministeri. I territori provinciali e dipartimentali sono pure, tradizionalmente, lo spazio organizzativo locale degli attori economici e politici. Naturalmente, le somiglianze si devono al fatto che il modello originario, quello napoleonico impostato sul paradigma dell'uniformità di competenze tra i medesimi enti³, fu nell'Ottocento imposto in Italia.

La differenza più sostanziale è che, in base alle leggi Bassanini e all'art. 118 Cost., le Regioni italiane, ciascuna secondo un proprio schema, hanno delegato funzioni proprie alle Province, per esempio in tema di agricoltura, turismo, cultura e assistenza. Senza contare la disciplina degli Enti locali peculiare alle Regioni a Statuto speciale. Inoltre, tutte le leggi italiane di riforma amministrativa degli ultimi anni hanno demandato alle Regioni la regolamentazione di dettaglio circa l'attribuzione agli Enti locali di proprie funzioni amministrative⁴. Sovente, però, le Regioni sono risultate inadempienti, anche per le forti inerzie locali. In Francia, invece, in base all'art. 72 Cost. gli enti territoriali «si amministra-

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

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

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

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

Ci si riferisce in particolare, da un lato, alla tipologia proposta da Dente e Kjellberg⁶, illustrata nella tabella 2. Essa distingue i casi sulle dimensioni della portata del cambiamento, laddove le riforme possono interessare le relazioni tra diversi livelli di governo o l'amministrazione in-

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

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

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

Tabella 2 – *Tipi di riforma del governo locale*

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

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

Dall'altro, ci rifacciamo ai contributi di Hacker, Streeck e Thelen⁷ che, nell'ambito dei *policy studies*, si sono concentrati sul cambiamento istituzionale graduale. Essi classificano le strategie di riforma concentrandosi sulla direzione e le modalità del cambiamento in relazione alle resistenze esistenti all'interno delle istituzioni e nel loro ambiente, cioè nel contesto politico contingente. Il *displacement* o *revision* corrispon-

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

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

2. Contesto e motivazioni delle riforme

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

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

terzo dello sfioramento dei parametri U_E rispetto alle previsioni del Governo per il 2014⁸. I costi del personale della funzione pubblica locale, in particolare, sono stati additati come eccessivi: il personale è aumentato notevolmente nell'ultimo decennio e continua a crescere⁹. Lo Stato, d'altro canto, persegue una diminuzione di trasferimenti. Il suo concorso alle finanze locali, in massima parte costituito dalla *Dotation globale de fonctionnement* (DGF), a seguito del *Pacte de confiance et de responsabilité* tra Stato ed Enti locali del luglio 2013 si è ridotto di € 1,5 miliardi, di cui 476 milioni a carico dei Dipartimenti, dopo anni di incrementi marginali¹⁰. In Italia, i tagli ai trasferimenti sono a dir poco drastici. Varie *spending review* hanno progressivamente ridotto tra il 2011 e il 2015 i trasferimenti statali alle Province per € 3,74 miliardi¹¹. Le Regioni, inoltre, quasi ovunque hanno riverberato i loro mancati introiti su Province e Comuni, privandoli di quote di trasferimenti¹². A ciò si aggiunge il limite imposto dal patto di stabilità verticale, che restringe ad obiettivi annuali quantificati dal Governo le possibili uscite in conto capitale degli enti territoriali.

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

(8) COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales*, su www.ccomptes.fr, 2014.

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

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

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

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

ne di ruoli dei vari enti¹³. È però da sottolineare come da tempo si assista in Italia ad un'ampia mobilitazione per la riduzione dei costi della politica, manifestata tanto dall'opinione pubblica in numerose inchieste d'opinione quanto dalle formazioni politiche di maggior successo di questi anni, quali il Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo o la corrente renziana nel Partito Democratico. Sulla scia di una disaffezione diffusa nei confronti di una classe politica mediaticamente definita una «casta», Parlamento e Governo hanno introdotto una serie di vincoli e tagli ai cosiddetti costi della politica¹⁴, indirizzati anche agli enti territoriali: dall'estensione delle incompatibilità per gli amministratori, che spesso cumulavano incarichi nei consigli d'amministrazione di aziende a partecipazione pubblica, fino alla riduzione del 20% del numero di amministratori in Comuni e Province. A ciò si aggiungono i molteplici obblighi di legge introdotti per ridurre la frammentazione del governo locale: dalla soppressione dei Consorzi comunali con il divieto di crearne di nuovi (legge 191/2009) alla fine del finanziamento statale delle Comunità montane, per le quali le Regioni si sono prese carico dei finanziamenti ordinari oppure ne hanno sancito la cessazione, fino all'introduzione della gestione associata obbligatoria di funzioni per i Comuni sotto i 5.000 abitanti (d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010), oggetto di continue proroghe e parziali modifiche. Negli ultimissimi anni, l'ente provinciale è divenuto un *target* esplicito di questo sforzo riformatore. In tale scenario, secondo Baccetti è proprio il «costo politico» della Provincia ad averne determinato la sconfitta nel recente disegno riformatore¹⁵, mentre per Bolgherini il drastico calo di risorse e legittimi-

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

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

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

tà ha portato le Province a non disporre più di sufficiente sostenibilità istituzionale¹⁶. Ne consegue che, come si vedrà, la legge 56/2014 intacca drasticamente i costi della politica provinciale, con l'eliminazione di circa 4.000 cariche di governo, senza però mutare strutturalmente l'assetto delle competenze provinciali.

In Francia, invece, pur in un contesto di crescente sfiducia nella classe politica e, in particolare, nei tradizionali partiti di governo, l'elemento dei costi della politica non pare essere stato un *driver* fondamentale delle riforme, che intendono soprattutto aggredire la duplicazione di funzioni ed attività tra Enti locali¹⁷.

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

La riforma dell'architettura territoriale della *République* in anni recenti entra nell'agenda dei Governi sia di destra (2002-2012) che di sinistra (dal 2012). Si cerca di rimettere mano al governo territoriale già pochi anni dopo la riforma costituzionale del 2003¹⁸ con l'obiettivo, ancorché non unanimemente condiviso, di ristrutturare la «millefoglie territoriale» e chiarire compiti e responsabilità tra enti. La logica è chiara: razionalizzare l'intervento pubblico e ridurre la spesa¹⁹. Ciò si scontra

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

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

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

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

inevitabilmente contro mille resistenze, a cominciare dagli stessi Enti locali, ma anche tra i partiti; di conseguenza, il percorso di riforma non è rapido né lineare. Commissioni speciali e rapporti parlamentari mettono in discussione l'assetto del governo territoriale, ipotizzando l'abolizione dei Consigli generali (gli organi elettivi dei Dipartimenti), la creazione di *Métropoles*, la delimitazione delle competenze degli enti, la riduzione delle Regioni²⁰. Mentre il centro-destra (*Union pour un Mouvement Populaire* - UMP) al potere tra il 2002 e il 2012, con le presidenze Chirac e Sarkozy, sostiene alcune di tali ipotesi, la sinistra vi si oppone denunciando un attacco alle casse e ai poteri di Dipartimenti e Regioni che essa in gran parte controlla dal 2004. Punto di svolta è la *loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, votata appunto dal centro-destra. Essa rende obbligatoria la cooperazione intercomunale entro il 2014, introduce il governo metropolitano nelle aree urbane con più di mezzo milione di abitanti, apre alle fusioni tra Regioni e tra Enti locali attraverso *referendum*, istituisce dal 2014 il consigliere territoriale²¹ e stabilisce al 2015 la fine della *clause générale de compétence*²², cioè la facoltà degli enti di intervenire in tutte le materie per realizzare i propri obiettivi, senza una necessaria definizione legislativa delle loro competenze. Ma la legge non scalfisce la complessità istituzionale che era la sua stessa *raison d'être* e rimanda l'applicazione delle principali novità al quinquennio successivo, con il rischio di inversioni di marcia. Cosa che si verifica quando la sinistra torna al potere nella primavera 2012, con l'elezione del Presidente socialista François Hollande e la vittoria dei partiti di sinistra nelle successive elezioni legislative. In campagna elettorale, Hollande annuncia una «nuova tappa del decentramento»

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

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

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

senza tuttavia specificarne i dettagli e, comunque, senza promettere la riduzione del numero degli Enti locali²³.

Avendo conquistato la quasi totalità delle Regioni nel 2004, insieme a molti Dipartimenti negli anni a seguire, la sinistra vi ha attuato un programma di governo *welfare-friendly* e si è opposta fermamente ai tagli alla spesa pubblica e alla legge 2010-1563, bollata come un attacco agli Enti locali. Quindi, soprattutto sulla spinta del ceto politico locale desideroso di allentare la dipendenza normativa e finanziaria dallo Stato per meglio controllare il *policymaking* locale²⁴, la sinistra abroga la figura del *conseiller territorial*²⁵. Si approva poi la *loi n. 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM), che ristabilisce la competenza generale di Comuni e Dipartimenti²⁶, pur consolidando (art. 3) l'idea di enti capofila in specifici ambiti. Per i Dipartimenti, questi corrispondono alle materie oggetto di trasferimenti di funzioni nel corso degli anni: l'assistenza sociale e la solidarietà territoriale. La legge, inoltre, conferma dal 2015 la trasformazione nelle aree urbane con oltre 400mila abitanti degli enti inter-comunali istituiti per l'esercizio associato di funzioni (Epci) in Metropoli²⁷.

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

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

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

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

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

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

Ad inizio 2014 il presidente Hollande annuncia l'ennesima riforma, enfaticamente presentata come «Terzo atto del decentramento» dopo i primi due costituiti dalle leggi Defferre²⁸ e dalla riforma costituzionale del 2003. L'obiettivo dell'Eliseo è «porre fine a sovrapposizioni e confusioni» e «chiarire le competenze» delle collettività territoriali, nonché diminuire la spesa pubblica riducendo il numero delle Regioni, pur destinate a ricevere nuove competenze e il potere di adattare i regolamenti²⁹. La bozza di disegno di legge sottoposta in primavera al *Conseil d'État* disegna Regioni più ampie, un'intercomunalità rafforzata e un ruolo ridimensionato dei Dipartimenti. La classe politica locale e la stampa aprono un ampio dibattito, sui nuovi confini regionali più che su poteri e competenze degli enti, stimolati anche da esternazioni governative come la promessa del Primo Ministro socialista Manuel Valls, durante il discorso programmatico in occasione del suo insediamento, di abolire i Dipartimenti entro il 2020.

Molti Consigli generali votano mozioni sulle previste fusioni, anche argomentando sullo scarso risparmio generato dalla riduzione del numero di enti. *L'Assemblée des Départements de France* (ADF), rappresentante il livello più sacrificato dalle bozze di riforma, si pronuncia con forza contro la «devitalizzazione» dei Dipartimenti e la loro progressiva scomparsa su motivazioni esclusivamente di bilancio, difendendo il mantenimento del loro ruolo a supporto di abitanti, famiglie, imprese e comunità nelle zone rurali, come presidio essenziale per i servizi pubblici e garanti della solidarietà territoriale³⁰.

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

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

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

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

Le forze politiche d'opposizione di destra (UMP), estrema destra (*Front National* - FN) e sinistra (*Front de Gauche* - FDG) manifestano contrarietà alla riduzione dei livelli di governo³¹ e l'attaccamento al Dipartimento come ente «garante delle solidarietà territoriali e sociali» che dovrebbe ricevere competenze delle Regioni³². Anche il Partito radicale (*Parti Radical de Gauche* - PRG), partito di maggioranza solidamente impiantato in alcuni territori rurali, convergerà con l'UMP nel ritardare o diluire i disegni di riforme nel loro percorso parlamentare. Tra gli alleati dei socialisti solamente i Verdi, tradizionalmente regionalisti e federalisti, auspicano l'abolizione dei Consigli dipartimentali³³.

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

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

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

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

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

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

prevedere una rimodulazione delle competenze: mentre le Regioni disporrebbero di «tutte le leve necessarie per assicurare nei territori, accanto allo Stato, la responsabilità dello sviluppo economico, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese»³⁵, i Dipartimenti si concentrerebbero sulle «solidarietà territoriali e umane»³⁶. A partire dal 2017, quindi, le prime erediterebbero alcune competenze dei secondi: il trasporto pubblico locale e scolastico, la gestione della rete stradale dipartimentale e delle scuole secondarie di primo grado (*collèges*). Ai Dipartimenti resterebbero le competenze in materia di assistenza sociale e il sostegno e coordinamento delle attività dei Comuni (art. 24). Infine, entro il 2017 ciascuna delle Metropoli si vedrà attribuire tramite convenzione dai Dipartimenti, per delega o trasferimento (art. 23), almeno quattro competenze di una lista comprendente: la gestione dei fondi per le politiche per la casa, i programmi di inserimento lavorativo dei disoccupati, il sostegno ai giovani e alle famiglie in difficoltà, il sostegno agli anziani, il turismo, la rete stradale urbana³⁷.

Il Governo sceglie di procedere con il primo d.d.l. che, nonostante le opposizioni parlamentari – alla fine i socialisti resteranno quasi gli unici a sostenerlo – diviene la legge n. 29-2015 che riduce le Regioni della Francia continentale a 12 dal 2016. Quanto al d.d.l. Notre, nel corso delle varie letture, il Senato, dove la destra e il centro riconquistano la maggioranza nella primavera 2015, sensibile agli interessi dipartimentali, cerca di eliminare le principali innovazioni circa le attribuzioni di competenze³⁸. All'Assemblea Nazionale la maggioranza di sinistra reintegrerà alcune proposte ma non si opporrà ad altre modifiche. Nel corso del dibattito finale³⁹, la legge – definita dal relatore di maggioranza un «compromesso» tra le posizioni delle due Camere, suscettibile di de-

(35) *Ibidem*.

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

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

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

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

ludere chi avrebbe voluto una riforma più profonda – troverà l'approvazione di socialisti ed ecologisti e l'opposizione del centro-destra. Validata dal Consiglio costituzionale⁴⁰, la legge NOTRE n. 2015-991, promulgata il 7 agosto, prevede che i Dipartimenti, ancorché privati della competenza generale⁴¹, conservino – con apprezzamenti dei loro rappresentanti⁴² – le competenze di prossimità quali la gestione e manutenzione della rete stradale e dei *collèges*, la possibilità di derogare al trasferimento alle Regioni dei porti dipartimentali (art. 22), nonché tutte le competenze in ambito sociale e l'assistenza a Comuni ed EPCI in materia di investimento e supporto tecnico (art. 94). Essi mantengono inoltre funzioni concorrenti con lo Stato e gli altri Enti locali in ambito sportivo, culturale e turistico (art. 104), ma perdono competenze nelle materie dello sviluppo economico e del trasporto scolastico (art. 15)⁴³, che passano alle Regioni. Resta il principio che, nelle aree metropolitane, il trasferimento delle competenze avvenga tramite convenzione (art. 90), mentre nel frattempo si apre uno scenario di incertezza finanziaria per il livello dipartimentale con la cancellazione di una parte dei trasferimenti. Infine, i due Dipartimenti corsi si fonderanno con l'ente regionale in un unico ente dal 2018 (art. 30)⁴⁴.

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

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

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

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

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

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

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

*ding review*⁴⁵. Diversi interventi legislativi⁴⁶ tentano di contenere la spesa pubblica attraverso la soppressione di enti pubblici, l'eliminazione di direttori generali e difensori civici per i Comuni piccoli e medi, il divieto della creazione di nuovi consorzi e la chiusura degli esistenti non obbligatori per legge, il perseguimento di economie di scala a livello di piccoli Comuni attraverso l'obbligo di gestione associata di funzioni e la costituzione di Unioni⁴⁷. Si ricorda inoltre il processo operato dalle Regioni⁴⁸ di revisione delle Comunità montane con esiti differenziati sul territorio: in alcuni casi aggregazione e, in altri, soppressione.

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

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

L'idea viene promossa da diverse forze politiche: mentre per le elezioni del 2008 il Partito Democratico propugna l'eliminazione delle Province nelle aree metropolitane⁵⁰, nel 2013 – a riforma ormai avviata, come si vedrà – il Popolo della Libertà⁵¹, Scelta Civica e il Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo ne proporranno l'abolizione tramite modifica costituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

Oltre alle pressioni finanziarie e politiche nazionali, ad affossare le Province interviene un attore esogeno. Come ricorda Baccetti⁵²:

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

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

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

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

to delle Camere. Nel 2013 sarà il Governo Letta a proporre di spogliare le Province di quasi tutte le funzioni e trasformarle in enti di secondo grado retti dai Sindaci, mentre in Sicilia la Regione autonoma modifica le Province in Consorzi di Comuni⁵⁴.

Il percorso subisce tuttavia una clamorosa quanto annunciata battuta d'arresto: la Corte costituzionale con sentenza 220/2013 sospende l'eutanasia degli enti intermedi, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme dei Governi Berlusconi e Monti, volte al riordino organico dell'ente provinciale e all'istituzione delle Città metropolitane ma inserite in decreti legge che, come noto, sono concepiti dall'art. 77 Cost. per provvedimenti «in casi straordinari di necessità e d'urgenza». Pronta la reazione del Governo, che con il d.d.l. costituzionale A.C. 1542, presentato il 20 agosto 2013 alla Camera, mira ad eliminare ogni riferimento alle Province dalla Carta fondamentale, mentre un d.d.l. «sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni» proposto dal Ministro Delrio annovera esplicitamente tra gli obiettivi la riduzione della «classe politica» e dei suoi costi⁵⁵, confermando la prospettiva di due soli livelli di rappresentanza diretta nei territori: Comuni e Regioni. L'UPI reagisce con un parere negativo sul d.d.l. che «ripropone (...) gli obiettivi della gran parte delle norme (...) giudicate incostituzionali dalla Consulta e determina un quadro di riferimento incerto ed indefinito per le istituzioni locali: al contrario di quello che si afferma, la spesa si moltiplicherà e aumenteranno il caos normativo e i disservizi per i cittadini»⁵⁶. Pur favorevole ad un riassetto delle competenze tra Enti locali che consenta maggiore chiarezza, col presupposto del «mantenimento dell'identità provinciale come base territoriale su cui costruire un livello di governo di area vasta riconoscibile, autonomo e democraticamente responsabile, che consenta di realizzare economie di scala con riflessi positivi sulla spesa pubblica», l'associazione attacca in particolare la «negazione della de-

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

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

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

mocrazia» e la confusione che deriverebbero dall'approvazione del d.d.l.⁵⁷. La maggioranza di centro-sinistra prosegue⁵⁸ l'iter parlamentare del d.d.l. in favore della «semplificazione del quadro istituzionale» per porre termine alle «sovrapposizioni di competenze» e «funzioni improprie» degli Enti locali⁵⁹. Tutte le opposizioni si schierano contro, dalla destra (Forza Italia denuncia «un golpe», Lega Nord e Fratelli d'Italia criticano una «falsa riforma») a Sinistra Ecologia e Libertà (SEL), contraria alla «sdemocratizzazione» delle Province, passando per il Movimento 5 Stelle.

L'esito è la legge n. 56 del 7 aprile 2014 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni» (o «legge Delrio») adottata «in attesa della riforma del Titolo V (...) della Costituzione» (art. 1, c. 3). Ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, le Province divengono enti territoriali di area vasta retti da organi di secondo livello. Nessuna carica ha indennità di funzione: sono pertanto sottratti alla classe politica locale circa 4.000 posti remunerati⁶⁰. Da notare che, con la precedente legge elettorale del 1993, il Presidente provinciale eletto direttamente dai cittadini era divenuto un attore politico di rilievo, dotato di legittimazione elettorale e visibilità. Nelle parole del suo ispiratore, la legge disciplina le Province:

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

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

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

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

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

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

La legge, infatti, «è pensata fin dal primo momento» come un «ponte fra il quadro costituzionale esistente e la sua riforma» in progetto «secondo una direzione di marcia coerente col dibattito politico-istituzionale, con le iniziative» dei Governi precedenti e con «la presentazione in parallelo di un d.d.l.» costituzionale per l'eliminazione delle Province dalla Costituzione⁶². Le funzioni fondamentali delle Province, di cui le Regioni possono solo definire le modalità di esercizio, sono ora (art. 1, c. 85):

- pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo sul trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali;
- programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito lavorativo e promozione delle pari opportunità⁶³.

D'intesa coi Comuni, sono esercitabili le ulteriori funzioni di stazione appaltante, monitoraggio dei contratti di servizio, organizzazione di concorsi e procedure selettive e predisposizione di documenti di gara. Tutte le altre funzioni svolte per delega o attribuzione regionale devono essere trasferite ad altro livello di governo, previa intesa in Conferenza unificata, mentre un decreto deve definire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse connesse al loro esercizio. Le Regioni devono attuare l'intesa entro la fine del 2014⁶⁴.

Dal 1° gennaio 2015 nove Province⁶⁵ e Roma Capitale sono definitivamente trasformate in Città metropolitane. Oltre alle funzioni provinciali, ad esse spettano: l'adozione del Piano strategico triennale del territorio

(62) *Ivi*, p. 110.

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

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

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

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

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

Si avvia quindi la fase attuativa della legge. Nelle 64 Province e Città metropolitane soggette a rinnovo le elezioni si tengono nell'autunno 2014, quando scompare un intero ceto politico professionale o semi-professionale⁶⁶.

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

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

ferare; altre 9 adottano in Giunta dei progetti di legge⁶⁷, mentre ANCI ed UPI cercano di scongiurare un nuovo centralismo regionale in un'inedita alleanza con prese di posizioni comuni per tutta la seconda metà del 2014. Il 26 marzo 2015 la Corte costituzionale con la sentenza 50/2015 conferma la compatibilità costituzionale della legge Delrio, respingendo i ricorsi mossi da quattro Regioni.

Il Presidente del Consiglio, intanto, emana un decreto contenente i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse connessi al nuovo assetto delle funzioni e si apre con molta confusione la fase di mobilità del personale delle Province agli altri enti: vengono compilati appositi elenchi di personale soprannumerario rispetto alle nuove funzioni di Province e Città metropolitane, ma non si prevedono garanzie od obblighi di assunzione da parte degli altri enti (Regioni e Comuni). Ancora una volta, però, interviene con veemenza il fattore finanziario: la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014⁶⁸), oltre a determinare un taglio del 50% dei costi per il personale delle Province e del 30% per le Città metropolitane, definisce la quota provinciale e metropolitana della riduzione della spesa pubblica in € 1 miliardo nel 2015, 2 nel 2016 e 3 nel 2017. Ciò porta ben oltre la metà degli enti a rischio di dissesto, peraltro compromettendo l'esercizio delle funzioni fondamentali⁶⁹, a fronte di ulteriori spese per le funzioni aggiuntive ancora in ca-

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

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

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

po agli enti in attesa della riallocazione, di fatto rendendo «impossibile l'applicazione letterale» della Delrio⁷⁰. Poche settimane servono quindi alle amministrazioni provinciali per passare da una posizione rivendicativa, che cercava di salvaguardare le funzioni esistenti, ad una minimalista con la richiesta alle Regioni di riprendersi tutte le funzioni a suo tempo delegate, nonché il relativo personale che gli enti non sono più in grado di mantenere⁷¹.

Quanto alla riforma costituzionale, essa viene approvata in via definitiva il 12 aprile 2016⁷². Si tratta della terza revisione della Carta fondamentale in quindici anni che ha tra gli oggetti la geografia istituzionale della Repubblica, un tema evidentemente critico e ciclicamente in agenda nel sistema politico-istituzionale italiano. Il testo di legge elimina dalla Carta ogni riferimento alle Province, a cominciare dall'art. 114, demandando alle leggi statali e, per le rispettive competenze, regionali il compito di definire ordinamento e ambiti di attività di non meglio precisati enti di area vasta⁷³. La revisione costituzionale, pertanto, «conferma» e «conforta» l'impostazione della legge

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

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

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

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

56/2014⁷⁴. Revisione che, tuttavia, non entra in vigore in seguito alla bocciatura nel *referendum* del 4 dicembre 2016. Gli enti provinciali, pertanto, continuano ad esistere accanto alle Città metropolitane, pur muovendosi in un limbo finanziario⁷⁵ oltre che in attesa di una stabilizzazione istituzionale⁷⁶.

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

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

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

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

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

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

degli Enti locali che, peraltro, laddove proposti, non hanno condotto ad esiti favorevoli: come visto, sinora in Francia tutti i *referendum* miranti a fondere Dipartimenti e Regioni in enti unici sono falliti⁷⁷.

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

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

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

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

cato un'attuazione ordinata della riforma in Italia.

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

In Francia si è assistito ad una *conversion*⁷⁹ laddove si sono introdotte modifiche allo *status quo*, senza stravolgerlo, attraverso l'assegnazione di nuovi compiti ai vari enti territoriali; il livello dipartimentale ha, in particolare, risentito del rafforzamento della dimensione regionale e metropolitana che è stata una finalità perseguita dalle riforme, ma non è stato intaccato nelle sue risorse politiche⁸⁰ e finanziarie. La soppressione dei Dipartimenti, annunciata dal Primo Ministro Valls nella primavera 2014, già prima dell'approvazione della legge Notre è uscita dall'agenda politica⁸¹, come peraltro conferma l'assenza o genericità di riferimenti al tema nei programmi dei candidati alle primarie del centro-destra (novembre 2016) e di socialisti e alleati (gennaio 2017) per le elezioni presidenziali del 2017.

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

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

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

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

In Italia, dopo il fallimento delle riforme tentate negli anni 2010-2013, ci si è invece avvicinati ad un vero *displacement*, cioè una sfida allo *status quo* con la ristrutturazione delle Province esistenti, operata dalla legge Delrio. Come ricordano Dente e Kjellberg, le fattispecie di riforma del governo locale difficilmente sono esclusive; in altri termini, si possono contemporaneamente verificare diversi dei tipi di mutamento che essi identificano. E infatti la legge 56/2014, accanto a modifiche funzionali, ha altresì introdotto una «riforma organizzativa», giacché nella fattispecie è mutato «il legame tra i cittadini e gli organi decisionali locali»⁸², poiché Presidenti e Consigli provinciali sono oggi eletti indirettamente. A contribuire alla difformità degli esiti delle riforme nei due casi, stante la somiglianza di premesse e percorso, paiono ad avviso di chi scrive – per richiamare i modelli di cambiamento sopra citati⁸³ – le barriere esterne alle istituzioni da riformare: in Francia il contesto politico-istituzionale è stato fortemente ostile al cambiamento, portato avanti dall'esecutivo e dalla sola maggioranza socialista nell'Assemblea nazionale. In Italia, invece, l'ambiente è da tempo assai favorevole alla razionalizzazione del governo locale. Nel dettaglio, tre fattori di carattere contestuale, eminentemente politici, sono risultati determinanti.

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

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

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

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

tà finanziaria dello Stato e la ripresa economica. Come visto, tra le misure intraprese vi è stato il ridimensionamento degli enti territoriali il quale, comunque, è stato portato a termine solo dall'attuale maggioranza. Al contrario in Francia, sistema politico decisamente più maggioritario – strutturalmente caratterizzato, cioè, dalla chiara alternanza tra due coalizioni di Governo –, a partire dalle leggi Defferre tutte le modifiche all'architettura istituzionale sono state oggetto di scontri e manovre partigiane⁸⁴ e, quindi, è sempre mancato un ampio consenso per una grande riforma. Peraltro, nel caso della legge Notre le forze politiche francesi più ostili all'*establishment* politico e burocratico – si pensi a FN e FDG – si sono spese a favore della permanenza dei Dipartimenti.

Infine, la classe politica locale ha giocato nei due contesti un ruolo diverso, specialmente giacché, essendo la normativa italiana sulle incompatibilità di carica assai restrittiva, essa nella Penisola è sostanzialmente distinta da quella nazionale, mentre Oltralpe vi è, come noto, ampia sovrapposizione tra le due, grazie alla prassi del *cumul des mandats*⁸⁵. In particolare, per la sua modalità d'elezione indiretta e la sua composizione, comprendente molti eletti negli Enti locali, il Senato francese è istituzionalmente deputato a difendere gli interessi locali, specie delle zone rurali. Per ritardare o diluire i disegni di riforma governativi la destra, parte del PRG e i comunisti hanno fatto leva proprio sul Senato come Camera degli interessi locali, secondo uno schema già sperimentato in passato⁸⁶.

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

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

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

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

Le riforme hanno quindi aperto una nuova stagione del governo del territorio all’insegna della geometria variabile, giacché il consolidamento della dimensione metropolitana comporta un assetto istituzionale assai più diversificato di quando Province e Dipartimenti esistevano in tutto il territorio nella medesima forma⁸⁸. Resta da vedere se ciò acuirà la frammentazione e disorganicità del governo territoriale, oppure consentirà una vera razionalizzazione ed efficienza nella produzione di politiche e servizi locali.

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

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

L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità

Consiglia Di Ronza

La frammentazione municipale è una questione a cui i Paesi europei hanno provato a dare risposta attraverso strategie diverse. La Francia, Paese storicamente caratterizzato da altissima frammentazione, ha prediletto l'utilizzo delle forme di cooperazione intermunicipale (Imc). Esse rappresentano un pilastro importante della gestione del livello locale da parte dello Stato centrale in un Paese contraddistinto da un rapporto di netta preminenza di quest'ultimo. Questo rapporto tra centro e periferia, unito all'aumento degli organi periferici (deconcentrazione) in risposta alla crescente richiesta di servizi in termini di quantità e qualità, può far definire quello francese un caso di accentramento imperfetto. Centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità: un triangolo descrittivo del contesto francese in cui quest'ultima (la base del triangolo) appare essere luogo privilegiato in cui ritrovare il risultato dell'azione coordinata degli altri due lati. Le forme più recenti di intermunicipalità, però, potrebbero avere un effetto importante su questo flusso discendente, trasformandolo in una corrente continua e coordinata. È proprio questo triangolo di relazioni ad essere al centro dell'articolo.

1. Frammentazione territoriale: le risposte in Europa e il caso francese

L'espressione frammentazione municipale indica la presenza in uno Stato di un elevato numero in piccoli e piccolissimi Comuni. Tale condizione, che comporta alcune difficoltà di gestione dei Comuni stessi, è resa ulteriormente complessa dalle crescenti esigenze dei cittadini in termini di numero e di qualità dei servizi¹.

I cambiamenti di carattere socio-demografico riguardanti ad esempio gli

(1) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 4.

stili di vita, l'aumento dell'età media, il cambiamento dei modelli familiari, nonché quelli più propriamente legati alla sfera economica quali la necessità di ridurre la spesa pubblica e gli effetti della globalizzazione, hanno portato le strutture amministrative dei Paesi europei a mostrare la corda, prettamente dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica². A questi cambiamenti i Paesi europei hanno risposto con quattro strategie diverse attuate a livello locale³. La prima strategia risponde a un'esigenza di semplificazione attraverso modifiche dirette all'assetto geografico mediante la fusione dei Comuni. A partire dagli anni Sessanta, questa è stata la strada perseguita da Regno Unito, Svezia, Germania dell'Est, Grecia, Danimarca e Paesi Bassi⁴, mentre in altri Paesi (tra cui la Francia e l'Italia) questa strategia ha incontrato forti resistenze del contesto locale⁵.

La seconda strategia concerne la redistribuzione di competenze tra i vari livelli di governo. Anche questa strategia ha registrato, in alcuni contesti, una certa impopolarità: in questi casi si è optato per la riduzione di livelli intermedi piuttosto che per la redistribuzione di competenze⁶. La terza strategia fa riferimento alla costituzione di società pubbliche e private per la gestione di servizi pubblici motivata dall'impossibilità dei governi locali di fronteggiare, da soli, la gestione di servizi alla cittadinanza. Infatti, pur facendo riferimento ad aree territoriali di solito di piccole dimensioni e a un numero di abitanti esiguo, gli amministratori locali hanno avuto, a partire dalla seconda metà del Novecento, la necessità di fornire servizi sempre più specifici e di farlo in maniera efficace ed efficiente⁷.

(2) C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi, 2002.

(3) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 1.

(4) *Ivi*; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 67-68.

(5) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, 2006, p. 2; M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa, 2008, p. 2.

(6) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 5.

(7) Questa tendenza risente del paradigma neo-liberale della *New Public Management* (NPM). R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 6; S. BOLGHERINI, *Navigan-*

La quarta strategia concerne l'istituzione di forme di cooperazione intermunicipale finalizzate al risparmio di risorse e al miglioramento della gestione dei servizi alla cittadinanza⁸. L'intermunicipalità (IMC) rappresenta una forma di azione congiunta che vede coinvolti più Enti locali. Essa può essere costituita in modo volontario o in modo obbligatorio, ma in entrambi i casi con tempi e modalità previsti dalla legge.

In Francia alla elevata frammentazione municipale che caratterizza questo Paese si è risposto attraverso la strategia dell'intermunicipalità, la quale non solo è stata utilizzata in maniera privilegiata, ma anche in modo peculiare, diventando cioè la base di un rapporto triangolare sulla quale, come vedremo, centralismo e deconcentrazione hanno proiettato il risultato della loro interazione. Così, quando gli altri Stati europei cominciavano ad interrogarsi sugli strumenti da impiegare e iniziavano a utilizzare le prime tre strategie – spesso in modo coordinato ma con una certa prevalenza dello strumento della fusione – la normativa francese spingeva l'acceleratore sulle forme di IMC⁹. Soprattutto dagli anni Sessanta¹⁰ questa scelta ha distinto la Francia dagli altri Paesi europei anche perché, come si vedrà in seguito, l'IMC ha sempre costituito uno strumento perfettamente integrato nella realtà nazionale.

In questo articolo si sosterrà che le varie forme di IMC adottate in Francia sono strumenti che rafforzano l'assetto dell'*accentramento imperfetto* di questo Paese.

Per chiarire questa tesi, verrà data, in primo luogo, una lettura della declinazione francese del rapporto centro-periferia e della conseguente configurazione del decentramento introducendo il concetto di accentramento imperfetto (paragrafo 2). Successivamente si porrà l'attenzio-

do a vista, cit., p. 43; G. MARCOU, H. WOLLMAN, *The Provision of Public Services in Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 49-74.

(8) S. BOLGHERINI, *Navigando a vista*, cit., pp. 83-105; M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2006, p. 72; C. DEFFIGIER, *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, in *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 78-80.

(9) É. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française dans une prospective européenne: une réforme territoriale incomplète*, in *Revue française d'administration publique*, 2012, 141, pp. 37-53.

(10) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., pp. 2-4.

ne alle forme di IMC in Francia (paragrafo 3), soffermandosi, poi, sulle loro peculiarità (paragrafo 4). In ultimo si tireranno le somme di quanto presentato discutendo del rapporto tra accentramento imperfetto e intermunicipalità (paragrafo 5), gettando poi lo sguardo al futuro di questo rapporto (paragrafo 6).

2. *L'accentramento imperfetto*

La Francia è uno Stato con una tradizione politico-culturale orientata al centralismo¹¹. Per buona parte della sua storia il rapporto tra Stato (centro) ed Enti locali (periferia) è stato caratterizzato da una preminenza del primo sui secondi, che ha influito sul modo stesso di concepire e declinare i poteri e i margini di autonomia di questi ultimi. In altre parole ha influito sul concetto stesso di decentramento.

Il decentramento, nella sua accezione generale¹², concerne la scelta da parte di uno Stato di delegare alcune delle sue competenze ai livelli amministrativi più vicini ai cittadini¹³. Ciò implica la presenza di più livelli ai quali vengono attribuite diverse competenze mentre il compito del livello centrale è quello di verificare che la linea guida dell'azione amministrativa sia perseguita in modo omogeneo su tutto il territorio.

Il decentramento non è un istituto statico con caratteri definiti e costanti: esso è una direttiva di organizzazione di uno Stato, ed è plasmato sulle necessità di ogni singolo Paese e sulla situazione normativa con-

(11) E. PISANI, *Administration de gestion, administration de mission*, in *Revue française de science politique*, 1956, 2, pp. 315-330; Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le Democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, Rimini, Maggioli editore, 1995, pp. 423-435.

(12) Si intende il carattere simile di differenti forme di decentramento: il decentramento politico che esprime un'idea di diritto autonomo e che caratterizza gli Stati federali; il decentramento amministrativo indica un fenomeno di derivazioni di indirizzo politico-amministrativo agli Enti locali a cui devono attenersi in quanto vige il principio dell'unità della legge; il decentramento autarchico o istituzionale che concerne l'attribuzione di funzioni a enti separati dallo Stato; il decentramento burocratico caratterizza, invece, l'assetto decentrato del potere in un'unica organizzazione; il decentramento per servizi. In questa sede, quando si parla di decentramento non si fa riferimento al decentramento politico che caratterizza gli Stati federali dove vige il diritto autonomo. N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, TEA, 1990, pp. 227-228.

(13) Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le Democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, cit., pp. 455-457; G. DUPUIS, M.J. GUÉDON, *Istitutions administratives. Droit administratif*, Parigi, Armand Colin Éditeur, 1986, pp. 167-171.

tingente¹⁴. Un mero aumento del numero degli organi periferici costituisce un atto di deconcentrazione più che di decentramento. Elementi – il decentramento e la deconcentrazione – che in Francia sono entrambi presenti.

In Francia il decentramento si basa essenzialmente su tre principi: l'orizzontalità tra gli Enti locali, il mantenimento dell'esistenza di strutture di governo locale e il trasferimento di competenze finanziarie insieme al trasferimento di competenze di gestione¹⁵. L'ordinamento francese definisce inoltre le collettività territoriali come persone morali pubbliche che, dotate di personalità giuridica e con una serie di strumenti a disposizione, sono destinate alla gestione di un interesse collettivo¹⁶. La Costituzione francese esprime poi il principio della libera amministrazione delle collettività territoriali¹⁷. Infine la scelta del suffragio universale diretto, così come avviene per i Comuni (*le Maire*) e le Regioni (*le Président du Conseil régional*)¹⁸, fa sì che i cittadini di ogni Cantone¹⁹ eleggano due rappresentanti, un uomo e una donna, come propri rappresentanti al *Conseil départemental*²⁰.

La deconcentrazione si evince, invece, dalla limitazione dei poteri degli Enti locali: alle Regioni e ai Dipartimenti²¹ non è, infatti, riconosciuto

(14) *Ivi*.

(15) Come ribadito anche dalla recente riforma costituzionale 276/2003 agli articoli 37-1 e 72.

(16) G. DUPUIS, M.J. GUÉDON, *Istitutions administratives. Droit administratif*, cit., pp. 162-166; G. BRAIBANT, B. STERN, *Droit administratif français*, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques e Dalloz, 1984, pp. 79-124.

(17) *Ivi*, Titolo XII, art. 72.

(18) *Les élections des élus locaux*, www.collectivites-locales.gouv.fr, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/elections-des-elus-locaux>.

(19) Un Cantone è una circoscrizione utile all'elezione del Consiglio dipartimentale. La divisione del territorio francese in Cantoni è stata ridefinita dalla legge 403/20133 (*loi 2013/403 relative à l'élection des Conseillers départementaux, des Conseillers municipaux et des Conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*).

(20) Legge 403/2013, Titolo I, Capitolo I.

(21) Fino al 1° gennaio 2016 la *France métropolitaine* contava 22 Regioni. In applicazione della legge 29/2015 (*loi 2015-29 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*) esse sono state ridotte, attraverso la fusione, a 13. Questa legge non ha interessato le *régions d'outre mer*, o ROM, che restano 5. Per

il potere legislativo e, persino nelle riforme più recenti, si parla di sperimentazione e di riconoscimento di poteri e risorse limitate nel tempo, legate al raggiungimento di un obiettivo²². A ciò si aggiunge, come si mostrerà in maniera approfondita successivamente, la competenza unica dello Stato di istituire non solo nuove categorie di Imc ma anche ogni singola Imc²³. Inoltre va aggiunta anche la predisposizione normativa di un rappresentante dello Stato (solitamente indicato con la figura del Prefetto) che – *à la charge des intérêts nationaux* – si occupi di un controllo amministrativo e del rispetto della legge dell'azione di ogni Ente locale²⁴. Al peso del centralismo e della deconcentrazione si aggiunge anche un altro aspetto ovvero, il tipo di gestione del livello locale, che in Francia si concretizza nel massiccio utilizzo delle Imc e che a sua volta dipende dal primo rapporto. Questi tre elementi (centralismo, deconcentrazione e Imc), quali espressione di una sedimentazione di avvenimenti storici, di un contesto culturale, sociale, politico ed economico, sono i tre pilastri dell'*accentramento imperfetto*.

Per sostenere la tesi che le Imc in Francia sono strumenti che rafforzano l'*accentramento imperfetto* e per definire tale concetto bisogna partire, però, da quello, ben più noto, di *decentramento imperfetto*.

Bobbio, Matteucci e Pasquino considerano sia l'accentramento che il decentramento inapplicabili in maniera assoluta²⁵, o *perfetta*, in uno Stato moderno. Ciò li porta a utilizzare l'aggettivo *imperfetto*, proprio per indicare questa inapplicabilità. I tre Autori reputano, infatti, l'espressione *decentramento imperfetto* più adeguata per configurare uno Stato in cui gli organi centrali mantengono quel minimo di potere per svolgere le proprie attività e tutto il resto è delegato agli Enti locali.

quanto riguarda i Dipartimenti al 1° gennaio 2016 è di 101 unità: 96 *nella France métropolitaine* e uno per ciascuna ROM. Fonte ROM, *Code officiel géographique*.

(22) La sperimentazione è introdotta dalla legge costituzionale 276/2003 così come previsto dall'art. 72 al Titolo XII: «*La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental*».

(23) Costituzione francese (riforma costituzionale 276/2003), Titolo V, art. 35.

(24) In questo articolo si farà pertanto riferimento alla nozione di decentramento amministrativo così definito in precedenza.

(25) N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, cit., pp. 224-225.

Il decentramento imperfetto è inapplicabile in Francia soprattutto per quel centralismo che la caratterizza fin dall'epoca napoleonica²⁶ e che lo rende un Paese ispirato ancora oggi al principio di organizzazione gerarchica²⁷. Per le sue caratteristiche di centralismo, decentramento e deconcentrazione, potremmo quindi definire la Francia come uno Stato in cui vige l'*accentramento imperfetto*. Il concetto di accentramento imperfetto non è, a conoscenza di chi scrive, stato impiegato altrove in letteratura. Qui, mutuando la lettura di Bobbio, Matteucci e Pasquino²⁸ sull'imperfezione di un qualsiasi assetto di poteri, consideriamo quindi quello francese un caso di accentramento imperfetto ovvero il caso di un Paese in cui si ha la tendenza a delegare una parte minima delle proprie competenze alle autorità locali, competenze perlopiù costituite da obiettivi da raggiungere con tempi e risorse definiti in partenza e di cui rendicontare al livello centrale.

Le riforme di riordino territoriale che si sono susseguite nel tempo, anche in epoche recenti, non hanno fatto altro che perpetuare questo andamento. Ed è in questo contesto che si sono inserite le forme di cooperazione intermunicipale, le quali, soprattutto a partire dall'ultimo decennio del Novecento, hanno assunto un ruolo di prim'ordine nella gestione del livello locale francese.

3. *L'intermunicipalità in Francia*

Come noto, la frammentazione municipale in Francia è fenomeno di particolare rilevanza²⁹: con 35.885 Comuni³⁰ e con una media di abitanti per Comune pari a 1.775³¹, la frammentazione raggiunge livelli tali da

(26) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2.

(27) N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, cit., p. 225.

(28) *Ivi*

(29) Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, cit., pp. 435-438.

(30) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016, p. 8. Verranno qui presi in considerazione per l'analisi i soli dati riguardanti la *France métropolitaine*.

(31) Il dato si riferisce a fonti INSEE al 1° gennaio 2013.

poter essere definita “atomizzazione”³². Nonostante la frammentazione possa rappresentare per i piccolissimi Comuni francesi un importante strumento di diffusione della cultura democratica³³, essa rappresenta un problema rispetto alla gestione amministrativa. La riflessione in merito risale già ai primi anni dell'Ottocento: lo Stato frammentato francese³⁴ percepisce questa condizione come problematica, cominciando a varare le prime forme di IMC.

Ma è in epoca più recente che nuove sfide si aggiungono alla questione della frammentazione. Il cambiamento che coinvolge i Comuni francesi è stato indicato con l'espressione *rurbain*³⁵: la fusione dei termini *rural* e *urbain*, con la quale si vuole indicare la richiesta dei cittadini delle zone rurali degli stessi servizi e infrastrutture presenti nelle aree urbane. I Comuni si trovano a dover rispondere a esigenze talvolta del tutto nuove e/o specifiche, che spesso hanno difficoltà a soddisfare soprattutto a causa di una mancanza di competenze e risorse.

Questo fenomeno, insieme a tutti gli altri cambiamenti a cui si è fatto precedentemente accenno, è alla base dell'utilizzo massiccio, in Francia, delle forme di cooperazione intermunicipale³⁶.

(32) E. KERROUCHE, *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?*, in H. BALDERSHEIM, L.E. ROSE (Eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, London, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 160-179.

(33) *Ivi*; E. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française*, cit., pp. 37-53. Questo aspetto emerge anche dalla legge 403/2013 che affida ai cittadini, suddivisi in Cantoni, di eleggere due rappresentanti, un uomo e una donna, che andranno a comporre il Consiglio dipartimentale. Per approfondimenti: *Loi 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

(34) L'Assemblea Costituente riunitasi alla fine della Rivoluzione francese ha riconosciuto lo *status* di Comune a tutti i centri abitati dotati di una parrocchia, costituendo 44.000 Comuni. Fin da subito, percependo la situazione come problematica, si registra il primo tentativo di risoluzione del problema. Napoleone Bonaparte, con il *Code civil* del 1800, impose una riduzione consistente del numero di Comuni, che passarono da 44.000 a 38.000. G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2; A. ZINK, *Pays ou Circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 29-119; C. DEFFIGIER, *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, cit., pp. 81-98; M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 27-62.

(35) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in questa *Rivista*, 3, 2012, p. 584.

(36) *Ivi*.

L'Imc rappresenta una forma di azione congiunta tra più Comuni, finalizzata all'esercizio e alla gestione di servizi delegati dagli stessi Comuni membri³⁷. Essa dovrebbe permettere ai Comuni di lavorare insieme per raggiungere e mantenere gli *standard* di efficienza, efficacia, completezza e sostenibilità che, indipendentemente dalla propria dimensione, nessun Comune ragionevolmente riuscirebbe a realizzare³⁸.

Le Imc possono essere suddivise in categorie in funzione di alcuni criteri³⁹: il tipo di spinta alla cooperazione, il loro grado di istituzionalizzazione e le loro finalità.

Per il primo criterio è possibile distinguere una spinta *top-down*, che ha come risultato forme di cooperazione obbligatoria e una spinta *bottom-up* che conduce, invece, a forme di cooperazione volontaria. Per il secondo criterio è possibile distinguere tra forme di Imc che danno origine a veri e propri livelli sovracomunali, oppure a forme di cooperazione atte unicamente alla gestione di un servizio. Per il terzo criterio, invece, è possibile distinguere tra le Imc monofunzionali a cui è affidata la gestione di un unico servizio e le Imc polifunzionali a cui è affidata la gestione di più servizi. Data la particolarità dello strumento e l'eterogeneità dei contesti in cui viene introdotto, è possibile che una singola Imc appartenga, contemporaneamente, a più categorie.

In Francia il 99,8% dei Comuni e il 94% della popolazione fa parte di un'Imc⁴⁰. Quanto fin qui emerso evidenzia un legame profondo tra le singole realtà locali e le Imc.

L'appartenenza ad una Imc risulta, dunque, un fatto imprescindibile per i Comuni francesi che si potrebbe definire un obbligo informale e un obbligo formale. L'obbligo informale viene dalla necessità dei Comuni di far parte di una Imc per rispondere a quei canoni di efficacia ed effi-

(37) M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, cit., pp. 77-80; R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., pp. 2-7; A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., p. 588.

(38) TOOLKIT MANUAL, *Inter-municipal cooperation*, 2010; G.J. SCHEP, S.W. SCHEP, *Inter-municipal cooperation introduction. Guide to the VNG International Approach to a Successful IMC*, VNG International, Hague, Netherlands, 2010.

(39) M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, cit., pp. 7-8.

(40) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015.

cienza a cui si è già fatto cenno; mentre l'obbligo formale è una sorta di consolidamento che il legislatore francese apporta all'obbligo informale, prevedendo in molti casi la facoltà del livello centrale di istituire una IMC senza la volontà dei Comuni interessati, aspetto questo su cui ci si soffermerà in seguito. Le IMC, con una doppia spinta dall'alto e dal basso, costituiscono un punto fermo nel contesto francese.

4. *L'evoluzione delle IMC francesi*

Tra le categorie di IMC sopra presentate si possono individuare anche quelle che la Francia ha introdotto nel suo ordinamento. Fin dalla fine dell'Ottocento, infatti, il legislatore ha utilizzato diverse forme di IMC, adattandole alle necessità che emergevano di volta in volta.

4.1. *Da monofunzionali a polifunzionali*

Già una legge del 1837 autorizzava la creazione di Consorzi di Comuni, istituto che si sviluppò molto velocemente e che solo alla fine del secolo si vedrà riconosciuta personalità giuridica⁴¹.

Nel 1890, esclusivamente a favore delle zone rurali e con carattere monofunzionale, vennero istituiti i *Syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU)⁴², la prima delle tante forme di IMC introdotte dal legislatore francese in un secolo e mezzo di storia. Questo momento ha segnato l'inizio della concezione moderna di cooperazione intermunicipale in Francia⁴³. Una vera e propria volontà di risposta alla frammentazione attraverso le IMC si registra però a partire dalla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso a seguito di due particolari eventi: una vasta riforma dello Stato attuata dalla V Repubblica e un'impennata del fenomeno dell'urbanizzazione; fatti che richiesero non solo una razionalizzazione delle risorse pubbliche, ma anche l'elaborazione di un ambizioso programma di sviluppo delle infrastrutture⁴⁴.

(41) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988, pp. 45-69.

(42) J. C. BONTRON, *Territoires de projets et intercommunalités de gestion, la double inconstance*, *Pour*, 2011/2, 209-210, p. 188; A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., p. 589.

(43) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2.

(44) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 1-38.

La legge 1069/1966⁴⁵ ha istituito le *Communautés urbaines* (Cu), un'embrionale forma di cooperazione tra Comuni dotata di una propria fiscalità⁴⁶. Dopo poco meno di un secolo dalla prima forma moderna di cooperazione intermunicipale, i SIVU, il legislatore francese prevede, quindi, una nuova forma di IMC, stavolta polifunzionale, che rompeva così con la vecchia concezione dell'IMC monofunzionale⁴⁷. Un apporto del tutto originale rispetto a quanto concepito fino a quel momento, in cui anche il cambiamento terminologico ha una certa rilevanza. Il passaggio dai *Syndicats* (i Consorzi) alle *Communautés* (le Comunità) sottolinea il cambiamento di obiettivo di fondo delle IMC che da un semplice raggruppamento di Comuni diventa l'unità, la promozione di una vera armonia tra i Comuni stessi e quindi l'istituzione di una vera e propria comunità che potesse operare insieme per lo sviluppo e cooperare per

(45) *Loi 66-1069 relative aux communautés urbaines*, completata, per alcune disposizioni, dalla legge 825/1977, *Loi 77-825 complétant les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale*. C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 247-249.

(46) Le IMC francesi attualmente si distinguono in due categorie. Gli *Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre* sono caratterizzati da una fiscalità locale diretta e dall'esercizio di competenze obbligatorie. La fiscalità propria negli EPCI si realizza in questi tipi di comunità con due forme di entrate: la *Contribution Économique Territoriale* che ha sostituito, con la legge finanziaria del 2010, la *Taxe professionnelle* (TP) e la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF). A questa categoria appartengono: le *Communautés urbaines* (Cu), le *Communautés de communes* (Cc), le *Communautés d'agglomération* (Ca), le *Métropoles* (Me) e i *Syndicats d'agglomération nouvelle* (SAN, non prese qui in considerazione in quanto forma di cooperazione intercomunale tra *villes nouvelles*, cioè tra comuni risultanti da fusioni). Gli *Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre* sono finanziati dai contributi degli stessi Comuni membri. A questo secondo tipo di EPCI appartengono: i *Syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU), i *Syndicats intercommunaux à vocation multiple* (SIVOM) costituiti a loro volta dai *Syndicats de communes*. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015; *L'Associazionismo Intercomunale nella Nuova Europa*, www.redazione.lavoropubblico.net; M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, cit., pp. 9-13; *Qu'est-ce que la contribution économique territoriale?*, www.vie-publique.fr, 5 novembre 2015, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/qu-est-ce-que-contribution-economique-territoriale.html>.

(47) Le competenze delle Cu riguardavano: *a*) i piani di modernizzazione ed equipaggiamento di arredo urbano, piani di urbanizzazione intercomunali; *b*) creazione ed equipaggiamento di zone residenziali e industriali; *c*) trasporti urbani tra i Comuni della comunità; *d*) istruzione; *e*) edilizia pubblica per i luoghi atti alla formazione e alle attività scolari; *f*) servizi idrici; *g*) viabilità. A queste la legge prevedeva la possibilità di aggiungere competenze in materia di strutture per attività culturali, attività sociali e socio-formative; spazi verdi e illuminazione, su deliberazione del Consiglio di comunità. Legge 1069/66 *relative aux communautés urbaines*.

migliorare il territorio creando così un sodalizio duraturo tra i Comuni membri⁴⁸. Tuttavia il raggiungimento di questo obiettivo è stato spesso ostacolato dall'eterogeneità degli stessi Comuni membri. I Comuni delle zone rurali e/o periferiche avevano (e hanno) esigenze e aspirazioni del tutto diverse dai Comuni delle zone urbane e la realizzazione di un progetto comune diveniva così molto complessa⁴⁹. Le CU tuttora presenti sul territorio francese sono 11 e raggruppano 359 Comuni e 2,5 milioni di abitanti⁵⁰.

4.2. Dalla gestione ai progetti

Il d.lgs. del 1° luglio 1992 ha aperto la strada alla struttura intercomunale francese così come la conosciamo oggi⁵¹. Esso ha introdotto gli *Établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI): una macrocategoria che raggruppa tutti i tipi di IMC dotati di fiscalità propria⁵². Nello stesso anno la legge 125/1992⁵³ ha istituito un'ulteriore forma di IMC: le *Communautés de communes* (Cc). Quest'ultima legge aveva il chiaro intento di slegare l'IMC dalla mera amministrazione di un servizio, tramutandola da strumento di gestione a strumento di progetto⁵⁴. Fu per superare l'*impasse* dell'eterogeneità dei Comuni membri già emersa con

(48) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., pp. 2-3.

(49) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 249-259.

(50) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(51) M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, in *Politiques et management public*, 2, 2004, p. 77.

(52) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015.

(53) *Loi d'orientation 92-125 relative à l'administration territoriale de la République*.

(54) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, 2009-2010, Mémoire de Master, Toulouse, IEP, pp. 2-7. G. Gilbert effettua una categorizzazione più dettagliata. Egli parte dall'assunto secondo il quale esistono due concezioni che guidano l'istituzione delle IMC: la prima esalta la razionalizzazione, l'efficienza e la trasparenza, la seconda concezione si può definire esistenziale in quanto s'interroga sul senso stesso dell'IMC, prevedendo una vera cooperazione tra i Comuni membri, uno sviluppo sostenibile e durevole. Le IMC basate sulla prima concezione sono: *l'intercommunalité de services publics* e *l'intercommunalité de péréquation*; mentre le IMC basate sulla seconda concezione sono: *l'intercommunalité d'étude et de concertation* e *l'intercommunalité de projet*. G. GILBERT, *L'intercommunalité, enjeu du développement local*, in *Aa.Vv., L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, 1997, pp. 196-197.

le *Communautés urbaines* (Cu) che, nella legge 125/1992, il legislatore ha previsto delle differenze per le zone rurali e per le zone urbane: le *Communautés de communes* (Cc) e le *Communautés de ville* (Cv)⁵⁵. Questa distinzione non ebbe però il successo sperato: quasi nessuna Cv fu istituita, il che portò alla loro progressiva scomparsa. Oggi le Cc rappresentano una forma di Imc ampiamente utilizzata a livello locale: il loro numero al 1° gennaio 2016 era di 1.842 unità, con 26,0 milioni di abitanti e 30.154 Comuni coinvolti⁵⁶, pari all'84% del totale.

Sette anni più tardi, nel 1999, si ebbe un'altra tappa importante per la cooperazione intermunicipale francese: la legge 586/1999⁵⁷, relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intermunicipale, detta *loi Chevènement*⁵⁸. Essa era espressione della necessità di una maggiore semplificazione amministrativa, nonché di trasparenza nell'operato degli Epci⁵⁹. La legge 596/1999, infatti, semplificava la costituzione di nuove cooperazioni, definiva le competenze obbligatorie e le competenze facoltative e poneva come obiettivo la solidarietà finanziaria al fine di raggiungere gli obiettivi comuni della comunità istituita⁶⁰. La *loi Chevènement* ha istituito anche le *communautés d'agglomération* (CA): una nuova forma di Imc il cui obiettivo era quello di fare ordine in un contesto che andava via via complicandosi. La CA è stata pensata perlopiù per le aree urbane, deve essere costituita da un numero minimo complessivo di 50.000 abitanti e costruita intorno ad uno o più Comuni con un numero di abitanti rispettivamente uguale e o superiore a 15.000⁶¹.

(55) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, cit., p. 31; G. FERNIER, *Les collectivités territoriales et leurs groupements: État des lieux avant la loi du 16 décembre 2010*, in *Pour*, 209-210, 2011, pp. 29-38.

(56) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(57) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

(58) *Ivi*; P. ESTÈBE, *Gouverner la ville mobile*, PUF, 2000, p. 42.

(59) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

(60) L. ARSENAULT, *Les grandes étapes de la décentralisation en France*, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005.

(61) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommu-*

Le CA presenti sul territorio francese al 1° gennaio 2016 erano 196⁶², con un numero di abitanti pari a 21,8 milioni e 4.610 Comuni coinvolti⁶³. La quasi totalità delle grandi città francesi ha ormai delegato la maggior parte delle proprie competenze ad una CA⁶⁴.

Anche la *loi Chevènement* seguiva lo spirito del d.lgs. del 1992, ovvero quello di indirizzare gli EPCI verso la realizzazione di un'unità armonica di Comuni che cooperano per raggiungere un obiettivo⁶⁵. Questo non fa altro che confermare lo spostamento dell'attenzione da parte del legislatore all'Imc intesa come luogo di condivisione piuttosto che come istituto meramente amministrativo.

Alla fine degli anni Novanta, l'utilizzo dello strumento dell'Imc da parte dei Comuni era così diffuso che il legislatore francese sembrava aver deciso di disegnarlo al meglio sulle esigenze delle singole realtà locali. Le Imc diventano, così, esse stesse una missione da raggiungere⁶⁶. Questo aspetto emerge con forza proprio con la legge 596/1999 e in particolare con l'introduzione delle CA. La loro costituzione viene dall'esigenza di rispondere in maniera adeguata all'aumento delle zone urbane e ai loro specifici problemi: disequilibri economici, insicurezza, fratture sociali. Questioni che il legislatore francese ha deciso di affrontare sfruttando le Imc in quanto strumento di gestione locale già consolidato sul territorio, ma rendendolo maggiormente funzionale alle nuove esigenze locali attraverso forme differenziate per Comuni simili e con le medesime esigenze⁶⁷.

nale, Art. L. 5216-1, Section 1. G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in questa *Rivista*, 3, 2014, pp. 2-13; DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015; J.C. BONTRON, *Territoires de projets et intercommunalités de gestion. La double inconstance*, cit., pp. 188-189.

(62) Di cui solamente 82 con più di 100.000 abitanti. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(63) *Ivi*.

(64) E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, pp. 76-79.

(65) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, cit., p. 38-39.

(66) *Ivi*; M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, cit., pp. 76-78.

(67) Le competenze attribuite alle *Communautés d'agglomération* riguardano: lo sviluppo eco-

La *loi Chevènement* ha rappresentato un importante successo per il legislatore francese sia dal punto di vista della diffusione sul territorio delle Imc sia per quello che concerne le loro competenze e, quindi, la loro autonomia.

Le CA costituiscono la consacrazione dell'utilizzo di questo strumento tra i Comuni francesi nonostante siano la terza forma di Imc introdotta nella normativa francese nel corso del tempo. Nel 1999, prima dell'entrata in vigore della *loi Chevènement*, 17.551 Comuni non erano inclusi in un'Imc a fiscalità propria, nel 2004 questo numero è sceso a 5.254 Comuni e, nel 2011, a 1.639⁶⁸. Tuttavia l'aumento del numero delle Imc, tenendo in considerazione l'ormai lunghissima tradizione francese dell'intermunicipalità, potrebbe essere considerato come il risultato di un consolidamento di questo strumento a livello locale e quindi questo successo potrebbe essere legato al normale decorso storico, più che all'efficacia della *loi Chevènement*.

Le maggiori competenze attribuite alle CA riguardano invece l'accresciuta libertà finanziaria⁶⁹ e un più ampio margine di manovra lasciato all'iniziativa locale per quello che concerne le dimensioni delle *Communautés*. Anche questo secondo aspetto, ad un primo sguardo, può rappresentare un'importante traguardo per le Imc francesi. In realtà esso rappresenta la consacrazione dell'accentramento imperfetto: riprendendo la definizione di Bobbio, Pasquino e Matteucci è possibile affermare che la *loi Chevènement* indichi in maniera dettagliata i confini in cui le Comunità possono muoversi, le competenze loro

nomico, pianificazione e sviluppo delle comunità territoriali, edilizia sociale, sicurezza, la creazione e sviluppo di strade e parcheggi, servizi idrici, tutela dell'ambiente e costruzione, sviluppo e mantenimento della comunità culturale e delle attrezzature sportive. La *Communauté* è obbligata a scegliere almeno tre di questi ambiti in cui operare. É. KERROUCHE, *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?*, cit., pp. 175-179; legge 586/1999, art. 1. 5216-1-I-II-III, Section 4.

(68) É. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète*, cit., p. 43; C. JEBEIL, *La réforme de l'intercommunalité*, in *Pour*, 209-210, 2011, p. 50.

(69) M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, cit., pp. 77-78.

attribuite, lasciando tutto il resto alla decisione del livello centrale⁷⁰. Il mero aumento del numero di competenze previste dalla *loi Chevènement* non costituisce, dunque, un allontanamento dall'accentramento imperfetto, ma anzi una sua piena conferma.

4.3. *L'intermunicipalità contraddittoria*

A circa dieci anni di distanza dalla *loi Chevènement* è stata emanata la legge 1563/2010⁷¹: essa è il risultato di due anni di studio e di riflessione del *Comité pour la réforme des collectivités locales* e rappresenta un ulteriore tassello per la ricomposizione dell'intricato mosaico dell'IMC e dell'accentramento imperfetto⁷². Questa legge rappresenta un primo passo verso un'ulteriore modifica della struttura amministrativa francese il cui obiettivo è la soppressione dei Dipartimenti e il potenziamento del ruolo delle Regioni⁷³.

Oltre a prevedere la diffusione integrale delle IMC sul territorio nazionale⁷⁴, la legge 1563/2010 ha istituito anche le *Métropoles* (ME), un nuovo EPCI, la cui particolarità è rappresentata dall'essere forma di cooperazione tra Comuni che prima appartenevano ad altre forme di IMC⁷⁵. L'obiettivo è creare uno spazio di solidarietà tra i Comuni membri, per elaborare e condurre progetti di pianificazione e sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale al fine di migliorare la competitività dei territori e la loro coesione⁷⁶.

Con l'intento di facilitare il raggiungimento di questi obiettivi, la legge 1563/2010 ha previsto una lista di competenze di cui le *Métropoles* pos-

(70) *Ivi*, p. 80.

(71) *Loi 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales*.

(72) P. PICIACCHIA, *Il biennio 2010-2011 e il delicato cammino verso le elezioni presidenziali del 2012. Cronache costituzionali della Francia 2010-2011*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2004, p. 17.

(73) G. MARCOU, *Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, cit., pp. 1-13.

(74) C. JEBELL, *La réforme de l'intercommunalité*, cit., pp. 51-59.

(75) Legge 1563/2010; P. PICIACCHIA, *Il biennio 2010-2011 e il delicato cammino verso le elezioni presidenziali del 2012. Cronache costituzionali della Francia 2010-2011*, cit., pp. 17-18.

(76) *Ivi*.

sono occuparsi in maniera delegata rispetto ai Comuni membri, competenze simili a quelle detenute dalle vecchie CU ma con una declinazione più estesa per la Metropoli⁷⁷. Le *Métropoles* non solo detengono già alcune competenze dipartimentali e regionali, ma la legge prevede anche la possibilità di trasferirne di ulteriori⁷⁸.

Ma il vero elemento su cui porre l'attenzione per grado d'innovazione e successo della legge 1563/2010 è rappresentato dal riconoscimento, agli EPCI, della possibilità, in quanto entità unica, di operare a loro volta in forma cooperativa attraverso i *Pôles métropolitains*⁷⁹. Tali Poli devono raggiungere almeno 300.000 abitanti, dove almeno uno degli EPCI apporti almeno 150.000 abitanti. Uno stesso EPCI può far parte di più *Pôles métropolitains*⁸⁰.

È, però, nel biennio 2014-2015⁸¹ che il legislatore francese ha continuato ad aggiungere tasselli al mosaico delle IMC e delle *Métropoles* e a modifi-

(77) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., 587-596.

(78) Le competenze riconosciute alla *Métropole* riguardano le seguenti materie: a) sviluppo economico, sociale e culturale; b) miglioramento dello spazio metropolitano; c) politiche locali e abitative; d) politiche della città; e) gestione di servizi di interesse collettivo; f) tutela dell'ambiente e del territorio. Per quello che riguarda le competenze dipartimentali e regionali detenute dalla ME o trasferitele si rimanda direttamente alla legge 1563/2010, capitolo I, art. 12.

(79) La cui unica clausola è che gli EPCI membri raggiungano i 300.000 abitanti. CGTC, art. L5731, legge 1563/2010.

(80) Secondo Emmanuel Négrier lo strumento *Pôles métropolitains* presenta tre paradossi. Il primo concerne la possibilità, secondo i casi, di cambiare ruolo: il polo è antidoto alla cooperazione intermunicipale e alla solidarietà tra Comuni, ma allo stesso tempo può diventare consorzio per la realizzazione e la gestione di un progetto. Il secondo paradosso consiste nell'impossibilità, per i poli, di diventare mai veramente degli spazi di integrazione, ma allo stesso tempo rivendicano delle funzioni atte a raggiungere la prospettiva di una visione realmente istituzionale della metropoli. Il terzo paradosso riguarda le competenze trasferite: pur riconoscendo ai poli delle competenze dipartimentali e regionali è difficile immaginare che Dipartimenti e Regioni (attraverso i loro Consigli) si occupino, a loro volta, dei progetti dei poli. E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, cit., pp. 80-86.

(81) Nel 2014 si apre una fase di riforma che si concretizza in tre leggi e che interessa gli EPCI e le collettività territoriali: la *loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)*; la *loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* che, come già detto, concerne la riduzione del numero delle Regioni a partire dal 1° gennaio 2016; e la *loi 2015-991 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)*. M.A. GRÉGORI, *Province/Dipartimenti Vs. Regioni: la controversia sul livello intermedio in Italia e in Francia*, in *Nazioni e Regioni*, 7, 2016, pp. 28-34.

care l'apparato generale delle IMC rispettivamente attraverso la *loi Maptam* (legge 58/2014) e la *loi Notre* (legge 991/2015). La legge 58/2014 aveva l'obiettivo di definire in maniera chiara le competenze dei Dipartimenti e delle Regioni⁸² e di rafforzare lo strumento *Métropole*. Questa legge prevedeva la possibilità che lo Stato riconoscesse, alla ME che ne facesse richiesta, la gestione in forma delegata di beni e servizi⁸³ per una durata rinnovabile di sei anni e una scadenza intermedia utile sia allo Stato che alla *Métropole* di annullare la convenzione da parte del primo se i risultati raggiunti non fossero in linea con gli obiettivi prefissati e, da parte della seconda se essa riscontrasse una violazione degli impegni assunti da parte dello Stato⁸⁴.

Un'IMC, questa delle ME, che al suo esordio è già ricca di contraddizioni. Da un lato essa è potenzialmente capace di "annullare" i Comuni membri in quanto questi ultimi finiscono per essere del tutto sostituiti dal-

(82) Per approfondimenti: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html#onglet3>.

(83) *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, capitolo IV, art. 43.

(84) La *loi Maptam* prevede alcune disposizioni che non riguardano in modo specifico le *Métropoles* ma il contesto generale delle IMC. Al livello regionale istituisce la *Conférence territoriale de l'action publique* composta dai rappresentanti della Regione, dei Dipartimenti, degli EPCI, dei Comuni e da un rappresentante dello Stato. Essa ha il compito di esprimere pareri in merito all'esercizio delle competenze delle collettività territoriali e delle IMC anche attraverso l'ausilio di commissioni tematiche. Accanto alla legge 58/2014, assume particolare rilievo la *loi Notre* – legge 991/2015 – che si muove nella direzione delle disposizioni generali circa le IMC e le collettività territoriali, rappresentando un mezzo di rafforzamento per la cooperazione intermunicipale. Essa definisce chiaramente le competenze regionali e dipartimentali (in funzione del nuovo assetto regionale previsto dalla *loi 2015-29*), sostituendo quelle previste dalla clausola di competenza generale secondo la quale ciascuna collettività deve gestire gli affari relativi al proprio territorio (clausola definitivamente abolita agli artt. 1 e 94). La *loi Notre* ridefinisce inoltre le dimensioni delle IMC, che passano da un numero minimo di 5.000 a 15.000 abitanti, con due eccezioni: il mantenimento della soglia minima a 5.000 abitanti per le zone rurali e scarsamente popolate e il mantenimento di una soglia minima di 12.000 abitanti per le IMC di recente costituzione. Tale legge ha previsto il passaggio di ulteriori competenze dai Comuni alle intermunicipalità (acqua, rifiuti domestici e igiene). *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, artt. 1, 4, 43 e 94; M.A. GRÉGORV, *Province/Dipartimenti vs. Regioni: la controversia sul livello intermedio in Italia e in Francia*, cit., pp. 31-42; *Loi 2015-991 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République*, www.vie-publique.fr, <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>.

la *Métropole*⁸⁵, dall'altro lato non le viene riconosciuto il potere necessario per imporsi come collettività territoriale, ponendo così un problema di dialogo reale con i singoli Comuni membri⁸⁶. Al 1° gennaio 2016 le *Métropoles* presenti sul territorio francese erano 13 con 676 Comuni coinvolti e 15,3 milioni di abitanti⁸⁷.

La ricostruzione fatta fin qui ha mostrato non solo il ruolo di primo piano delle IMC nel contesto francese, ma anche la loro complessità.

Il quadro 1 riassume le forme di IMC francesi, le loro caratteristiche e le loro criticità.

Quadro 1: Le IMC francesi a fiscalità propria: tipi e caratteristiche.

	Legge	Innovazione	Criticità	Diffusione IMC sul territorio (2016)*	Comuni coinvolti (2016)
Communautes urbaines (Cu)	1069/1966	Le IMC diventano polifunzionali	Eterogeneità dei Comuni membri	11	359
Communautes de communes (Cc) e communautes de Villes (Cv)	125/1992	Passaggio da IMC di gestione a IMC di progetto	Nascono solo Cc e nessuna Cv, vanificando così l'intento della legge di creare IMC omogenee	1.842	30.154
Communautes d'agglomération (Ca)	596/1999	Istituzione di IMC specifiche per le zone urbane	Potenziale libertà delle IMC inespressa: consacrazione accentramento imperfetto	196	4.610

(85) *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, capitolo IV, art. 43.

(86) E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, cit., pp. 75-82.

(87) Nonostante la stessa denominazione, la *Métropole* di Lyon non può essere considerata un EPCI à fiscalité propre, ma la legge le riconosce lo status di collettività territoriale, essendo essa un IMC a Statuto speciale così come previsto dall'art. 72 della Costituzione francese. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

	Legge	Innovazione	Criticità	Diffusione IMC sul territorio (2016)*	Comuni coinvolti (2016)
Métropoles (MÉ)	1563/2010 58/2014	IMC costituite da Comuni precedentemente legati ad altre IMC, delega statale della gestione di beni e servizi	IMC contraddittorie: passaggio di competenze regionali e dipartimentali ma mancanza di autonomia necessaria a diventare collettività territoriali, nonché competenze "a scadenza"	13	676
Totale				2.062	35.799**

(*) I dati al 2015 riguardano: per le Cu 9 unità e 201 Comuni coinvolti, per le Cc 1.884 unità e 31.116 Comuni coinvolti, per le Ca 226 unità e 4.744 Comuni coinvolti e per le Mé 11 unità e 453 Comuni coinvolti; per un totale di 2.130 IMC e 36.514 Comuni coinvolti.

(**) Dato che equivale al 99,60% del totale dei Comuni francesi.

5. Intermunicipalità e accentramento imperfetto

Dopo aver presentato le forme di cooperazione intermunicipale in Francia è il caso di soffermarsi sul rapporto che queste ultime hanno con l'accentramento imperfetto. Funzionale a questo scopo è il soffermarsi su un aspetto: se è vero che la declinazione francese dell'intermunicipalità è caratterizzata da un'obbligatorietà informale e formale è altrettanto vero che è difficile immaginare, in Francia, una modalità di declinazione dell'IMC molto diversa da quella vigente. Le IMC sono costitutive dell'accentramento imperfetto stesso. È infatti proprio attraverso le forme di cooperazione intermunicipale che si può leggere l'andamento dell'accentramento imperfetto francese: attraverso le IMC e il loro perpetuarsi si rendono manifesti e persistono sia il centralismo che la deconcentrazione. Allo stesso tempo, però, è proprio l'interazione tra centralismo e deconcentrazione a confermare il persistere dell'intermunicipalità così come declinata in Francia. Tra le caratteristiche delle varie IMC, poniamo pertanto ora attenzione maggiore a quelle che più le definiscono come espressione e come rafforzamento dell'accentramento imperfetto.

Le *Communautés urbaines* sono interessanti per quello che concerne le

modalità previste dalla legge per la loro istituzione. Esse, infatti, possono essere istituite per iniziativa volontaria od obbligatoria. Per volontaria s'intende però solo la possibilità, per i Comuni che intendono unirsi, di esprimere, ovvero di rendere nota, questa loro necessità o volontà. Infatti: «*la création de la Communauté urbaine est opérée par le pouvoir central, sur la demande de Communes intéressées*»⁸⁸. Le *Communautés urbaines* obbligatorie, invece, sono istituite dalla legge senza che ci sia neppure l'espressione di una volontà da parte dei Comuni⁸⁹. Le CU sono dunque espressione dell'accentramento imperfetto come manifestazione sia del centralismo che della deconcentrazione, in quanto lo Stato ha il potere di rendere ufficiale una CU non riconoscendo ad essa nemmeno la facoltà di scegliere di unirsi.

La legge 125/1992 che istituisce le *Communautés de Communes* (Cc), al capitolo loro dedicato, prevede l'istituzione di una Commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale presieduta da un rappresentante dello Stato, con il compito di gestire e di tenere aggiornato lo Stato sulla situazione delle Imc nel Dipartimento. La Commissione deve essere informata e approvare qualunque progetto di creazione di una nuova Imc. La legge riconosce alla Commissione anche la possibilità di creare o modificare le Imc⁹⁰. Le *Communautés de Communes*, nello specifico, possono essere create sia in maniera obbligatoria dalla Commissione o per iniziativa degli stessi Comuni con conseguente approvazione con decreto del Consiglio di Stato⁹¹. Ma disposizioni di notevole interesse dal nostro punto di vista, riguardano un'eventuale uscita di un Comune dalla Imc: la legge 125/1992 afferma che l'istituzione di una *Communauté de Communes* ha l'obiettivo di creare uno spazio di solidarietà tra Comuni e cittadini, un luogo dove risolvere i problemi collettivi; ed essendo uno spazio di benessere per istituzioni locali e cittadini non è previsto il ritiro di un Comune. La legge vieta l'uscita anche per evitare che l'ingresso di un Comune nella *Communauté de Commu-*

(88) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., p. 255.

(89) *Ivi*.

(90) Legge 125/92, capitolo III, art. L.1601.

(91) *Ivi*, capitolo IV, art. I. 1673

nes sia motivato solo dall'opportunismo. Un Comune, infatti, potrebbe esprimere interesse verso l'adesione alla Cc per la realizzazione un progetto di suo strettissimo interesse (che potrebbe attuare grazie ad una maggiore disponibilità economica) e scegliere, poi, di uscire dalla Cc a obiettivo raggiunto⁹².

L'accentramento imperfetto nelle Cc, quindi, emerge dalla delega che il livello centrale affida ad un suo rappresentante nel Dipartimento per svolgere la sua azione capillare sul territorio (centralismo) e da una sorta di tacita imposizione a tutti i Comuni della Cc alla realizzazione di un certo numero e un certo tipo di progetti (deconcentrazione), il che ha un peso ancora maggiore sui Comuni membri se si considera l'eterogenea composizione delle Imc a cui si è precedentemente fatto cenno. L'istituzione delle *Communautés d'agglomération* (CA) con la legge 586/1999 apre una sorta di nuova fase delle Imc e, con essa, un diverso manifestarsi dell'accentramento imperfetto. La legge 586/1999 rappresenta un primo passo verso l'assunzione a tutti gli effetti, da parte delle Imc, dei tratti di collettività territoriali, come veri e propri punti di riferimento sia per la periferia (ovvero per i singoli Comuni, in quanto luogo privilegiato per la realizzazione di progetti e la gestione efficiente dei servizi alla cittadinanza), che per il centro (in quanto strumento di gestione locale consolidato). Trasformazione che vedrà la sua massima espressione con l'istituzione delle *Métropoles* (ME). Questa trasformazione, però, non è sufficientemente accompagnata da poteri realmente riconosciuti alle *Communautés d'agglomération*: pur riscontrando una minore presenza dello Stato, le Imc continuano a mantenere le stesse competenze. Lo Stato continua a mantenere un forte ruolo direttivo: sia il cambiamento di perimetro della *Communauté d'agglomération* (quindi l'eventuale ingresso di un ulteriore Comune), sia lo scioglimento della *Communauté d'agglomération* devono comunque avvenire per decreto del Consiglio di Stato⁹³. Ed è in questa particolare situazione delle CA che è possibile individuare l'accentramento imperfetto.

(92) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 262-265.

(93) *Code général des collectivités territoriales, Livre II: la coopération intercommunale, Titre I. Établissement public de coopération intercommunale, Chapitre VI: Communauté d'Agglomération.*

La legge, infatti, continua a prevedere un ruolo direttivo dello Stato sia nella fase d'istituzione che nelle eventuali modifiche alla CA (centralismo) e, pur riconoscendole una maggiore libertà di azione, non riconosce loro lo *status* di collettività territoriale (deconcentrazione).

Con le leggi 1563/2010 e 58/2014 si è assistito all'introduzione prima e alla definizione poi, dell'ultima forma di IMC, le *Métropoles*, che rappresentano la conferma della situazione indefinita già espressa dalle CA. È stato sottolineato in precedenza l'aspetto che rende questa IMC controversa: la ME è concepita da un lato come una collettività territoriale al pari dei Dipartimenti e delle Regioni, ma dall'altro lato manca dell'ufficialità di questo *status*. Questo, però, non è il solo aspetto che rende le *Métropoles* interessanti per quello che attiene alla tesi proposta. La legge 1563/2010 prevede, infatti, l'obbligo per una IMC con più di 40.000 abitanti di diventare una *Métropole*. Anche in questo caso è un decreto del Consiglio di Stato a definire i confini, il nome della ME e le sue competenze. Sia la legge 1563/2010 che la legge 58/2014 prevedono che la modifica deve essere approvata dal rappresentante dello Stato nel Dipartimento di riferimento della ME⁹⁴.

Le ME esprimono l'accentramento imperfetto in primo luogo mantenendo, come per tutte le altre IMC, quel forte carattere di obbligatorietà nell'istituzione e modifica (centralismo). Carattere, questo, che diventa più imponente soprattutto per le IMC a cui la legge impone di cambiare la loro natura e di costituirsi in ME. Si tratta di *Communautés urbaines*, *Communautés de Communes* e *Communautés d'agglomération* che, come previsto dalle leggi che le hanno istituite, avevano lavorato per progetti comuni, per la realizzazione di una vera "comunità" di riferimento per i cittadini e a cui la legge 1563/2010 impone un nuovo sforzo (come Comunità e come Comune) per rielaborare un nuovo progetto comune. A questo si aggiunge l'istituzione della *Conférence territoriale de l'action publique* la cui espressione di centralismo è da ricercare nella presenza, ormai imprescindibile, di un rappresentante dello Stato che perpetua l'azione di controllo del livello centrale negli IMC. In secondo luogo l'accentramento imperfetto nella *Métropole* emerge dall'impossi-

(94) CGCT, *Livre II: la coopération intercommunale, Titre I: Établissement public de coopération intercommunale, Chapitre VI: Communauté d'Agglomération*.

bilità di esprimere tutto il suo potenziale a causa del suo mancato riconoscimento come collettività territoriale, nonché della scadenza, fissata a sei anni, e di un crollo intermedio degli obiettivi raggiunti, della delega statale della gestione di beni e servizi (decentramento). Questi aspetti limitano non poco l'operato di questa Imc che potrebbe invece rappresentare un interessante punto d'incontro tra centro e periferia. Da quanto emerso in questo più attento sguardo alle Imc francesi è possibile affermare che, sebbene tutte le Imc presentate siano espressione dell'accentramento imperfetto, è possibile dividerle in due gruppi a seconda di come questo si declina: se ponendo l'accento più sul centralismo o, invece, sulla deconcentrazione. Il primo gruppo è composto dalle *Communautés urbaines* e dalle *Communautés de Communes* in cui, con obblighi per la loro costituzione e la loro modifica, l'accentramento imperfetto si declina con un più marcato accento al centralismo. Il secondo gruppo è composto dalle *Communautés d'agglomération* e dalle *Métropoles* che, nonostante un maggiore spettro di competenze e una maggiore libertà nella scelta di alcune di esse in maniera aggiuntiva, sono ancora vittime di un atteggiamento di prudenza da parte dello Stato che non riconosce loro i poteri necessari a renderle delle collettività territoriali, per questo esse possono essere considerate espressione dell'accentramento imperfetto con una maggiore tendenza alla deconcentrazione.

6. Conclusioni: il perpetuarsi dell'accentramento imperfetto e uno sguardo al futuro

Per discutere del rapporto tra intermunicipalità e accentramento imperfetto è stato funzionale presentare il peculiare rapporto tra centro e periferia inauguratosi in Francia, il concetto di accentramento imperfetto (partendo da quello di decentramento imperfetto), per poi porre l'attenzione sui vari tipi e sulle caratteristiche delle Imc francesi. Si sono poi richiamati gli elementi dell'accentramento imperfetto riscontrabili in ogni forma di Imc. Si è giunti, dunque, alla conclusione che, seppure in maniera differente, ogni Imc francese è espressione dell'accentramento imperfetto e, al contempo, uno strumento attraverso cui tale accentramento si perpetua nel tempo.

A questo punto è possibile porre una serie di ipotesi rispetto al futu-

ro delle Imc francesi, in particolare rispetto alle *Métropoles*. Le ME, infatti, hanno un potenziale ancora inespresso che potrebbe fare di questa Imc non solo uno strumento di mediazione, ma un vero e proprio punto d'incontro tra centro e periferia. Da un lato la Metropoli potrebbe infatti avvicinarsi al centro attraverso il riconoscimento, da parte dello Stato, non solo dello *status* di collettività territoriale, ma anche del potere legislativo su competenze residuali. Dall'altro lato la *Métropole* potrebbe restare ancorata alla dimensione locale attraverso l'elezione da parte dei cittadini dei propri rappresentanti al Consiglio della Metropoli.

Bisogna però immaginare con prudenza: considerato il contesto francese, è probabile che le ME non riusciranno a sostituirsi a pieno titolo a uno dei due poli del *continuum* (centro e periferia). L'accentramento imperfetto potrebbe quindi continuare a essere un tratto costitutivo dell'assetto, anche intermunicipale, della Francia ancora a lungo. Si può tuttavia ragionevolmente supporre che le ME potrebbero potenzialmente rappresentare non solo entità con cui centro e periferia potranno separatamente confrontarsi, ma anche uno spazio territoriale e istituzionale nel quale e attraverso il quale comunicare tra loro.

Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma

Ricard Gracia Retortillo

Il presente studio offre un aggiornamento sullo stato attuale della recente riforma del sistema locale spagnolo, compiuta dalla Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). In particolare, oggetto di disamina sarà l'impatto prodotto sulla riforma da alcune sentenze del 2016 del Tribunal Constitucional, che hanno cercato di risolvere alcuni dei numerosi profili critici della nuova legge. Partendo, dunque, da una contestualizzazione della riforma, sistematizzati i principali problemi giuridici, l'articolo pone in evidenza come la LRSAL, anche dopo le citate pronunce giurisprudenziali, continui ad avallare un modello di ricentralizzazione e di limitazione dell'autonomia locale, e come sia ancora da venire una reale riforma strutturale del sistema delle autonomie locali in Spagna.

1. Planteamiento

Como en otros estados de su entorno (especialmente del sur de Europa), en España las medidas para hacer frente a la aguda crisis económica de la última década han comportado una intensa priorización de la eficiencia económica y han acabado afectando al modelo de reparto territorial del poder entre el nivel estatal y los niveles autonómico y local¹. En general, las autonomías territoriales han sido concebidas

(1) Sobre los efectos en España, C. VIVER PI-SUNYER, *L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, p. 146 ss.; E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 63-89. La perspectiva comparada, en G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, *IdF*, núm. 3, 2011, p. 459 ss. Y, específicamente para el caso de los gobiernos locales, M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. CO-

en este proceso como destinatarios pasivos sobre los que garantizar el cumplimiento de las medidas y no como agentes activos implicados en su diseño.

Una manifestación evidente de esta tendencia ha sido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento por las entidades locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introdujo una serie de medidas que, a la vez que incidían restrictivamente en la competencia legislativa de las comunidades autónomas para regular el régimen local, limitaban el nivel de la autonomía de las entidades locales hasta entonces reconocido, generando una amplia oposición en la mayoría de agentes implicados en su implantación. A los tres años de su entrada en vigor, la denominada “reforma local” no solo sigue manteniendo el consenso en su contra², sino que además ha sido objeto de cuestionamiento parcial por parte del Tribunal Constitucional. Así las cosas, parece extenderse la idea de una clara desactivación de la reforma local. A contrastar esta hipótesis dedicamos las siguientes páginas.

Bajo este planteamiento, nos proponemos, pues, situar el estado de la cuestión de la reforma local en España. En particular, y sin perjuicio de una obligada referencia al marco general de la reforma y sus medidas principales, nuestro estudio se centra en el análisis de la reordenación del modelo de competencias locales y, particularmente, de las competencias provinciales. Y ello, por dos motivos esenciales. Primero, por ser este un ámbito de especial interés para el lector italiano, habida cuenta de las reformas de las que está siendo objeto la provincia en dicho ordenamiento y que parecen haber acercado el modelo de ente local intermedio al español³. Y, además, porque el caso de la regulación

STA GONÇALVES (dirs.), *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson Reuters, 2015; y también, L. COSCUELUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Thomson-Civitas, 2012.

(2) Véase el diario “El País”, de 16 de marzo de 2016: *La reforma local, la primera ley del Pr repudiada en el Congreso*, http://politica.elpais.com/politica/2016/03/16/actualidad/1458143583_077423.html [última consulta 7 de diciembre de 2016].

(3) Baste aquí con remitirnos a los números monográficos de esta misma revista dedicados al

de la provincia puede presentarse como paradigma de la hipótesis descrita, esto es, el fracaso de la reforma local en los objetivos inicialmente planteados y, principalmente, en la reordenación y clarificación del sistema competencial local.

2. La reforma aprobada: la racionalidad y sostenibilidad (económicas) de la administración local

La aprobación de la LRSAL introduce importantes cambios en la vigente normativa básica estatal del régimen local: tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), como, en menor medida, en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en lo sucesivo, LHL). Un análisis en profundidad del contenido y alcance de estos cambios excede del objeto y espacio de este trabajo⁴. No obstante, una breve referencia a los orígenes y al contenido general de la reforma permite contextualizar el estado actual de la cuestión y, en particular, el impacto de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

2.1. Origen y finalidad de la reforma

La aprobación de la LRSAL se explica fundamentalmente por la confluencia de dos factores que, aunque de origen claramente supraestatal y compartidos con buena parte de su entorno europeo, han tenido, en el caso español, una especial intensidad. Es unánime, en efecto, la interpretación que concibe la reforma local española como el resultado directo e inmediato ante la agudización de la crisis económica surgida desde el año 2007 y ante las presiones ejercidas por las instituciones internacionales y, en particular, la Unión Europea, para que los estados adoptasen determinadas medidas tendentes a los objetivos de estabili-

tema. Por todos, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2014.

(4) Con carácter general, entre otros, J. A. CARRILLO DONAIRE, P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORDS.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, 2014; M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Thomson Reuters, 2014; J.A. SANTAMARÍA PASTOR (COORD.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

dad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁵. En ellas, están precisamente el origen de la reforma “expres” el artículo 135 de la Constitución Española, que elevó a rango constitucional estos principios y el de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que desarrolló sus previsiones⁶.

Como expresamente reza su preámbulo, la LRSAL pretende realizar «nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales». Más allá de que estas “adaptaciones” no se deriven directamente de la LOEPSF ni de su normativa de desarrollo⁷, lo indudable es que el autor de la reforma establece un vínculo inseparable y exclusivo entre la garantía del cumplimiento de los nuevos principios del artículo 135 CE y la necesidad de la reforma de la legislación estatal básica de régimen local. La búsqueda de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera exige reformar la legislación local allá donde se identifiquen déficits de eficiencia económica que impidan cumplir dichos fines.

Es precisamente este vínculo el que permite explicar el alcance formal de la reforma. La LRSAL no supone la aprobación de una nueva legislación estatal básica de régimen local, que derogue por completo la anterior (LBRL y LHL), sino que se trata de una «intervención legislativa de tipo quirúrgico»⁸, que solo modifica aquellos preceptos que no se adecuan a la finalidad perseguida. Así, frente a su tradicional fun-

(5) Por todos, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?*, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 11 ss.

(6) M. BASSOLS COMA, *La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, pp. 21-41; V. RUIZ ALMENDRAL, *La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad*, *Revista Española de Control Externo*, vol. 14, núm. 41, 2012, pp. 97-122.

(7) F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60 (p. 26).

(8) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., p. 16.

ción de garantía de la autonomía local constitucionalmente protegida, el legislador estatal básico se convierte ahora en legislador tendente a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁹. Y ello es así, como concretaremos enseguida, incluso a cambio de limitar o reducir los niveles de autonomía local hasta entonces reconocidos por el propio legislador estatal.

2.2. Las medidas aprobadas: racionalización organizativa, reordenación competencial e incremento de los controles sobre los entes locales

A partir de este enfoque, la LRSAL se propone cuatro “objetivos básicos” que pueden resumirse en los siguientes: a) racionalizar la estructura organizativa local; b) clarificar las competencias locales, haciendo realidad el principio «una Administración una competencia»; c) reforzar el control financiero y presupuestario; y, en menor medida, d) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Una mirada panorámica al conjunto de medidas incluidas en la reforma permite concretar el alcance y contenido de estos objetivos¹⁰.

a) En cuanto a las medidas de racionalización de la estructura organizativa local, la reforma persigue, en esencia, la reducción cuantitativa del número de entidades locales.

Esto se ha proyectado especialmente sobre las entidades locales de menor tamaño, aunque sus efectos reales sobre el ahorro han sido escasos. Por un lado, la respuesta a la fragmentación municipal siguen sin ser las fusiones forzosas de pequeños municipios, sino que el legislador (art. 13 LBRL) se ha limitado, sin éxito, a detallar el régimen jurídico de las fusiones voluntarias a través de acuerdos o conve-

(9) *IBIDEM*, pp. 15-21; F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder*, en F. CASTILLO BLANCO (dir.), *La Reforma del Sector Público*, Instituto García Oviedo-Universidad Sevilla, 2014, p. 67 ss.

(10) Téngase en cuenta que lo que se expone en este apartado lo es en los términos en que fue aprobado originariamente por las Cortes Generales, sin atender, por tanto, a los efectos de las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, a las que nos referimos más adelante en el texto.

nios intermunicipales, a prever un amplio listado de medidas (sobre todo económicas) para incentivar estas¹¹ y a restringir la creación de nuevos municipios (imponiendo una población mínima de 5.000 habitantes). Por su parte, la reforma de las entidades de ámbito territorial al municipio (EATIM)¹² se ha traducido en la introducción de nuevos requisitos para su creación (art. 24bis LBRL) y, sobre todo, en la modificación de su naturaleza jurídica, dejando de ser entes descentralizados para pasar a ser simples formas desconcentradas integradas en la organización municipal sin personalidad jurídica (arts. 3.2, 24bis y derogación del art. 45 LBRL)¹³.

La LRSAL persigue también racionalizar las entidades instrumentales (el denominado “sector público local”), a través la introducción de límites a la constitución de nuevas entidades y el fomento de la disolución de las ineficientes. Para ello, se prevé una serie de medidas generales de “redimensionamiento” de las entidades que estén en situación de plan económico-financiero, plan de ajuste o bien de desequilibrio (disposición adicional 9ª LBRL) y también otras más específicas dirigidas a la limitación y reducción de las fórmulas de cooperación asociativas, como las mancomunidades de municipios (disposición transitoria 11ª LRSAL) y consorcios (arts. 57, 87 y disposición adicional 20ª LRSAL).

b) Más allá de la estructura organizativa, el objeto principal de la reforma lo constituye la reordenación de las competencias locales¹⁴. En línea con su lucha en favor de la eficiencia económica, la LRSAL par-

(11) M. ALMEIDA CERREDA, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, *IdF*, núm. 2, 2015, pp. 331-356.

(12) A. GALÁN GALÁN y R. GALINDO CALDÉS, *Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización*, cit., pp. 47-105 (pp. 93-103). M. ALMEIDA CERREDA, *La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores*, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 35, 2014, pp. 7-26.

(13) Téngase en cuenta que, frente a las opciones iniciales que apostaban por la disolución generalizada de todas las EATIM, estas medidas solo serán de aplicación a las EATIM de nueva creación o a aquellas que incumplan su obligación de rendir cuentas (disposiciones transitorias 4ª y 5ª LRSAL).

(14) Sobre las medidas de reordenación competencial, véase cualquiera de los trabajos recogidos en las obras colectivas citadas en la nota 4. Además, sobre el diagnóstico de la reforma, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia Gobierno Local, Barcelona, 2012.

te de un diagnóstico claro: la complejidad del sistema de competencias locales diseñado por la LBRL se traduce en dos tipos de disfuncionalidades principales: las duplicidades de competencias entre entidades locales y otras administraciones (sobre todo las comunidades autónomas) y las denominadas «competencias impropias» (ejercicio de competencias por las entidades locales sin título habilitante ni recursos suficientes para ello). Para superar estas disfunciones, que provocan problemas de dilución de responsabilidades y de consolidación fiscal entre las entidades locales, la LRSAL tiene como receta la “clarificación de las competencias locales”, a partir de un eje rector, el lema “una Administración, una competencia”, cuyo alcance, sin embargo, no se define explícitamente.

En relación con el sistema general de competencias, dos son las novedades principales. La más estructural de las medidas es, sin duda, la introducción de un nuevo tipo de competencias locales, denominadas «distintas de las propias y las atribuidas por delegación», en clara alusión a las conocidas como competencias impropias, que era precisamente el nombre que recibían originariamente en el anteproyecto de ley. El ejercicio de este nuevo tipo de competencias se condiciona al cumplimiento de dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad ni se incurra en duplicidad competencial; lo que deberá ser acreditado por sendos «informes vinculantes y necesarios» emitidos por las administraciones implicadas (art. 7.4 LBRL).

La segunda de las medidas generales a las que nos referimos es el traslado directo a las comunidades autónomas de algunas de las competencias o funciones locales, fundamentalmente sobre servicios sociales, participación en la gestión de atención primaria a la salud, inspección y control sanitario, y participación en distintas funciones educativas (disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 11ª y 15ª LRSAL). Aunque con distintas condiciones de aplicación (transitoriedad, plazos, alcance sustantivo del traslado...), todas estas disposiciones se dirigen, bajo la óptica del lema “una Administración, una competencia”, a asegurar que las comunidades autónomas asumen la titularidad (y, por tanto, la responsabilidad sobre el control y la financiación) de las competencias (y/o servicios) que los municipios u otros entes locales en su lugar venían desarrollando en estos sectores, sin

disponer para ello de una financiación ni de una habilitación legal específicas¹⁵.

Junto a estas medidas generales, la regulación de las competencias municipales ha sido también objeto de reformas específicas, que, en términos globales, suponen una reordenación, a la baja, del ámbito de actuación municipal¹⁶. De entrada, se desactiva la posibilidad de interpretar el artículo 25.1 LBRL como una cláusula universal o general de competencias municipales y se suprime la competencia complementaria general de los municipios, que les permitía realizar actividades complementarias a las de las comunidades autónomas en ámbitos ligados al Estado del bienestar (derogación del artículo 28 LBRL); se eliminan y redefinen algunas materias del listado de las que deberán ser atribuidas por el legislador sectorial como competencias propias, a la vez que se pretende una interpretación cerrada de este listado de manera que no quepan otras atribuciones que las previstas en la legislación estatal básica (art. 25.2 LBRL); se establecen nuevos requisitos para la atribución y delimitación de las competencias propias municipales (apartados 3 a 5 del art. 25 LBRL); se suprimen algunos servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL) y buena parte de ellos se someten a una ambigua facultad de coordinación provincial con el objetivo de reducir sus costes efectivos (art. 26.2 LBRL); finalmente, se delimitan más precisamente las condiciones de ejercicio y se potencia el papel de las competencias delegadas a los municipios (art. 27 LBRL).

Contraria a la reducción de las competencias municipales es, sin embargo, la tendencia al regular las competencias de la provincia. En línea con una voluntad expresa de reforzar el papel del ente local intermedio, se amplían, aunque de forma moderada y no siempre clara, las competencias de las provincias. De acuerdo con el enfoque que hemos

(15) Como veremos, esta ha sido precisamente una de las modificaciones legislativas declaradas inconstitucionales.

(16) F. TOSCANO GIL, *El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 285-320.

adoptado en este estudio, dejamos el análisis específico de esta cuestión para el epígrafe siguiente.

c) Por otra parte, las medidas de refuerzo del control presupuestario se proyectan en diferentes direcciones, si bien, a nuestro juicio, todas ellas, en conjunto, han supuesto un incremento de las tutelas sobre las entidades locales y una consiguiente restricción de su autonomía, que, no obstante, es claramente menos intensa de la que resultaba de los primeros borradores de la reforma¹⁷. Además de los ya comentados condicionantes a la atribución de competencias ligados a la eficiencia económica (arts. 25.3, 25.4, 27 y 7.4 LBRL), la LRSAL traslada y aplica algunos mecanismos de control expresamente previstos en LOEPSF, como el plan económico-financiero que deben elaborar las entidades locales que hayan incumplido la normativa de estabilidad presupuestaria y al que la LRSAL añade nuevos contenidos obligatorios en relación con sus competencias, las formas de gestión de los servicios obligatorios, la financiación o la organización (art. 116bis LBRL). Adicionalmente, hay que referirse a la obligación de comunicar anualmente al Estado el “coste efectivo” de los servicios municipales (art. 116ter LBRL), que sirve como parámetro de un cierto control de eficiencia sobre los servicios y actividades municipales que, en su caso, deban ser objeto de coordinación provincial (26.2 LBRL). Finalmente, la LRSAL recentraliza el régimen del control económico-financiero interno, por un lado, atribuyendo al Estado la regulación del estatuto de los interventores locales (art. 213 LHL) y, por otro, imponiéndoles a estos obligaciones de información con la Intervención General del Estado y con el Tribunal de Cuentas (art. 218 LHL).

d) El objetivo de fomento de la iniciativa económica privada, aunque mucho menos relevante en el conjunto de la reforma, puede relacionarse – más allá de los efectos que sobre el mercado pudiera tener la nueva función de coordinación provincial de los servicios municipales mínimos en atención a su coste efectivo (art. 26.2 LBRL)¹⁸ – con tres mo-

(17) Sobre los controles, X. LAZO VITORIA, *El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales*, *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons-Instituto de Derecho Local-UAM, 2014, pp. 71-92.

(18) A. BOIX PALOP, *Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local*, re-

dificaciones del articulado de la LBRL relativas a las formas de actividad de las entidades locales. De entrada, se restringe la exigencia de las licencias municipales previas al ejercicio de actividades privadas (art. 84bis LBRL). A su vez, en relación con las formas de gestión de los servicios públicos locales, se establece como criterio de selección la mayor sostenibilidad y eficiencia y se prioriza la elección de la gestión por la entidad local o por organismo autónomo frente a la sociedad mercantil o la entidad pública empresarial (art. 85.2 LBRL). Finalmente, en cuanto a la iniciativa económica local, se exige expresamente su compatibilidad con los principios del artículo 135 CE y un previo análisis sobre el mercado, la rentabilidad de la iniciativa y su afección a la concurrencia empresarial (art. 86 LBRL).

e) Finalmente, la reforma incorpora otro tipo de medidas que, aunque tienen un menor impacto en el conjunto del sistema, responden también a la priorización del ahorro público frente a los criterios de autonomía organizativa y al principio democrático-representativo en el ámbito local. Por un lado, se introducen límites máximos a las retribuciones y al número de cargos electos con dedicación exclusiva (arts. 75bis y 75ter LBRL), así como al número de personal eventual o de confianza (104bis LBRL). Y, entre otras cuestiones, se regulan algunos aspectos relativos al conjunto de la función pública local y, en especial, a los funcionarios locales de habilitación nacional, que, en línea con lo ya expuesto específicamente para los interventores, suponen una clara recuperación de competencias del Estado (art. 92 bis LBRL). Una última medida a destacar, tanto por su carácter inédito como polémico, es la atribución de la facultad de aprobación de los presupuestos de la entidad local a la junta de gobierno local en detrimento del tradicional monopolio del pleno [disposición adicional 16^a.1.a) LBRL]. Aunque esta posibilidad se prevé para supuestos excepcionales, lo cierto es que supone una intensa afectación al principio democrático, como, efectivamente, ha acabado constatando el Tribunal Constitucional.

2.3. En particular, el fortalecimiento de las provincias a través de la ampliación competencial

Frente a las múltiples voces que, sobre todo a partir del agravamiento de la crisis económica, venían defendiendo la supresión de la provincia o al menos una clara reducción de su posición institucional¹⁹, la LRSAL parte de una explícita voluntad de «reforzar las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares y las entidades equivalentes»²⁰. Y, para ello, se ocupa esencialmente de ampliar el número de competencias que hasta entonces la LBRL garantizaba a las provincias²¹, a partir de las siguientes vías²²:

- a) de entrada, las provincias podrán ejercer las nuevas competencias «distintas de las propias y las atribuidas por delegación» (art. 7.4 LBRL), lo que claramente amplía su ámbito de actuación, ya que hasta ahora no contaban a su favor con cláusulas generales de competencias;
- b) se prevé una nueva función de «coordinación» provincial de determinados servicios obligatorios en todos los municipios de menos de 20.000 habitantes, con el objetivo de reducir su «coste efectivo» (art. 26.2 LBRL), que se traduce en la propuesta provincial, de conformidad con los municipios, de la forma más eficiente de gestión del servicio (directamente por la provincia o en fórmulas de gestión compartida) al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, con el informe de la administración competente en materia de tutela financiera, es quien decide al respecto;
- c) se añaden algunas competencias específicas a través de la concre-

(19) Sobre los debates previos, puede verse A. GALÁN GALÁN, X. BERNADÍ GIL, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, FDGL, Barcelona, 2012.

(20) Así lo señala expresamente el preámbulo de la LRSAL.

(21) Más allá de la reforma de su régimen competencial y, sin perjuicio de las disposiciones generales que también le son de aplicación, fuera del ámbito competencial, la LRSAL solo contiene una única medida específica en relación con la provincia, el artículo 32bis Lbrl, que se ocupa de regular el nombramiento del personal directivo de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

(22) Al respecto, R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización*, cit., pp. 175-228; también, J. MORCILLO MORENO, *El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013*, *IdF*, núm. 2, 2014, pp. 393-410.

ción, más o menos expresa, de las ya previstas genéricamente en el listado del artículo 36.1 LBRL, ya sea como competencias de «asistencia y cooperación a los municipios» [apartados b) y f)], de «coordinación de los servicios municipales» [apartados e) y h)]; o de «prestación supramunicipal o supracomarcal de servicios» [apartados c) y g)];

d) más allá del capítulo específico que regula la provincia, se prevén también una serie de funciones provinciales, fundamentalmente de coordinación y seguimiento, en distintos ámbitos como las fusiones municipales (art. 13.5 LBRL); los planes económico-financieros (art. 116bis LBRL) o las competencias delegadas a varios municipios de la provincia (art. 27 LBRL).

En términos generales, estas modificaciones normativas no suponen, sin embargo, la implantación de un modelo distinto de competencias provinciales. Por el contrario, persiste, en términos idénticos, la definición de los «fines propios y específicos» de la provincia (art. 31.2 LBRL), así como de la gran mayoría de las funciones atribuidas hasta ahora a la provincia (art. 36.1 LBRL), de manera que se mantiene su tradicional perfil instrumental, en tanto que su actividad sigue teniendo por destinatarios principales otros entes locales (fundamentalmente, a los municipios de su ámbito territorial) y solo indirectamente, a través de ellos, a los ciudadanos. La ampliación competencial sí se traduce, no obstante, en un cambio en el carácter de dicha instrumentalidad. La LRSAL potencia, en efecto, el papel “coordinador” de la provincia, en detrimento de sus tareas tradicionales de “cooperación y asistencia”, que, según la jurisprudencia constitucional, venían siendo el núcleo funcional de la garantía constitucional de la autonomía provincial. En el desarrollo de estas nuevas funciones, el papel de la provincia ya no será tanto el de garantizar un determinado nivel de autonomía municipal, como, en línea con el propósito general de la reforma, el de maximizar la eficiencia económica en el conjunto del nivel local de gobierno, garantizando los principios del art. 135 CE.

Para acabar, conviene poner de relieve que, a pesar del predominio de las funciones instrumentales, en línea con su voluntad de reforzar las provincias, la LRSAL parece querer dar un paso adelante en garantizarles por primera vez en la legislación estatal básica una serie de competencias de tipo material, esto es, aquellas que tienen por destinatarios di-

rectos a los ciudadanos (y no a otras entidades locales). Según hemos visto así sucedería tanto en la eventual gestión directa por la provincia de los servicios municipales que pudiera derivar de la coordinación del artículo 26.2 LBRL, como más claramente en la expresa atribución a la provincia de la prestación de servicios en algunos supuestos [principalmente, los arts. 36.1.c) y g) LBRL]. Sobre el concreto contenido de todas estas competencias hemos de volver más adelante, para dar cuenta de las interpretaciones y matices realizados por el Tribunal Constitucional.

3. La reforma rechazada: críticas y oposición generalizada

La aprobación de la LRSAL no ha gozado de consenso ni durante su etapa de discusión y tramitación legislativa ni tampoco en su posterior aplicación y desarrollo normativo. Las críticas a la reforma, referidas tanto a su forma como al fondo, han sido muy generalizadas y han dado lugar a múltiples vías de oposición²³. A continuación, sistematizamos los principales argumentos vertidos contra la reforma, ejemplificadas nuevamente en el caso de la provincia.

3.1. Críticas a la forma

Desde el punto de vista formal, tres son las críticas más repetidas²⁴. De entrada, la reforma ha sido concebida “desde arriba”, sin responder a las demandas largamente reivindicadas de los gobiernos locales, atendiendo solo al contexto económico y la presión internacional. En segundo lugar, muy ligado con lo anterior, la ley no ha contado con el consenso necesario, habiéndose sucedido múltiples borradores de contenido muy distinto, que, en más de una ocasión, transmitían la sensación de improvisación o la falta de un objetivo claro más allá del pretexto del ahorro comprometido con las instituciones europeas. Ahorro que, en tercer lugar, no venía acompañado de los estudios empíricos que sustenten la efectividad de cada una de las distintas medidas diseñadas.

Estas críticas son particularmente perceptibles en el caso de la provin-

(23) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, *Anuario del Gobierno Local 2014*, IDP-FDGL, 2015, pp. 12-23.

(24) Por todos, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Los retos actuales*, cit., y F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias*, cit., *in totum*.

cia. La LRSAL amplía, en efecto, las competencias de la provincia, pero solo allí donde sirven a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, ignorando buena parte del diagnóstico y reivindicaciones realizadas en los últimos años por los gobiernos locales intermedios, dirigidas a consolidar y potenciar su legitimación institucional²⁵.

Además, si hay una institución que ha sido sometida a cambios bruscos y sobrevenidos esta es, sin duda, la provincia, cuya potenciación fue modulándose a la baja a medida que iba concretándose la reforma²⁶. Particularmente significativo es lo acontecido con el artículo 26.2 LBRL, que redefinía su papel respecto a la prestación de servicios municipales mínimos. Así, mientras en las primeras redacciones del anteproyecto²⁷ la provincia decidía sobre el traslado forzoso y automático a su favor de la prestación de los servicios municipales que no se adecuasen al “coste estándar” fijado por el Gobierno, en el redactado final, como hemos visto, la facultad provincial se limita a una ambigua función de “coordinación”, concretada en la propuesta, de conformidad con los municipios, de la forma de gestión que decidirá el Ministerio²⁸.

En estos cambios fue determinante el Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 junio, que, como hiciera respecto a otras medidas previstas por el Anteproyecto, planteó serias dudas de constitucionalidad en cuanto al alcance del artículo 26.2 LBRL. A estas dudas nos referiremos enseguida. Por el momento interesa solo apuntar que, además de modificar la redacción de dicho artículo para incorporar los reparos del órgano consultivo, el Anteproyecto presentado para su aprobación al Consejo de Ministros, en lo que aquí interesa, añadió *ex novo* el comentado nuevo régimen sobre las fusiones municipales volunta-

(25) Por todos, véase el *Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

(26) Entre otros, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, núm. 17/01/2014.

(27) Art. 26.3 del Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (versión de 18 de febrero de 2013). Disponible en: www.minhap.gob.es/es-es/prensa/en%20portada/2013/documents/alrasoal.pdf [última consulta 5 de diciembre de 2016].

(28) Como hemos dicho, esta facultad del Ministerio ha sido declarada inconstitucional por la STC 111/2016, que más adelante comentaremos en el texto.

rias (modificación del art. 13 LBRL) y también buena parte de las nuevas competencias provinciales de coordinación y supervisión (en esencia, la nueva redacción del art. 36.1 LBRL). Estas novedades pretendían compensar la pérdida de peso provincial por el art. 26.2 LBRL, para así mantener el objetivo de fortalecimiento del ente intermedio, pero se vieron aquejadas fundamentalmente por dos problemas. De entrada, por la evidente carga de improvisación y urgencia en su aprobación²⁹ y, a su vez, como ya sucedía desde los primeros borradores, por la ausencia de estudios o informes que apoyasen las nuevas medidas desde un punto de vista empírico o técnico, más allá de los consabidos reparos jurídicos. Así, por ejemplo, se desconoce por qué se sitúa el límite en los 20.000 habitantes para los municipios cuyos servicios deben ser sometidos a coordinación provincial del art. 26.2 LBRL y, en cambio, se fija como límite mínimo los 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios (art. 13.2 LBRL).

3.2. *Críticas al contenido*

Desde un punto de vista más sustantivo, las críticas a la reforma en general (y a la regulación de la provincia en particular) pueden sistematizarse en aquellas que se refieren a su oportunidad, a su inconstitucionalidad o bien a las dificultades interpretativas y de aplicación práctica. a) En cuanto a la oportunidad, ya ha quedado apuntado que la reforma es excesivamente economicista, al responder a la exclusiva finalidad de garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esto es criticable en tanto que, por un lado, olvida y subordina a estos el resto de principios fundamentales del sistema de gobierno local (principio de autonomía local y democrático, entre otros) y también porque pospone indefinidamente la reforma integral y estructural del régimen local español, necesaria para sistematizar y armonizar las múltiples modificaciones legislativas a las que ha sido sometido el texto original de la LBRL de 1985, pero sobre todo para dar solución a

(29) El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local fue aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013, apenas un mes después del dictamen del Consejo de Estado, a pesar de, como decimos, haber incorporado multitud de modificaciones respecto al texto sometido a dictamen.

los verdaderos problemas estructurales del sistema de gobiernos locales que han quedado al margen de la LRSAL, precisamente por la atención exclusiva a la coyuntura económica. La reforma del régimen provincial que ha realizado la LRSAL responde claramente a este carácter parcial y coyuntural, ya que no atiende a los déficits de que estaba aquejada la provincia (financiación condicionada, déficit democrático de su gobierno, deficiente articulación territorial con otras entidades locales supra-municipales, entre otros). Por el contrario, como bien se ha dicho, esta reforma supone una específica aplicación del denominado “Derecho de la Crisis” y no colma, en cambio, la tan reivindicada reforma del régimen local español³⁰.

b) Desde una perspectiva constitucional, la reforma ha sido intensamente cuestionada, tanto por la doctrina científica como por los actores implicados³¹. Clara muestra de ello son los diez procedimientos de inconstitucionalidad que han sido interpuestos contra la LRSAL³². Sin perjuicio de las referencias que haremos más adelante, al analizar los primeros pronunciamientos que ya ha dictado el Tribunal Constitucional en resolución de algunos de estos procedimientos, sistematizamos a continuación los principales argumentos que se han vertido contra la reforma local por su incompatibilidad con la Constitución. Nuevamente, ejemplificamos la explicación en el caso de la provincia.

En primer término, se cuestiona la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE). Una simple remisión a lo expuesto al inicio de este estudio en relación con el con-

(30) J.L. RIVERO YSERN, *La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, p. 8.

(31) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., pp. 11-45.

(32) En concreto, entre las comunidades autónomas, han interpuesto recurso de inconstitucionalidad: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792/2014), el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959/2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995/2014), el Parlamento de Cataluña (núm. 1996/2014), el Parlamento de Navarra (núm. 2001/2014), el Parlamento de Andalucía (núm. 2003/2014), el Gobierno de Cataluña (núm. 006/2014), el Gobierno de Canarias (núm. 2043/2014). A estas impugnaciones hay que sumar el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002/2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; y Mixto, así como el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292/2014, presentado por más de 3.000 municipios.

tenido de la reforma pone de manifiesto que las medidas adoptadas por la LRSAL para garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera ha tenido como contrapartida la reducción del nivel de autonomía hasta entonces garantizado por la legislación estatal básica a las entidades locales. Aunque pueden existir matices en algunas medidas, lo cierto es que este es claramente el resultado global y que con él se constata un cambio de tendencia en la función tradicional del legislador estatal respecto de la autonomía local³³. Frente a etapas anteriores en que la función del legislador básico era la delimitación al alza de la autonomía constitucionalmente garantizada, la LRSAL ha pretendido una clara limitación del poder local y, con ello, una redefinición a la baja de su autonomía. Redefinición que, sin embargo, no debe asimilarse automáticamente a su inconstitucionalidad. Dicho juicio requiere de un análisis más pormenorizado del contenido de cada una de las concretas medidas.

De hecho, en el caso específico de la provincia, como hemos visto, lo que persigue la reforma es un reforzamiento de su posición, a través de una ampliación competencial, con lo que *a priori*, este supuesto, más que de reducción de la autonomía local, parecería ser uno de los pocos de potenciación de la autonomía local (al menos en su versión provincial). Sin embargo, esta lectura debe ser precisada. Así, por ejemplo, siguiendo con el alcance del artículo 26.2 LBRL, al menos son dos los aspectos criticados desde la perspectiva de la autonomía. Por un lado, se cuestiona la afectación a la garantía institucional de la autonomía municipal, ya que esta función “coordinadora” de la provincia conduciría a un claro vaciamiento competencial y funcional de los municipios menores de 20.000 habitantes (que son, en la práctica, la casi totalidad, el 96,15%, de los existentes en España)³⁴, a la vez que lesiona su potestad de organización del servicio, núcleo fundamental de la autonomía municipal. Adicionalmente, la intervención en términos decisio-

(33) Esta conclusión es compartida casi por la unanimidad de la doctrina. Entre otros, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., p. 11 ss.; F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración local*, cit., p. 67 y ss.; A. BOIX PALOP, *Tres notas explicativas*, cit.

(34) Esta crítica fue formulada ya por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio.

rios del Ministerio, en única conexión con el criterio del coste efectivo, puede revestir también dudas de constitucionalidad por afectación a la autonomía ya no solo municipal, sino también provincial, en tanto que las facultades de esta última podrían quedar reducidas a las propias de una administración desconcentrada y carente, por tanto, de verdadera autonomía territorial³⁵.

En segundo lugar, la reforma local ha sido cuestionada por vulnerar las competencias de las comunidades autónomas³⁶. En general, se objeta que, bajo la finalidad de adoptar medidas de racionalización económica que garanticen los principios del artículo 135 CE, la reforma expande excesivamente la competencia legislativa del Estado en materia de régimen y haciendas locales, incidiendo incluso en aspectos de ejecución, claramente propios del ámbito competencial autonómico. Es buena muestra de ello el artículo 26.2 LBRL aquí analizado, respecto del cual la doctrina ha sido unánime en denunciar la falta de título competencial del Estado para atribuir al Ministerio una facultad ejecutiva de decisión sobre la gestión compartida o provincial de los servicios municipales³⁷. Finalmente, aunque con carácter más accesorio, se critica también la subordinación del principio democrático (artículo 1.1 CE) a los principios del art. 135 CE, y en particular, en algunas medidas, como la ruptura del monopolio de la facultad del pleno para aprobar los presupuestos de las entidades locales en favor de la junta de gobierno local (DA 16ª LBRL) o bien la limitación de las retribuciones y del régimen de dedicación de los cargos electos (arts. 75bis y 75ter). En este contexto, se ha puesto de manifiesto que reforzar las diputaciones provinciales puede incidir también en la vigencia del principio democrático dentro del conjunto del sistema local. En efecto, se cuestiona el refuerzo de un ente local intermedio, especialmente a través de la posibilidad de que acabe prestando servicios directamente a los ciudadanos, en tanto que no cuenta

(35) M. ZAFRA VÍCTOR, *Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, 2014, pp. 55-58.

(36) Este es el argumento principal de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL por las comunidades autónomas, pero también había sido ya criticado por la doctrina. Así, cualquiera de las obras citadas en las tres notas precedentes.

(37) F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 95-96.

con una legitimación democrática directa, sino solo de segundo grado y en la práctica, altamente mediatizada por los partidos políticos. Y que ello se haga además en detrimento de los municipios, que cuentan con elección directa de sus representantes. En fin, se recuerda que, a pesar de algunas reformas recientes (como precisamente la de las provincias italianas), este tipo de elección sigue siendo excepcional en Europa y contradictorio con la Carta Europea de Autonomía Local³⁸.

c) Una última dimensión de las críticas a la reforma tiene que ver con los problemas de interpretación y aplicación que, en la práctica, traen consigo las disposiciones de la LRSAL. Con carácter general, será obligado un esfuerzo interpretativo para armonizar el articulado de la LBRL, construido bajo la finalidad de potenciar la autonomía local, con la reforma, que ha llevado a su reducción. Más allá de esta contradicción de fondo, son múltiples los concretos problemas interpretativos que derivan de la deficiente técnica legislativa de la LRSAL, que dan lugar a lagunas, ambigüedades y antinomias normativas, que hacen difícil su aplicación práctica. En este sentido, es paradigmático lo acontecido con la nueva regulación de las competencias locales, cuyos problemas interpretativos hacen difícil concluir el cumplimiento del objetivo de clarificación competencial, al menos en términos de su ejercicio³⁹. Especiales dificultades se observan para la implementación y delimitación entre sí de las distintas funciones provinciales de tipo coordinador y, en particular, con las del artículo 26.2 LBRL, dado el uso amplio y confuso del término “coordinación” en la LRSAL, que en ocasiones parece intercambiarse – sin rigor técnico – con los de cooperación y colaboración. Más allá de los problemas interpretativos, los impedimentos aplicativos surgen también por el grado de implicación de los agentes involucrados. Con carácter general, es conocida la generalizada oposición a la reforma de las comunidades autónomas (casi la totalidad de las no gobernadas por el mismo partido del Gobierno estatal) que, además de en los recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, se ha traducido

(38) Recuérdese que España tiene firmada una reserva del artículo 3.2 de la CeAL, para exceptuar su aplicación sobre las provincias.

(39) M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, 2014, pp. 147-161.

en distintos intentos de frenar y reinterpretar su desarrollo legislativo⁴⁰. Para el caso de la reforma provincial, se ha destacado también la importancia práctica que tendrá el hecho de las propias diputaciones sean capaces de adaptarse a las nuevas dinámicas que han de generarse como resultado de su nuevo perfil competencial. Al respecto, se hace necesario que las provincias reorganicen sus medios personales y materiales para poder gestionar servicios directamente a los ciudadanos (en los casos, p. ej., del artículo 26.2 LBRL o de los distintos apartados del 36.1 LBRL que así lo disponen) y también que desempeñen un mayor liderazgo sobre el conjunto de los municipios de su territorio para conseguir una efectiva coordinación de sus servicios⁴¹.

4. La reforma frustrada: las primeras sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL

La reforma local está siendo objeto de un intenso control de constitucionalidad, que, en el momento en que cerramos este trabajo, se encuentra todavía abierto. De entre los diez procedimientos de inconstitucionalidad planteados, se han resuelto hasta el momento cuatro de ellos, a través de las sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 168/2016, de 6 de octubre y 180/2016, de 20 de octubre⁴². A continuación, analizamos, con las necesarias advertencias de provisionalidad, los aspectos más destacados de las dos primeras sentencias. No solo por razones temporales, sino porque son las que revisten mayor relevancia, tanto cuantitativa como cualitativa.

4.1. Alcance general de las primeras sentencias sobre la LRSAL: consti-

(40) Sobre ello, A. GALÁN GALÁN, *La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extra 1, 2015.

(41) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, *Diario del Derecho Municipal. Iustel*, núm. 17/01/2014.

(42) Se trata, respectivamente, de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792/2014), el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959/2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995/2014) y el Parlamento de Navarra (núm. 2001/2014).

tucionalidad generalizada pero desactivación de la reforma

Atendiendo a los fallos de las sentencias, la primera impresión puede ser la de un aval generalizado de la reforma, en tanto que son muy pocos los artículos anulados frente al total de impugnaciones analizadas. No obstante, sin negar lo anterior, hay que tener en cuenta que entre los aspectos declarados inconstitucionales se encuentran algunas de las medidas centrales en la estrategia de la reforma y que además otra buena parte de los artículos impugnados queda sometida a concretas interpretaciones del Tribunal – sean llevadas o no al fallo – que matizan claramente el alcance de las pretensiones de la LRSAL. Una visión de conjunto de los pronunciamientos comentados permite una primera valoración bastante ajustada y ofrece respuesta a la mayoría de las críticas de fondo vertidas sobre la reforma.

a) De entrada, en términos de política legislativa, parece claro que gran parte de la estrategia de la reforma queda desactivada, especialmente en lo que a las medidas de reordenación competencial se refiere. En poco o nada quedan la clarificación competencial, bajo el lema “una Administración, una competencia” o la eliminación de las duplicidades y de las competencias impropias. Así resulta de al menos tres decisiones del Tribunal. Primero, por la anulación de las disposiciones relativas a los traslados forzados de competencias locales a las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y sanidad y el correlativo sometimiento a interpretación conforme de los traslados en materia de educación (STC 41/2016, Fj 13). Segundo, porque el Tribunal descarta expresamente la posibilidad de interpretar que el listado del artículo 25.2 LBRL (relativo a las materias que pueden ser atribuidas como competencias propias a los municipios) pueda actuar como un *numerus clausus*, de modo que queda claro que el legislador sectorial (tanto el estatal como el autonómico) puede atribuir competencias en otros sectores distintos a los previstos por la ley básica estatal [STC 41/2016, Ffj 10.b) y 12.a)]. En tercer lugar, también se consolida la interpretación doctrinal según la cual las nuevas competencias del artículo 7.4 LBRL son, en realidad, una suerte de «competencias propias generales»⁴³, al prever una cláusula que habilita a los entes locales a ejercer competencias en cualquier ámbito material y en los mismos términos de autonomía

(43) Esta interpretación ya en F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 79-81.

que las competencias propias [STC 41/2016, Fj 12.b)]. Así, paradójicamente, la LRSAL no solo habría dado cobertura al ejercicio de buena parte de las competencias impropias que pretendían eliminarse, sino que habría acabado recurriendo, para ello, a la técnica de las cláusulas generales que precisamente había sido diagnosticada como una de las disfuncionalidades del sistema competencial.

b) Entrando en la fundamentación de las sentencias, es claro que el principal canon de enjuiciamiento es el de la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas y no el de la autonomía local. Con algunas excepciones notables, el Tribunal Constitucional ampara la intervención legislativa del Estado a través de la LRSAL (STC 41/2016, FFJJ 3 y 4), con fundamento en el título competencial del artículo 149.1.18 CE (bases del régimen local) y, en menor medida, del 149.1.14 CE (hacienda general), descartando a su vez explícitamente la habilitación en el 149.1.13 CE (coordinación general de la economía)⁴⁴. El Tribunal parte de su jurisprudencia tradicional, considerando que el art. 149.1.18 CE permite al Estado concretar la autonomía constitucionalmente garantizada y regular también los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales en su condición de administraciones públicas y que el art. 149.1.14 CE le habilita a regular las instituciones comunes a las distintas haciendas, las relativas a la coordinación entre las haciendas estatal y locales y las que pretendan garantizar la suficiencia financiera (STC 41/2016, Fj 3). La novedad de estas sentencias reside en que explicitan la conexión existente entre estos títulos competenciales y los mandatos de racionalidad económica contenidos en los artículos 31.2 CE (economía), 103.1 CE (eficacia y eficiencia) y 135 CE (estabilidad presupuestaria), de modo que allí donde se identifican fines que pretendan cumplir dichos mandatos se dota de cobertura la competencia del Estado para regular tales medidas de racionalización de las estructuras administrativas (art. 149.1.18 CE) y del gasto público (art. 149.1.14 CE). Dicha regulación tiene sus límites, según el Tribunal, en el necesario respeto a

(44) Sobre ello con detalle, L. MEDINA ALCOZ, *La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013*, *Anuario del Gobierno Local 2015-2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic (en prensa).

la reserva constitucional de ley orgánica en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135.5 CE, hoy concretada en la LOEPSF) y a las competencias de las comunidades autónomas y la garantía constitucional de la autonomía local. La argumentación se completa con una idea ya apuntada en anteriores sentencias (STC 103/2013 o 143/2013) y que aquí se confirma: la desvinculación entre garantía de la autonomía local y bases del régimen local, de modo que el legislador estatal básico no está obligado a proteger y maximizar la autonomía local, sino que puede reducir el nivel de autonomía previamente definido por él mismo, con los límites antes apuntados (STC 41/2016, Fj 3).

Siguiendo esta argumentación, el Tribunal ha acabado admitiendo la competencia legislativa del Estado para regular la práctica totalidad de cuestiones analizadas y solo ha declarado inconstitucionales aquellas vulneraciones de las competencias autonómicas en los casos más flagrantes: los traslados directos de competencias de las entidades locales a las comunidades autónomas en materias vinculadas a los servicios sociales y la sanidad (disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª y 11ª LRSAL; STC 41/2016, Fj 13)⁴⁵ y la incidencia en funciones ejecutivas autonómicas en el ámbito organizativo, como las facultades atribuidas al Ministerio en la coordinación provincial del art. 26.2 LBRL (STC 111/2016, Fj 12), o la imposición de los órganos autonómicos que deban disolver, en su caso, las EATIM y las mancomunidades que incumplan las obligaciones que les imponen las disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª LRSAL, respectivamente (STC 41/2016, FFJJ 7 y 8). A su vez, el Tribunal Constitucional solo ha declarado la inconstitucionalidad de un único precepto de la LRSAL (art. 57bis LBRL) por incumplimiento de una reserva constitucional de ley orgánica, si bien en tal caso no se trata de la reserva del artículo 135.5 en materia de estabilidad presupuestaria, sino de la establecida para regular las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas (art. 157.3 CE; STC 41/2016, Fj 15)⁴⁶.

(45) La disposición adicional 15ª LRSAL que prevé los traslados competenciales en materia de educación ha sido declarada constitucional, aunque sometida a la interpretación de los correspondientes fundamentos jurídicos [STC 41/2016, Fj 13 e)].

(46) La reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE sí ha sido canon de constitucionalidad para examinar la regulación del plan económico-financiero (art. 116bis LBRL), que el Tribunal ha de-

c) Más allá de la vertiente competencial, en estos pronunciamientos se constata la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local en el ordenamiento español⁴⁷. En efecto, ninguna de las declaraciones de inconstitucionalidad habidas hasta el momento se fundamenta en la vulneración de la autonomía local. A la espera de nuevas sentencias (y en especial, la del conflicto en defensa de la autonomía local), se advierte ya una tendencia del Tribunal Constitucional a avalar la operación de reducción de la autonomía local llevada a cabo por la LRSAL. Sin modificar su jurisprudencia tradicional (que sigue concebiendo la protección constitucional de la autonomía local como una inconcreta «garantía institucional» que a lo sumo se traduce en un genérico «derecho de los entes locales a participar» en los asuntos de su interés), allí donde examina esta cuestión, se reconoce que la LRSAL reduce la autonomía local, pero se concluye que no vulnera su garantía constitucional. Por el momento, así ha sido en relación con las siguientes medidas: i) sobre la potestad de autoorganización local: la introducción de límites a la creación de nuevos municipios y de EATIM, la supresión de la personalidad jurídica de estas últimas, así como su disolución por falta de rendimiento de cuentas (STC 41/2016, Fj 6) o las limitaciones a la creación de consorcios (STC 41/2016, Fj 8 y STC 180/2016, Fj 7); ii) en el ámbito competencial: la reducción de materias de competencia propia de los municipios, la supresión de las cláusulas generales del art. 25.1 y 28 LBRL, la introducción de múltiples condicionantes y requisitos al ejercicio de las competencias, sean propias, delegadas o el nuevo tipo del art. 7.4 LBRL (STC 41/2016, FFJJ 10, 11 y 12); y iii) medidas de control presupuestario y económico-financiero, especialmente en relación con el plan económico-financiero (STC 180/2016, Fj 8), los informes del interventor en relación con las formas de gestión de servicios públicos (STC 41/2016, Fj 13) y con el control de eficacia del art. 213 LHL (STC 111/2016, Fj 5). Por

clarado ajustada a la Constitución al entender que solo complementa y no invade la regulación ya prevista por el art. 21 LOEPSF.

(47) Del diagnóstico de la autonomía local después de estas sentencias nos hemos ocupado en R. GRACIA RETORTILLO, *La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local*, en *Anuario del Gobierno Local 2015-2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Dret Públic (en prensa).

otra parte, son mucho más escasos los supuestos en los que, tras las sentencias, cabe identificar un efecto ampliador o “dinamizador” de la autonomía local. Además de las ya comentadas interpretaciones expansivas de los artículos 25.2 y 7.4 LBRL, esto solo se predica expresamente del nuevo régimen de fusiones de municipios, en tanto que – según la interpretación jurisprudencial – son los municipios quienes tienen, a través de convenio, la facultad de decisión definitiva sobre la fusión, sin sometimiento, por tanto, a la voluntad de la comunidad autónoma ni del Estado (STC 41/2016, Fj 6).

d) Menor peso en el conjunto de las sentencias tiene el principio democrático como canon de constitucionalidad de la LRSAL. Salvo error por nuestra parte, solo aparece explícitamente al declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional 16^a LBRL⁴⁸, relativa a la competencia de la junta de gobierno local para aprobar los presupuestos (STC 111/2016, Fj 8). Sin poder entrar ahora en un análisis detallado de esta cuestión⁴⁹, el esfuerzo argumentativo (aunque un tanto alambicado) del Tribunal merece que destaquemos al menos dos consideraciones generales y una de alcance más concreto. De entrada, la sentencia ratifica la jurisprudencia constitucional sobre la estrecha relación entre los principios de autonomía y democrático, afirmando que el segundo es el fundamento del primero, en tanto que la voluntad de la comunidad local se cumple a través de la atribución de competencias y participación suficiente a las entidades locales. Autonomía y democracia están, por tanto, indisolublemente unidas, como específicamente se prevé en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, al cual alude explícitamente el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, se destaca el carácter esencial y fundamental del principio democrático en el conjunto del sistema constitucional español (art. 1.1 CE), que exige que su

(48) El examen de la limitación del régimen de retribución y dedicación de los cargos electos locales ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional valorando su adecuación al derecho de participación en los asuntos públicos y no estrictamente al principio democrático (STC 111/2016, Fj 5).

(49) Para dicho análisis en profundidad, A. GALÁN GALÁN, *Principi democràtic i pressupostos municipals. L'aprovació dels pressupostos per part de la Junta de Govern Municipal*, en A. GALÁN GALÁN (COORD.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, Institut d'Estudis Autònoms (en prensa).

sacrificio deba justificarse en razones que lo compensen con beneficios mayores. Aplicando este criterio al caso concreto, el Tribunal – en tercer lugar – afirma que atribuir a la junta de gobierno local la competencia para aprobar los presupuestos y privar al pleno de ella (aunque sea excepcionalmente) supone un sacrificio “enorme” para el principio democrático, que no puede ser compensado con los eventuales beneficios que, al evitar situaciones de bloqueo institucional, pueda tener sobre el principio de estabilidad presupuestaria.

4.2. El modelo de competencias provinciales tras el control de constitucionalidad de la LRSAL: ¿en qué queda el refuerzo provincial?

El control de constitucionalidad realizado sobre la LRSAL ha tenido por objeto buena parte de los nuevos preceptos relativos a las competencias provinciales (STC 41/2016, Fj 15 *in fine*; y sobre todo, STC 111/2016, de 9 de junio, FFJJ 9 a 12⁵⁰). En términos globales, el Tribunal considera constitucional toda la regulación sobre la que se pronuncia [arts. 26.2, 36.1.c), e), g), 36.2.a) 2º párrafo y 116bis.3 LBRL], con la ya citada excepción de los incisos que en el artículo 26.2 LBRL se refieren a las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que quedan anulados. No obstante, queda sometida a interpretación conforme la constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos 36.1.g) y 36.2.a) 2º. párrafo LBRL (STC 111/2016, Fj 11 y 12). De este control de constitucionalidad pueden derivarse una serie de consecuencias que, aunque presentan especificidades, son manifestaciones concretas de las tendencias generales que acabamos de exponer.

a) En primer lugar, la desactivación de los objetivos de la LRSAL, aunque más matizada, parece también clara en lo que a la reforma provincial se refiere. En términos generales, el pretendido refuerzo de la provincia y entes equivalentes queda modulado por la reducción generalizada que, a través de la interpretación del Tribunal Constitucional, se hace de las facultades de intervención atribuidas por la LRSAL a la provincia. Esta reducción tiene esencialmente dos expresiones.

La primera se refiere al freno que se produce en el reconocimiento de

(50) En cuanto a la provincia, las SSTC 168/2016 (Fj 5) y 180/2016 (Fj 3) reiteran los pronunciamientos previos.

competencias materiales a las provincias (de prestación de servicios supramunicipales), en la medida en que, por vía interpretativa, quedan transformadas en competencias meramente instrumentales (de apoyo y coordinación de los municipios) o, en última instancia, sometidas a la voluntad municipal⁵¹. Esta transformación se produce, aunque con distinta intensidad, en el examen de las dos competencias que inicialmente podrían considerarse de este tipo. De entrada, esto es claro en el caso del apartado g) del 36.1 LBRL, referido a competencia provincial para «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios de menos de 20.000 habitantes». Para el Tribunal, la constitucionalidad de este precepto queda condicionada a una determinada interpretación que garantice la autonomía municipal. En esencia, esta interpretación supone entender que la previsión impugnada no transfiere en bloque a la diputación provincial la prestación de estos servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, sino que, en realidad, se trata de una concreción de la función más general de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», ya prevista por el art. 36.1.b) LBRL⁵². Con esta interpretación las provincias no están habilitadas a prestar servicios de ámbito supramunicipal en dichos municipios, sino solo a cooperar con ellos que serán quienes, por tanto, decidan si prestarlos por sí mismos o con la ayuda de la provincia. En un sentido similar queda condicionada la intervención de la provincia en el art. 36.1.c) *in fine* LBRL, que atribuye a la provincia la competencia para «prestar el servicio de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no los presten», que son dos servicios que no son de prestación obligatoria para los municipios según el art. 26.1 LBRL.

(51) Sobre la distinción entre competencias materiales e instrumentales de la provincia, nos hemos ocupado en nuestra tesis doctoral (La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico, 2014, inédita) y en R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, cit., pp. 199-221.

(52) Esta interpretación era la que había defendido F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 96-97.

El Tribunal Constitucional aclara que aquí la prestación provincial de estos servicios se considera “subsidiaria” a la municipal, como parecía derivarse de la literalidad del precepto («cuando éstos no lo presten») y así lo confirma la STC 111/2016 (Fj 10). En definitiva, dos interpretaciones que dejan la eventual atribución de competencias materiales a la provincia en manos de la voluntad municipal y que, por tanto, suponen un freno considerable a la finalidad de reforzar la provincia desde un punto de vista cualitativo.

En segundo lugar, la reducción del ámbito de intervención provincial llevada a cabo por las sentencias comentadas se manifiesta también en la reconducción, por vía interpretativa, de algunas facultades de coordinación – que estaban llamadas a ser centrales en la reforma – a funciones de asistencia o cooperación con los municipios⁵³. Esta tendencia se observa al menos en el examen de dos de los preceptos impugnados. En primer término, en el artículo 26.2 LBRL, que se refiere a la conocida función de coordinación de la provincia sobre unos determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes y que atribuía a la provincia la facultad de proponer la forma de gestión del servicio más eficiente en atención al criterio de los costes efectivos, para que acabara decidiendo la Administración estatal. En una interpretación algo forzada técnicamente, el Tribunal Constitucional afirma que la coordinación es aquí “voluntaria”. En concreto, la STC 111/2016 pone en valor la referencia que el art. 26.2 LBRL hace a la «conformidad con los municipios» para afirmar que «la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la voluntad municipal», que es el verdadero “criterio deter-

(53) De acuerdo con su concepción tradicional en el ordenamiento español, la “coordinación” en sentido estricto supone un cierto poder de dirección del coordinante sobre el coordinado, sin que se altere ni el ejercicio ni la titularidad de las competencias, pero introduciendo un cierto grado de obligatoriedad en la relación interadministrativa. En cambio, la cooperación se basa en la igualdad entre las partes y, por tanto, en la voluntariedad. En este sentido, la transformación apuntada de las funciones coordinadoras de la provincia en funciones de cooperación y asistencia vendría a suponer una pérdida cualitativa de sus facultades sobre los servicios municipales. Véase, por ejemplo, A. PALLARÉS SERRANO, *El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración*, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 131, 2006, pp. 485-515.

minante” de esta competencia [Fj 12.d)]. El municipio puede oponerse a cualquiera de las técnicas propuestas por la diputación o bien puede consentir someterse a la coordinación provincial, que, por tanto, será, en todo caso, voluntaria.

Aunque de forma menos explícita, también parece mutarse la naturaleza de la referencia que el artículo 36.1.e) LBRL hace a las «funciones provinciales de coordinación del artículo 116bis» LBRL, que, en su apartado 3, prevé la coordinación provincial de las medidas de ámbito supramunicipal que estén contenidas en los planes económico-financieros aprobados por las entidades locales. No obstante, en tanto que el mismo artículo atribuye a la provincia de la función de «asistencia» a las entidades locales y «colaboración con la comunidad autónoma» en el «seguimiento y aplicación» de estos planes, el Tribunal parece asimilar ambas funciones a las de cooperación y asistencia o a cuanto menos reducir la relevancia del carácter obligatorio de la coordinación (Stc 41/2016, Fj 15 *in fine*).

b) Por otra parte, conviene advertir que, en el caso de las competencias provinciales, el análisis de la autonomía local es prioritario frente al contraste con las reglas de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. De hecho, lo habitual en la argumentación del Tribunal es que se pronuncie primero sobre el respeto a la autonomía local y, una vez constatado este, y casi sin solución de continuidad, afirme al carácter “básico” de la regulación y, por tanto, su conformidad con el reparto de competencias legislativas entre el Estado y la comunidad autónoma. Desde esta perspectiva, solo cabe recordar que las sentencias comentadas han avalado la competencia legislativa básica del Estado para regular las competencias provinciales enjuiciadas [arts. 26.2, 36.1.c), e), g) y 36.2.a)], excepto en lo que se refiere a las facultades ministeriales del art. 26.2 LBRL, que son consideradas un exceso del legislador estatal, al tratarse de funciones ejecutivas que corresponden a la comunidad autónoma [Stc 111/2016, Fj 12 d)]. En concreto, el Tribunal mantiene que, por regla general, el Estado solo puede atribuir competencias a las entidades locales en las materias en las que él tenga competencia legislativa, aunque admite a su vez que las bases estatales «pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atri-

buir directamente competencias locales, si ello no supone un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, Fj 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino». Este argumento del núcleo homogéneo de derechos de los vecinos es utilizado expresamente para justificar la competencia del Estado para regular la función de la provincia del art. 36.1.c) *in fine* LBRL, incluso aunque se refiere a servicios municipales no obligatorios (STC 111/2016, Fj 10).

c) En cuanto a la autonomía local, interesa poner de relieve que el parámetro de constitucionalidad de la regulación de las competencias provinciales no es la autonomía provincial, sino la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Como recuerda el Tribunal, una redefinición al alza de las competencias provinciales puede conllevar la consiguiente reducción de las competencias municipales, de modo que lo que debe asegurarse es «el respeto a la garantía constitucional de la autonomía municipal, que exige que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses» (STC 111/2016, Fj 9).

Junto a los casos ya vistos, en los que se garantiza la máxima intervención municipal y se relega la provincial a un plano subsidiario [arts. 26.2, 36.1.c) *in fine*, e) y g) LBRL], cabe añadir ahora, desde esta perspectiva, otros dos supuestos en los que el Tribunal acaba garantizando una participación menor y/o más inconcreta al municipio, pero que en todo caso, salvan el respeto al mínimo constitucional exigido. Primero, el art. 36.2.a).2º párrafo LBRL, que prevé que la diputación incluya en el plan provincial de obras y servicios fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios municipales cuando crea que ello puede reducir los costes efectivos. Al respecto, la STC 111/2016 impone que solo será constitucional si se interpreta en el sentido de que «necesita de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios» en referencia a que la legislación autonómica prevea que los municipios participen con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales [Fj 12.c), reiterado por la STC 180/2016, Fj 3]. En los mismos términos sustantivos se interpreta la falta de concreción normativa de art. 36.1.c) LBRL (que se refiere, en su primera parte, a la «coordinación de la prestación uni-

ficada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial»), aunque, en este caso, no se lleva tal interpretación al fallo [STC 111/2016, Fj 12.a)].

d) En relación con el principio democrático, se detecta en las sentencias comentadas una minusvaloración en su proyección sobre el nivel provincial. Así se deriva, a nuestro juicio, de la única referencia sustantiva expresa que hasta el momento ha hecho el Tribunal Constitucional en el control sobre la LRSAL, cuando afirma: «la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, no obstante, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales» (STC 111/2016, Fj 10 *in fine*). Sin poder entrar ahora en mayores valoraciones, conviene recordar que, en efecto, la Constitución española admite tanto un sistema de legitimación democrática directa como indirecta para las provincias, y que la tradición histórica española ha acogido esta última opción, pero, a nuestro juicio, la apuesta por una potenciación de las funciones provinciales (especialmente si son en detrimento del municipio y para adoptar competencias de carácter material) debe ajustarse a una ponderación más rigurosa con el principio democrático que garantice un mejor rendimiento de cuentas ante los ciudadanos.

e) Para acabar, no podemos dejar de constatar un último efecto de todo este control de constitucionalidad. Y es que, al menos por el momento, el resultado de la intervención del Tribunal Constitucional, aunque puede haber excepciones, no ha servido para disipar la inseguridad jurídica que trajo consigo la reforma local para los aplicadores del derecho. En el caso de las competencias provinciales, no solo siguen vigentes muchos interrogantes en cuanto a la interpretación y aplicación de la nueva regulación (como las formas en que se concreta la participación de los municipios en los mecanismos de coordinación provincial), sino que además, en otros casos, la literalidad de algunos preceptos choca ahora con la interpretación jurisprudencial [p. ej., las referencias a la coordinación “voluntaria” en el art. 26.2 LBRL, o el carácter solo de cooperación y asistencia de la competencia de prestación supramunicipal de servicios del art. 36.1.g) LBRL].

5. La reforma pendiente: ¿una reforma constitucional?

El camino recorrido hasta aquí nos muestra que la denominada “reforma local” ha quedado frustrada en sus objetivos centrales, sobre todo en lo que a la reordenación competencial se refiere. En cambio, por el momento, sí es posible afirmar que pueda acabar consolidando una cierta recentralización autonómica (regional) y una limitación de la autonomía local. Menos intensas y más matizadas de lo que inicialmente se pretendía, pero claramente perceptibles respecto a la legislación previa a la LRSAL. El caso de la nueva regulación de las competencias provinciales resulta paradigmático en cuanto a la desactivación de la reforma. Así, el objetivo inicial de refuerzo de las provincias a través de su ampliación competencial ha quedado en una mera ampliación cuantitativa de funciones que son una simple concreción de las atribuciones instrumentales que ya venía desarrollando hasta el momento, sin que hayan fructificado todavía ni la atribución de competencias verdaderamente materiales a la provincia ni la pretendida potenciación de sus funciones coordinadoras sobre las de cooperación y asistencia.

En este contexto, sigue pendiente, por tanto, una verdadera reforma estructural, integral y sistemática del modelo de gobierno local español, que atienda a una perspectiva global y ponderada de los distintos principios fundamentales en juego, que ponga en valor la estrecha vinculación que, como se ha puesto de manifiesto, existe entre autonomía local y democracia.

A reserva de los pronunciamientos que están por llegar, lo que, en última instancia, viene a indicar el caso de la LRSAL es que, desde la perspectiva de las entidades locales, el problema no radica en el alcance de la reforma legislativa, ni siquiera en la interpretación y el juicio realizados por Tribunal Constitucional, sino más bien – y esto quizá ya no es una novedad a estas alturas del desarrollo del Estado autonómico – en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador en la definición de la autonomía local. Es cierto que las técnicas hermenéuticas no han variado sustancialmente en la jurisprudencia constitucional desde 1981, también lo es que la LRSAL es por primera vez en tiempo una norma claramente recentralizadora y reductiva de la autonomía local, pero no se puede negar que antes o después habrá que afrontar también el reto de una reforma constitucional que tenga por objeto la

autonomía local. En el contexto descrito, parece claro que la verdadera consolidación de la autonomía local pasa ineludiblemente por residenciar de la forma más clara posible y al máximo nivel normativo la reserva para los gobiernos locales de un ámbito de poder propio que les permita gestionar y decidir una parte importante de los asuntos públicos, como, por otra parte, exige ya hoy la Carta Europea de Autonomía Local. Por el momento, aunque el debate parece haberse avivado en los últimos meses, existen pocos indicios que hagan pensar que vaya a ser así, al menos en el corto plazo⁵⁴.

(54) Véase, entre otros, el diario *El País* de 6 de diciembre de 2016, cuyo titular afirmaba: *Rajoy enfría las peticiones de todos los partidos para modificar la Constitución*. http://politica.elpais.com/politica/2016/12/06/actualidad/1481016518_444044.html [última consulta 7 de diciembre de 2016].

La città nell'ordinamento giuridico

Micol Roversi Monaco

Questo scritto esamina come l'ordinamento giuridico italiano consideri la città, la cui veste istituzionale è il Comune urbano e la Città metropolitana, analizzandone i tre elementi costitutivi di ente territoriale: territorio, popolazione e istituzione rappresentativa. Per quanto riguarda il territorio, i confini degli enti territoriali locali non sempre coincidono con l'unità economico-sociale della città; per quanto riguarda la popolazione, il criterio della residenza non tiene conto di coloro che vengono in contatto stabilmente con l'amministrazione locale e dovrebbero essere considerati parte di essa; e l'istituzione rappresentativa della città è legata alle decisioni prese da altri livelli politici. Lo Stato stabilisce gli ambiti dell'autonomia locale. Per questo sembra auspicabile la presenza di rappresentanti dei Comuni (e dunque anche delle Città metropolitane) nel Parlamento nazionale, perché possano partecipare al processo di elaborazione delle politiche che incidono sui propri spazi di autonomia.

1. La veste istituzionale della città

Il termine "città", il cui significato non è unico per tutte le scienze¹, nell'articolo 18 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, d'ora in avanti TUEL) indica un titolo onorifico, attribuito ai Comuni «insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza» con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno². Dunque, il carattere di città è legato a fat-

(1) M. WEBER, *Die Stadt*, Mohr, Tübingen, 1999, trad. italiana, *La città*, Donzelli Editore, Roma, 2003, p. 47, osservava ad esempio che nel senso politico-amministrativo «può essere considerato una città anche un centro abitato che da punto di vista economico non potrebbe aspirare a questo nome».

(2) Ci sono, poi, simili previsioni negli ordinamenti regionali: ad esempio la l.r. Friuli Venezia Giulia n. 4 del 2003, all'art. 4, prevede che il titolo di "Città" venga concesso con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale per le autonomie locali, ai Comuni particolarmente importanti sotto il profilo storico-culturale, demografico e socio-economico,

tori di tipo storico-culturale e, relativamente al requisito, indefinito, della, «attuale importanza», ad altri parametri, come quelli legati all'esercizio di funzioni politiche, allo svolgimento di attività economiche e commerciali, all'erogazione di servizi, alla popolazione³.

A livello internazionale ed europeo si è invece affermata una distinzione tra *city* e *municipality* che fa leva su dati relativi alla popolazione. La *city*, secondo la definizione elaborata dalla Commissione europea e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico⁴, corrisponde alla *municipality* o alle *municipalities* raccolte intorno a un "centro urbano" caratterizzato da una determinata densità della popolazione (1.500 abitanti per chilometro quadrato) e da un determinato numero di abitanti (come minimo 50.000). Tutte le *municipalities* con almeno metà della loro popolazione all'interno del centro urbano possono diventare parte della *city*, ed essa è definita in base a tre requisiti: che esista un collegamento al livello politico, che almeno il 50% della popolazione della *city* viva nel centro urbano e che almeno il 75% della popolazione del centro urbano viva nella *city*. Seguendo questa definizione, si è rilevato che nella maggior parte dei casi la *city* coincide con un'unica *municipality* che copre tutto il centro urbano. In altri casi, invece, il centro urbano si estende oltre (c.d. "*city underbound*"), e tre sono i possibili approcci a questa situazione: creare una *greater city*, che può includere una sola *city* (come nel caso di Atene) o più *cities* (come nel caso di Porto, costituita da Porto, Vila Nova de Gaia, Gondomar, Va-

«che presentino poli di gravitazione nell'ambito del territorio circostante, nel cui territorio siano presenti insediamenti produttivi, industriali, turistici, storico-archeologici o commerciali di rilevanza nazionale o internazionale».

(3) Sul conferimento del titolo di città: A. DE VARGAS MACHUCA, *Città* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, Utet, 1938; S. CATTANEO, *Città* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1960; A. PUBUSA, *Città* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

(4) Report OCSE, *Redefining "Urban" - A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, 2012, consultabile su http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en (ultimo accesso gennaio 2017). Cfr. L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe. The New Oecd-Ec Definition*, consultabile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf (ultimo accesso gennaio 2017), in cui si riporta che le città che rientrano nella definizione ospitano il 40% della popolazione europea, mentre il 30% risiede in paesi e periferie; inoltre, che hanno il maggior numero di città Germania, Regno Unito e Francia.

longo e Matosinhose); coprire un unico centro con più *cities* (come nel caso di Poole e Bournemouth); oppure combinare questi due approcci (come nel caso di Parigi, il cui centro urbano è coperto da una *greater city* e diverse *cities* vicine più piccole). Il primo approccio, cioè quello di creare una *greater city*, è stato seguito dalla l. n. 56/2014, che ha istituito alcune Città metropolitane.

Nell'ordinamento giuridico italiano la veste istituzionale della città, così come definita a livello nazionale, internazionale ed europeo, è quindi rappresentata dal Comune urbano⁵ e dalla Città metropolitana. In questo scritto si cercherà di verificare come l'ordinamento giuridico consideri la città, analizzando i tre elementi costitutivi della sua veste di ente territoriale: territorio, popolazione e istituzione rappresentativa.

2. Il territorio

Il territorio è elemento costitutivo degli enti territoriali minori⁶, loro presupposto necessario⁷, allo stesso modo in cui lo è per lo Stato. Infatti, da un lato esso definisce la competenza dell'ente⁸, che può svolgere la propria attività unilaterale di natura pubblicistica entro e non oltre i confini assegnati alla sua circoscrizione: il territorio è limite per le attività di tipo autoritativo, e con riferimento a queste si pone come ve-

(5) Tuttavia, il nostro ordinamento, seguendo il modello francese, di omogeneità e uguaglianza, non opera distinzioni tra Comuni (per popolazione, estensione territoriale, condizioni economiche e sociali): cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo*, vol. II, parte I, Milano, Società editrice libraria, 1908, ora in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 436-437, che ricorda che in diversi disegni di legge si era tentato di operare una classificazione dei Comuni per individuare un regime adatto ad ogni tipologia. Il tentativo era stato vano perché non si erano trovati criteri validi e si era osservato che a dati esteriori non sempre corrispondono dati sostanziali: per esempio, esistono Comuni molto piccoli che hanno il carattere di città e agglomerazioni numerose di abitanti che hanno invece l'aspetto di Comuni rurali.

(6) Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, cit., pp. 631-635.

(7) Cfr. U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi e questioni di diritto amministrativo*, Torino, 1906, p. 71.

(8) Cfr. T. PERASSI, *Paese, territorio e Signoria nella dottrina dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, p. 46 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Osservazioni intorno a taluni aspetti del territorio comunale*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, p. 294.

ro e proprio “limite territoriale” nel senso che non sono possibili⁹ attività svolte fuori di esso: gli atti sarebbero nulli perché adottati da un ente privo di potere.

L'individuazione dell'elemento del territorio ha come fine la migliore corrispondenza con la realtà economica e sociale¹⁰. Però, di fatto può accadere che i confini del Comune urbano o della Città metropolitana non corrispondano a quelli della città. In alcuni casi, infatti, essi non sono neanche facilmente percepibili: emblematico è il caso della «città diffusa»¹¹, cioè la trama edificata rada ma diffusa e continua, che unisce senza separazioni nette diversi agglomerati urbani.

L'ordinamento consente di modificare i confini degli enti territoriali, per adeguarli ai possibili mutamenti economici o sociali, attraverso un procedimento costituzionalmente previsto¹². Per i Comuni è la Regione che, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, può con pro-

(9) Secondo G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 1, 2003, p. 204, un ente territoriale minore non può mai produrre in via unilaterale e autoritativa modificazioni su persone o cose situate nel territorio di un altro ente territoriale minore, poiché queste si verificano o sulla base di forme di cooperazione fra i due enti interessati o perché è l'ordinamento generale che assicura l'osservanza del comando dell'ente territoriale minore; è dunque riscontrabile un superamento della dimensione territoriale dell'ente nelle forme di collaborazione tra diverse amministrazioni o tra amministrazioni e privati: in questi casi mediante l'esercizio del potere si concorre alla determinazione del contenuto di un altro provvedimento amministrativo i cui effetti si estendono anche al di fuori dell'ambito territoriale di pertinenza. Ma, come chiarito da G. MIELE, *I poteri degli enti autarchici fuori del loro territorio*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1987, pp. 9-10, in senso proprio non si ha extraterritorialità né nel caso in cui un Comune abbia in base a una convenzione o alla legge potestà di pretendere qualcosa da un altro Comune, poiché si tratterebbe di diritti e obblighi che investono non il territorio dell'ente destinatario ma la persona di questo; né nel caso in cui si procuri i mezzi della sua sussistenza con atti privatistici; né nel caso in cui ponga in essere atti bilaterali con altri soggetti, poiché non vi sarebbe un atto soltanto dell'ente, ma un atto che risulta dalla collaborazione di entrambi i soggetti.

(10) Afferma M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, p. 541, che «ogni organizzazione è disegnata in funzione di interessi umani ed è il territorio che alimenta, individua, circoscrive questi interessi»; dunque il territorio viene considerato come misura del bisogno amministrativo nella sua concretezza e attualità, e del modo migliore di soddisfarlo, in modo che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi (territorio-efficienza).

(11) Cfr. B. SECCHI, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma, 2005.

(12) Si veda E. FERIOLI, *Commento all'art. 133 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Utet, 2006, pp. 2548-2558.

pria legge istituire nuovi Comuni e modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste da legge regionale (art. 15 TUEL). I Comuni possono promuovere il procedimento di fusione per incorporazione in un Comune contiguo, sentite le popolazioni interessate mediante *referendum* consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione (art. 1, c. 130, della l. n. 56/2014).

Il territorio delle Città metropolitane, invece, in sede di prima attuazione della legge istitutiva coincide con il territorio delle Province cui sono subentrate. Secondo la Corte costituzionale¹³ la legittimità di questa previsione del legislatore statale risiede nel fatto che rimane ferma l'iniziativa dei Comuni per l'adesione, anche *ex post*, alla Città metropolitana e la facoltà di uscirne: il mutamento della circoscrizione della Città metropolitana richiede l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione e una legge statale, in quanto corrispondente alla modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe alla Città metropolitana, in conformità con l'articolo 133, primo comma, della Costituzione; nel caso in cui la Regione interessata esprima parere contrario è previsto l'intervento del Governo, dapprima con la promozione di un'intesa tra la Regione e i Comuni interessati, poi, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, con la decisione se approvare o meno la modifica territoriale, presentando in caso affermativo il disegno di legge contenente modifiche territoriali di Province e di Città metropolitane al Parlamento (art. 1, c. 6, della l. n. 56/2014).

Per altro verso, l'elemento del territorio si lega al carattere della politicità e della rappresentatività propri dell'Ente locale territoriale, espresso anche dall'art. 3 TUEL che definisce il Comune come «Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo», e dall'art. 112 TUEL, secondo il quale «gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile

(13) Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50, in *Giur. Cost.*, 2, 2015, p. 432 ss., punto 3.4.2.

delle comunità locali». Ciò si riflette anche sulle attività non autoritative, cioè sull'attività di diritto privato, sull'erogazione dei servizi pubblici locali e sull'iniziativa economica: tali attività devono perseguire l'interesse della comunità territoriale rappresentata, e in questo senso il territorio viene in rilievo non come limite territoriale in senso stretto ma come "limite funzionale", che non è tale da rendere giuridicamente impossibili (o anomale) queste attività non autoritative svolte al di fuori del territorio, se esse sono funzionali all'interesse del secondo elemento costitutivo dell'Ente locale territoriale, cioè la popolazione¹⁴.

3. La popolazione

La popolazione della città è costituita da un consistente numero di soggetti¹⁵ per i quali esiste una istituzione che persegue le loro esigenze. Per la dottrina classica¹⁶ la popolazione corrisponde alla comunità stabilmente legata al territorio: l'appartenenza al territorio determina l'appartenenza alla comunità. La relazione di appartenenza che lega all'amministrazione viene ricondotta al concetto di "cittadinanza amministrativa", che precedentemente presupponeva, ora invece è stata distinta, la "cittadinanza politica": si tratta, infatti, di una cittadinanza che conferisce posizioni giuridiche soggettive non dipendenti dallo *status* di cittadino-sovrano, consistenti nella titolarità dei diritti di elettorato degli organi di governo locale e dei diritti sociali (legittimazione a usufruire dei servizi pubblici). È opinione comu-

(14) Esempio ne potrebbe essere lo svolgimento di attività *extramoenia* da parte di società locali erogatrici di servizi pubblici; su questo punto sia consentito il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *I limiti operativi delle società partecipate per i servizi pubblici locali*, in *Mumus*, 1, 2013, pp. 89-116.

(15) Osserva M. RONCAVOLO, *Città* (voce), in *Enciclopedia Einaudi*, III, Torino, 1978, che non è possibile trovare indici validi per tutte le civiltà, perché le soglie dell'urbano variano nel tempo e nello spazio: come sopra ricordato, l'indice elaborato nel 2012 a scala europea è di 50.000 abitanti. Nel nostro ordinamento originariamente era stato fissato in 10.000 abitanti dall'art. 45 del r.d. n. 314/1896, poi riprodotto nell'art. 40 del r.d. n. 61/1929; in seguito l'art. 32 del r.d. n. 651/1943 eliminò il riferimento al requisito della popolazione, come attualmente il già citato art. 18 TUEL.

(16) S. ROMANO, *Il Comune*, cit., p. 446; secondo l'Autore la popolazione corrisponde al complesso di individui che costituiscono "l'anima unica" dell'ente, nel quale si immedesimano, appartenendo gli Enti locali territoriali alla categoria delle comunità politiche o corpi territoriali (*ivi*, pp. 426-427).

ne che la cittadinanza amministrativa spetti alla popolazione residente¹⁷. Accanto ai residenti, poi, ci sono i turisti, gli studenti non residenti, i pendolari, i titolari di seconde case, che, con carattere più o meno stabile, fruiscono della città e dei suoi servizi¹⁸. La loro presenza rileva per la definizione di politiche locali, ma non corrisponde a nuovi interessi da perseguire da parte dell'ente: la relazione di appartenenza alla popolazione dell'ente territoriale locale non pare, infatti, assimilabile alle relazioni accidentali che possono intercorrere tra coloro che sono meri destinatari delle prestazioni dell'ente (come il servizio di trasporto pubblico, i servizi culturali) in quanto momentaneamente presenti sul suo territorio.

Il criterio della residenza è, però, legato a un atto di certazione, l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, che potrebbe non corrispondere alla situazione di fatto. Si può ad esempio verificare il caso in cui la residenza venga fissata in un'abitazione non utilizzata come tale per ragioni fiscali, superando i controlli previsti dalla legge¹⁹. La nozione civilistica di residenza, poi, si riferisce al fatto di dimorare abitualmente in un dato luogo. Tuttavia, oltre all'elemento fisico, oggettivo, la giurisprudenza dà rilievo anche all'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, deducibile dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali. Così, siccome per l'art. 3 del d.P.R. n. 223/1989 non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri Comuni o all'e-

(17) R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, p. 201 ss.; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 3, 2002, p. 487 ss.; F. PUGLIESE, *Sull'amministrazione "consensuale": nuove regole, nuove responsabilità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, che parla di un concetto di cittadinanza non tecnico-giuridico ma sociale e a geometria variabile (p. 25), nella quale il *denizen* (l'abitante) prende il posto del *citizen* (p. 70).

(18) M. CAMELLI, *Governo delle città, profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, p. 340.

(19) Cfr. F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali: contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 157 e 161. Ai sensi degli artt. 18-bis e 19 del d.P.R. n. 223/1989, infatti, l'ufficiale dell'anagrafe, cioè il Sindaco in qualità di ufficiale di Governo, ha il potere-dovere di disporre gli accertamenti necessari per verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale: sopralluoghi presso l'abitazione, richiesta di informazioni ai vicini, richiesta di esibizione di bollette per utenze di servizi pubblici e di ogni altro elemento utile per comprovare l'effettiva presenza sul territorio comunale.

stero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata, si deve valutare la volontà di fare ritorno al luogo di provenienza, desumibile dal fatto che vi si conservi l'abitazione, vi si ritorni quando possibile e si mantenga in essa il centro delle proprie relazioni familiari e sociali²⁰. Diversamente, si tiene conto della residenza di fatto, se non corrispondente alla residenza anagrafica, e la sua prova può essere fornita con ogni mezzo, dato che le risultanze anagrafiche hanno valore solo presuntivo²¹.

D'altro canto, anche il criterio del domicilio potrebbe individuare lo stabile collegamento con il territorio dell'ente. Nella società attuale, infatti, la residenza spesso non coincide con il domicilio, cioè il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi, a prescindere dalla presenza fisica. La nozione stessa di domicilio è stata introdotta nel nostro ordinamento²² perché le mutate condizioni sociali e politiche avevano permesso ai soggetti di ampliare sia quantitativamente sia qualitativamente la loro sfera di azione e di movimento²³. Nell'ordinamento ci sono, poi, altri elementi che possono essere indice di uno stabile collegamento con l'amministrazione locale. Se si guarda ai presupposti impositivi dell'imposta comunale unica (l. n. 147/2013, art. 1, c. 639), essi sono il possesso di immobili (per l'imposta municipale propria) e la fruizione di servizi comunali a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (per il tributo per i servizi indivisibili, TASI, e per la tassa sui rifiuti, TARI). In alcuni Statuti comunali, inoltre, si riconoscono diritti di partecipazione ai cittadini non residenti, che nel Comune esercitano la propria attività prevalen-

(20) Corte Cass. civile, sez. II, 14 marzo 1986, n. 1738, in *Giust. civ. Mass.*, 3, 1986.

(21) Tra molte: TAR Potenza (Basilicata), sez. I, 20 aprile 2011, n. 220, in *Foro amm. TAR*, 2011, 4, 1391; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 novembre 2010, n. 7730, in *Foro amm. CDS*, 2010, 11, 2328; TAR Genova (Liguria), sez. II, 7 giugno 2007, n. 1051, in *Foro amm. TAR*, 2007, 6, 1988; T.A.R. Catania (Sicilia), sez. III, 21 dicembre 2006, n. 2507, in *Foro amm. TAR*, 2006, 12, 4061. Pare superato il diverso approccio formalistico seguito da Corte Cass. civile, sez. lav., 6 aprile 1984, n. 2240, in *Giust. civ.* 1985, I, 870.

(22) A differenza di quello francese, in cui si fa esclusivo alla residenza definita come il luogo in cui si ha il proprio "*principal établissement*" (artt. 102 e 103 *code civil*).

(23) P. FORCHIELLI, *Domicilio, residenza e dimora* (dir. priv.) (voce), in *Enc. dir.*, XIII, 1964.

te di lavoro e di studio²⁴. Ancora, analizzando la situazione giuridica degli stranieri regolarmente soggiornanti, l'art. 8, c. 5 TUEL, così come l'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), prescindono dal requisito della residenza quando stabiliscono che lo Statuto comunale²⁵ ne debba promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale.

Alla luce di quanto sinora detto, non essendovi una definizione positiva di "comunità territoriale" e dato che è l'Ente locale con l'organizzazione della sua azione a definire l'ambito della cittadinanza locale²⁶, il criterio della residenza si potrebbe integrare con altri. Sembrano ancora attuali i criteri del passato, corrispondenti ai criteri per individuare la qualità di contribuente, che servivano per dare la qualità di elettore: oltre alla residenza, la proprietà di beni immobili o redditizi siti nel territorio, l'esercizio nel territorio di un commercio, un'industria, una professione, un mestiere, il domicilio nel territorio, essendo irrilevante il fatto che si fosse di fatto contribuenti o elettori (gli elettori essendo appartenenti, ma non tutti gli appartenenti essendo elettori)²⁷. Anche oggi questi potrebbero essere ritenuti criteri validi per individuare la popolazione della città, in quanto, corrispondendo a situazioni da cui deriva uno stabile collegamento con il territorio dell'ente e un interessamento all'amministrazione cittadina, sono maggiormente aderenti al dato reale rispetto al criterio della residenza.

(24) Ad esempio, lo Statuto del Comune di Bologna prevede all'art. 3 che gli istituti di partecipazione popolare e diritto di informazione si applicano «ai cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la propria attività prevalente di lavoro e di studio».

(25) Sempre prendendo come esempio lo Statuto del Comune di Bologna, esso prevede appunto all'art. 3 che gli istituti di partecipazione popolare e diritto di informazione si applicano «agli stranieri e agli apolidi residenti nel Comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e di studio». Al tempo stesso, tuttavia, nel medesimo Comune il Regolamento delle consulte di quartiere dei cittadini stranieri, organismi «di aggregazione, espressione e partecipazione alla vita pubblica locale», prevede che siano costituite solo da cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi *residenti* nel Comune di Bologna.

(26) C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, cit., p. 485.

(27) S. ROMANO, *Il Comune*, cit., p. 635.

4. *L'istituzione rappresentativa*

4.1. *Una rappresentanza incompleta*

La città, perse le libertà del periodo del diritto statutario in cui emergeva come fenomeno associativo di autogoverno²⁸ e diventata mero ente di decentramento, gerarchicamente subordinato al Governo centrale dopo la rivoluzione francese e il dominio napoleonico²⁹, presenta oggi il carattere della politicità, il che significa che gli organi di governo sono scelti dalla comunità territoriale attraverso procedimenti elettorali³⁰. Sicché nuovamente sorge il problema di individuare la comunità territoriale di riferimento, essendo la qualità di elettore connessa imprescindibilmente all'appartenenza ad essa.

Il sistema attuale pare ricercare la certezza e la semplicità dell'accertamento, individuando la comunità territoriale nei soli cittadini italiani ed europei residenti.

Infatti, a livello comunale sono elettori i cittadini italiani e dell'Unione europea iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di cui al d.P.R. n. 223/1989, e che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età (art. 13 del d.P.R. n. 570/1960 e d.P.R. n. 223/1967). Lo stesso vale per la Città metropolitana, dato che l'elettorato attivo per Consiglio e Sindaco metropolitani, laddove lo Statuto metropolitano preveda l'elezione a suffragio universale e diretto, è attribuito ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano (si veda ad esempio l'articolo 24 dello Statuto della Città metropolitana di Milano).

(28) M. WEBER, *op. cit.*, p. 47, descrive la città occidentale medievale come «un'aggregazione associata in forma istituzionale, dotata di organi speciali e caratteristici, di cittadini che in questa loro qualità sottostanno a un diritto comune, valido solo per loro».

(29) Su questo passaggio e il suo legame con l'inadeguatezza della vecchia cittadinanza territoriale rispetto all'evoluzione dei bisogni sociali verificatasi con l'impennata demografica ed economica del Settecento: L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, p. 43 ss.

(30) Questo è il tratto tipico dell'autonomia locale, secondo M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959: «l'organo fondamentale degli Enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale, e conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità».

Da un lato, quindi, l'elettorato potrebbe comprendere soggetti che risultano residenti ma svolgono la loro attività prevalente in altro Comune (o fuori dalla Città metropolitana); e non comprendere, viceversa, coloro che in un Comune (o nella Città metropolitana) non sono residenti ma vi svolgono la propria attività prevalente. Una possibile soluzione, maggiormente aderente alla comunità territoriale così come sopra individuata, potrebbe essere quella di attribuire l'elettorato attivo locale a coloro che hanno il proprio domicilio nel territorio dell'ente³¹.

Da un altro lato, il requisito della cittadinanza italiana o europea esclude tutti gli stranieri extraeuropei che risiedono nel Comune (o nella Città metropolitana). Ma a fronte dell'aumento di immigrati extraeuropei in Italia è particolarmente sentito il problema di un scollamento tra doveri (anche di pagamento di tributi) e necessità di integrazione e mancanza di diritti politici. E infatti, se certamente la comunità territoriale non è costituita solo da elettori (perché non possono escludersi da essa, ad esempio, i minori di 18 anni), è difficile sostenere che il diritto di voto non debba «essere costruito intorno a chi abita, lavora, vive e contribuisce al mantenimento della comunità locale»³². Diversi Comuni hanno tentato³³ e diverse voci propongono³⁴, in questo senso, il riconosci-

(31) Cfr. F. DINELLI, *op. cit.*, 2011, pp. 17-18.

(32) V. PRUDENTE, *In tema di partecipazione degli stranieri all'amministrazione locale*, in *Nuove autonomie*, 1, 2013, p. 159.

(33) Ci si riferisce alla promozione, giuridicamente inefficace (Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372; e 6 dicembre 2004, n. 379), dell'estensione del voto agli stranieri non comunitari residenti effettuata in alcuni Statuti regionali: l'art. 3, c. 6, dello Statuto della Regione Toscana, l'art. 2, c.1, lett. *f*), dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, l'art. 8, lett. *o*), dello Statuto della Regione Campania; e la diretta attribuzione dell'elettorato attivo agli stranieri effettuata dallo Statuto comunale di Genova e da quello di Torino, poi annullata dal Governo rispettivamente con d.P.C.M. 17 agosto 2005 e d.P.R. 20 marzo 2006. Si discute circa la necessità di una revisione costituzionale, dal momento che è la Costituzione a conferire il diritto di voto ai soli cittadini (in tal senso T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di quad. cost.*, 2006), o la possibilità di introdurre la riforma con legge statale (nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. *p*), della Costituzione) data la riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero di cui all'art. 10 della Costituzione (in tal senso G. COLETTA, *Elettorato attivo e stranieri nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2012).

(34) M. MEZZANOTTE, *L'esperienza americana sul diritto di voto agli immigrati*, in E. DI SALVATORE, M. MICHETTI (a cura di), *I diritti degli altri: gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 267, che ricostruisce anche il sistema statunitense, in cui si richiede la cit-

mento del diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari, seguendo l'esempio di altri Stati europei³⁵.

Il carattere della politicità, poi, che nei Comuni trova espressione nell'elezione diretta del Sindaco prevista dalla l. n. 81/1993, per le Città metropolitane si può declinare come rappresentanza indiretta della popolazione locale. La l. n. 56/2014 prevede che la Conferenza metropolitana sia costituita da Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana; che siano eleggibili a consigliere metropolitano i Sindaci e i consiglieri comunali in carica; e che lo Statuto della Città metropolitana possa optare per l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano a condizione che il Comune capoluogo venga ripartito, mentre il modello immediatamente operativo è quello del Sindaco metropolitano coincidente di diritto con il Sindaco del Comune capoluogo, e del Consiglio metropolitano eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana. In questo caso le Città metropolitane appaiono come enti di secondo grado, la cui legittimazione democratica deriva totalmente dalla rappresentatività dei componenti, che sono Sindaci e consiglieri comunali³⁶. La Corte costituzionale nella sentenza 50/2015, rispondendo a diverse censure relative alla l. n. 56/2014, ha riconosciuto la legittimità dell'elezione indiretta degli organi della Città metropolitana, affermando che il carattere autonomistico di cui all'art. 5 Cost. non comporta che gli organi di governo debbano essere direttamente eletti,

tadinanza per le elezioni federali, mentre per l'elettorato locale la scelta spetta ai singoli Stati; G. COLETTA, *op. cit.*; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *federalismi.it*, 11, 2003; G. FRANCHI SCARSELLI, *Una legge misconosciuta sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 649 ss.; G.E. RUSCONI, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, 1992, Bologna, Il Mulino.

(35) Sulla base della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale del 1991, ratificata dall'Italia in modo parziale, escludendo le disposizioni sul riconoscimento di diritti elettorali. Cfr. C. CODAGNONE, *Cittadinanza e immigrazione in Europa: la rappresentanza politica a livello locale*, in *Il nuovo governo locale*, 1997, p. 5 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, p. 305 ss.; G. ZINCONE e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio giuridico e politico europeo*, in questa *Rivista*, 2004, p. 741 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006, p. 134 ss.

(36) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 202, 2014.

e che proprio i principi di adeguatezza e differenziazione comportano la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli (punto 3.4.3). La Corte ha peraltro affermato, quanto alla figura del Sindaco metropolitano, che la sua individuazione nel Sindaco del Comune capoluogo di Provincia «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo Statuto di detta Città di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco» (punto 3.4.4) ³⁷.

4.2. *Le funzioni e l'autonomia politica*

Sotto altro profilo, può osservarsi che la politicità della città si lega alla caratteristica dell'autonomia politica, il che significa che l'istituzione, in quanto rappresentativa della propria popolazione, “esponentiale” degli interessi della stessa, ha il potere di determinare e perseguire i propri fini, per assicurare il “diritto alla città”, inteso come diritto a un accesso mini-

(37) Sulla legittimità costituzionale della rappresentatività di secondo grado, si rinvia a, tra gli altri: D. DE LUNGO, *Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, p. 75 ss.; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, *ivi*. Secondo D. MONE, *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 8, 2014, l'effettività della rappresentatività dell'intero territorio metropolitano è data dalla composizione del Consiglio, che sarebbe il fulcro del governo metropolitano in quanto unico titolare della funzione di indirizzo politico e titolare del potere di approvazione del bilancio: pertanto l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitani non apparirebbe coerente con la *ratio* legislativa e concreterebbe una forma di governo sbilanciata tra legittimazione popolare ed effettivi poteri riconosciuti al Sindaco. In senso contrario alla formula della rappresentanza di secondo grado, tra gli altri: G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 463 ss.; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un “optional”*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 27 ss.; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta degli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

mo a servizi, prestazioni e protezioni³⁸ e le funzioni e la cultura urbane³⁹. Tuttavia, nel nostro ordinamento il riconoscimento dell'autonomia locale operato dall'art. 5 della Costituzione – il quale stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia, il che implica l'incostituzionalità di una legge che la limiti così fortemente da escluderla – si deve coniugare con il potere organizzativo statale previsto dalla lettera *p*) dell'articolo 117, comma 2 di stabilirne non solo forma di governo e sistema elettorale, ma anche le funzioni fondamentali, cioè quelle essenziali per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento (art. 2, c. 1, l. n. 131/2003; le funzioni fondamentali attualmente sono identificate per Comune e Città metropolitana rispettivamente dal d.l. n. 78/2010, art. 14, c. 27 e dalla l. n. 56 del 2014, commi da 44 a 46). Ed anche le altre funzioni che implicano l'esercizio del potere amministrativo non possono essere autonomamente esercitate, in applicazione diretta del principio di sussidiarietà verticale, ma devono essere attribuite con legge, statale o regionale. Infine, Stato e Regioni possono incidere sulle funzioni degli Enti locali territoriali sul piano delle risorse finanziarie⁴⁰. Ciò ha portato a osservare⁴¹ che si è sostanzialmente tornati all'antico sistema

(38) In questo senso intende il diritto alla città J.-B. AUBY, *Le droit de la ville*, Paris, 2013, p. 272. Il diritto alla città si tradurrebbe nel diritto all'ambiente urbano, che nel nostro ordinamento corrisponde al diritto alla sicurezza urbana, secondo C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 438-439.

(39) Rileva M. RONCAVOLO, *Città* (voce), cit., che la città si distingue dalle aree rurali perché lì si svolgono con carattere di stabilità e continuità funzioni politico-amministrative, commerciali e industriali, residenziali e del tempo libero, religiose e culturali.

(40) Questa situazione, seppur davanti a profondi cambiamenti politici ed economici, è segnalata criticamente sin dagli inizi del Novecento, ricorda S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1, 1973, p. 284, il quale osserva che «un intrico minutissimo di rapporti, spesso giustificati dalla necessità di aiuti finanziari (sovvenzioni, anticipazioni, prestiti), lega il potere locale, in realtà, in una pesante gabbia», e che attraverso il controllo della spesa come mezzo di direzione dell'amministrazione si è attuata una guida del potere locale dal centro (*ivi*, pp. 290-291).

(41) R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova, Cleup, 2010.

preunitario per gli Enti locali. La legislazione degli Stati preunitari, sulla scia della legge comunale belga del 30 marzo 1831 (art. 130) e della legge comunale francese del 18 luglio 1837 (art. 10), e le leggi comunali e provinciali successive all'Unità di Italia, all'interno di un sistema improntato alla subordinazione gerarchica dell'ente territoriale minore rispetto allo Stato, disciplinavano le finanze locali distinguendo tra spese obbligatorie e spese facoltative. Erano obbligatorie le spese, indicate in un elenco contenuto nella stessa legge comunale e provinciale, e in altre leggi, «destinate a provvedere il Comune di organi e mezzi materiali, a porlo in condizione di svolgere un'attività adeguata ai suoi scopi, e quelle destinate al disimpegno di funzioni e di servizi che il legislatore (...) ha giudicato indispensabili, per quel *tantum* di tutela giuridica e per quel *minimum* di aiuto e indirizzo al perfezionamento sociale che sono insiti nel concetto di pubblica amministrazione proprio dello Stato moderno»⁴². Le altre spese, cioè quelle che potevano «contribuire ad arricchire l'organizzazione o la dotazione di mezzi materiali del Comune oltre il limite strettamente necessario, a far espandere la sua attività, specialmente nel campo dell'amministrazione sociale, al di là di quel *minimum* reputato dal legislatore indispensabile ed inseparabile dalla qualità di ente pubblico territoriale»⁴³, erano definite come facoltative. Il *corpus* legislativo sul “federalismo fiscale”⁴⁴, in modo analogo, individua i “costi *standard*” delle funzioni degli Enti locali e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali per procedere poi alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. Esse, salvo alcune eccezioni, non derivano da trasferimenti statali o regionali ma da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, e addizionali a tali tributi, ma questi sono individuati da legge statale – che ne definisce presupposti, soggetti

(42) U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, cit., p. 442.

(43) U. BORSI, *ibid.*

(44) Su cui, recentemente, L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 15 ss.; A. BRANCASI, *l'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 49 ss; D. SCARPONE, *Il federalismo fiscale a quattro anni dalla legge delega: l'enigma dei costi standard*, in *federalismi.it*, 16, 2013.

passivi, basi imponibili e aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale, modificabili entro limiti fissati da leggi statali – e dalle Regioni, che hanno la possibilità di istituire tributi locali con riguardo a presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato e di istituire compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. Una piena autonomia è riconosciuta solo per la fissazione di tariffe per i servizi (che deve però rispettare i limiti dettati dalle Autorità di regolazione). Attraverso questa limitazione delle risorse disponibili si limita di fatto la possibilità dell'assunzione di funzioni ulteriori, rispetto a quelle individuate dal legislatore statale e regionale⁴⁵.

Tutto ciò si riflette sull'autonomia politica locale, perché la predisposizione dei mezzi necessari e sufficienti affinché l'indirizzo politico possa trovare attuazione è strettamente connessa ed interdipendente con l'individuazione del fine, dato che, come è stato rilevato, «gli organi di indirizzo procederanno alla valutazione ed alla scelta dei fini in quanto siano in grado di orientare e dirigere la loro e l'altrui volontà verso il potenziale soddisfacimento degli stessi e predispongano (o trovino predisposti) un apparato organizzativo ed i mezzi materiali per tradurre in risultati giuridici la volontà programmata»⁴⁶.

Perdura quindi l'"ambiguità di fondo" che ha connotato la storia dell'autonomia in Italia, in bilico tra due modelli inconciliabili: accentramento e autonomia⁴⁷. Non solo per quanto sopra detto, ma anche perché il

(45) Ciò era confermato anche dal disegno di legge di riforma costituzionale n. 2613, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», non approvato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. In esso si confermava l'autonomia di entrata e di spesa agli Enti locali e le tre tipologie di risorse per il finanziamento integrale delle loro funzioni pubbliche (tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, fondo perequativo statale per i territori con minore capacità fiscale), ma si stabiliva che fosse una legge statale a prevederle; e il legislatore statale avrebbe dovuto anche definire gli «indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni». Alla possibilità per tali enti di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento il disegno di legge poneva inoltre la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione fosse rispettato l'equilibrio di bilancio e la necessità di definire piani di ammortamento.

(46) T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, XXI, 1971.

(47) R. BIN, *Gli Enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, cit., p. 21. Questa evolu-

potere centrale si può sovrapporre al livello locale esercitando il potere sostitutivo riconosciuto dall'art. 120, c. 2, il potere di scioglimento dei Consigli previsto dall'art. 141 TUEL, il potere di annullamento degli atti degli Enti locali viziati da illegittimità previsto dall'art. 138 TUEL, e il potere di rimozione o sospensione dei componenti gli organi di governo locali previsto dall'art. 142 TUEL. Inoltre, il Sindaco agisce come rappresentante del Governo nella tenuta dei registri di stato civile e nell'esercizio dei poteri in materia di ordine e di sicurezza pubblica.

L'ambito in cui la sovrapposizione di decisori va a toccare il cuore delle funzioni locali è il governo del territorio⁴⁸, con le conseguenti ricadute sul piano dell'organizzazione dei servizi pubblici locali. Ciò deriva da un canto dalla necessità di coordinare le scelte pianificatorie, realizzata attraverso la pianificazione di area vasta regionale e ora con la pianificazione metropolitana, e dalla necessaria preminenza di piani di settore⁴⁹. Dall'altro canto, dall'attribuzione della competenza del procedimento a soggetti sovracomunali, come nel caso della programmazione e localizzazione delle infrastrutture⁵⁰ o dell'autorizzazione all'apertura di impianti di produzione di energia da biomasse.

zione ha visto il passaggio dalla città occidentale medievale allo Stato unitario e accentrato dove le città divennero enti di decentramento gerarchicamente subordinati al Governo centrale, instaurato dopo la Rivoluzione francese e il dominio napoleonico. Su questo passaggio e il suo legame con l'inadeguatezza della vecchia cittadinanza territoriale rispetto all'evoluzione dei bisogni sociali verificatasi con l'impennata demografica ed economica del Settecento, cfr. L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 43 ss. Il passaggio alla situazione attuale è stato scandito, dopo l'accentuazione dell'accentramento del periodo fascista, dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale (art. 5 Cost.) e dalla sua effettiva promozione con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

(48) Cfr. S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2003, p. 77 ss., che sottolinea l'inevitabilità di questo intreccio.

(49) Cfr. P. CECCARELLI, *Pianificazioni territoriali e politiche locali*, in M. CAMMELLI (a cura di) *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 529 ss.

(50) Cfr. G. SCIULLO, *La localizzazione delle infrastrutture*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 585 ss.; C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme. Il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Assago, Cedam, 2011, p. 205 ss.

5. L'autonomia locale passa per il centro: l'occasione perduta del referendum costituzionale

Conclusivamente, si può osservare che la disciplina giuridica non corrisponde pienamente alla "città" perché, quanto al territorio, i confini degli enti territoriali locali non sempre sono coincidenti con l'unità economico-sociale della città, quanto alla popolazione, il criterio della residenza non sembra rispondere al dato della presenza di soggetti che per il carattere di stabilità con cui vengono in contatto con l'amministrazione locale dovrebbero essere considerati parte di essa.

Ma soprattutto, l'istituzione rappresentativa della città, pur riflettendo l'aspirazione alla democrazia⁵¹ che ne è alla base, non solo non è ancora pienamente rappresentativa della popolazione, ma rimane legata nella sua azione di perseguimento degli interessi di quest'ultima alle decisioni prese da altri livelli politici. Questo assetto del nostro ordinamento, in cui gli ambiti e i modi di esercizio dell'autonomia locale sono individuati dallo Stato, dipende dalla natura di enti non sovrani e originari, ma derivati, degli enti territoriali locali. La nozione di autonomia stessa è riferibile solo a un ente derivato, in quanto presuppone una relazione con l'altro ente rispetto al quale si predica l'autonomia, e che riconosce questa stessa autonomia⁵². Non essendo l'autonomia locale preesistente allo Stato, è lo Stato che determina l'ampiezza delle forme in cui questa autonomia può estrinsecarsi. Quindi, se «ogni comunità stanziata su un territorio che sia omogeneo sotto il profilo economico e

(51) E infatti, sul piano sostanziale, la qualità democratica di un ordinamento può misurarsi sul grado di vicinanza o di coincidenza tra governanti e governati e sul modo in cui il potere è articolato in una pluralità di centri di decisione politica; in questo senso l'autonomia è elemento che caratterizza la forma di Stato democratica (E. CHELI, *Sullo sviluppo delle autonomie in Italia: dal modello alla prassi*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 535).

(52) Poiché «il valore dell'autonomia, di una qualsiasi autonomia, emerge solo se essa viene delineata nei confronti di chi, o di che cosa, la scelta che garantisce sia, appunto, autonoma. L'autonomia, dunque, non è una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione» (A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, II); dal che deriva che si può parlare di autonomia solo se manca la sovranità (S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 18). Cfr. E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 5-80, che ricorda che gli Enti locali, in quanto ordinamenti giuridici particolari, devono essere legittimati dall'ordinamento generale che ne autorizza l'esistenza, e che essi «in tanto esistono in quanto siano ammessi dall'ordinamento generale», il quale detta regole per i rapporti con l'ordinamento generale.

sociale contiene *in nuce* i presupposti necessari e sufficienti per potere assurgere a centro autonomo di iniziativa politica⁵³, oggi⁵⁴ così come prima delle riforme legislative e costituzionali che hanno conferito maggiori spazi di autonomia agli Enti locali territoriali, il grado di essa è attribuito sempre ad opera dell'ordinamento dello Stato, al quale spetta di fissare i limiti entro i quali questi ultimi possono svolgere la loro azione politica. E nel nostro ordinamento il carattere derivato dell'autonomia locale fa sì che le scelte di differenziare gli enti sono prese dal centro⁵⁵ o dalle Regioni⁵⁶. Peraltro, il principio di differenziazione e adeguatezza, introdotto nella Costituzione dalla riforma del 2001, principio guida che il legislatore statale e regionale deve seguire quando attribuisce le funzioni amministrative agli Enti locali territoriali, è stato declinato in senso egualitarista dal legislatore statale⁵⁷, nel senso che la differenziazione è

(53) T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, XXI, 1971.

(54) Si vedano sul tema gli studi raccolti in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., che interrogandosi sulle relazioni tra governo dei sistemi locali e corrispondenti ambiti territoriali riscontra una cedevolezza del rapporto determinato dall'aumento «di significative quote di poteri decisionali rilevanti sul territorio e sulle relative dinamiche economico-sociali sottratte al governo locale o che quest'ultimo, ed è il caso più frequente, è costretto a condividere con altri attori e ad altri livelli»; e che ciò sia dovuto solo in casi limitati alla vera e propria ultraterritorialità di decisioni altrui, e in molti invece «all'aumento e all'eterogeneità degli interessi pubblici in gioco nelle politiche di settore, nonché all'ampia interdipendenza di regolazioni e decisioni, per lo più affidate a livelli diversi, che ne consegue». Questa sarebbe «la ragione per la quale negli ultimi decenni i governi locali (non solo italiani) hanno aumentato le competenze ma perduto, relativamente alle politiche pubbliche più rilevanti, quote non trascurabili di autodeterminazione» (M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, *ivi*, pp. 17-18).

(55) La «differenziazione dal centro» da taluno è ritenuta non rispettosa dell'autonomia locale, dal momento che una soluzione differenziata assunta dal centro non può sortire lo stesso effetto di normative adottate in autonomia, in termini concettuali e operativi, dato che la valutazione dei diversi contesti locali è impossibile a livello nazionale (cfr. M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., p. 355).

(56) In questo senso, osserva che la legislazione regionale rappresenta l'unico strumento per garantire i principi di adeguatezza e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli Enti locali F. PALAZZI, *Uniformità e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli Enti locali*, in *Comuni d'Italia*, 11, 2001, p. 1457 ss.

(57) Osserva M. CAMMELLI, *Le città dimenticate*, in M. CAMMELLI, P.A. VALENTINO (a cura di), *Citymorphosis. Politiche culturali per città che cambiano*, Milano, Giunti, 2011, pp. 12-13, che l'uniformità locale ha una radice culturale, basata sul binomio unità politica-unità amministrativa, ma anche ha come motivazione la diffidenza dei Comuni nei confronti delle Regioni e del loro «neocentralismo», rispetto al quale «l'uniformità statale si pone come interposta e più gra-

stata effettuata tra livelli territoriali, non tra singoli enti⁵⁸. A parte la possibilità data alle Regioni di attribuire agli enti locali territoriali ulteriori funzioni rispetto a quelle fondamentali attribuite da legge statale, e gli ampi margini di autonomia riconosciuti agli Statuti delle Città metropolitane, si è quindi dettato per gli Enti locali un ordinamento uguale, con le stesse funzioni e la medesima forma di governo.

Una risposta a questo problema, oltre alla presenza di organi di consultazione tra enti, come il Consiglio delle autonomie locali in sede regionale, e alla concertazione effettuata attraverso il sistema delle Conferenze⁵⁹, è la rappresentanza delle “città” nei livelli di governo superiori. In questo senso il disegno di legge n. 2613, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», non approvato dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, prevedeva che il ramo del Parlamento rappresentativo delle istituzioni territoriali fosse composto anche da Sindaci⁶⁰.

dita tutela», e i timori dei piccoli Comuni di una differenziazione che porterebbe al disvelamento delle proprie difficoltà e alla necessità di procedere a una propria drastica semplificazione, mentre viceversa le Regioni nel riconoscimento delle autonomie locali vedrebbero una *deminutio* del proprio ruolo.

(58) Così la l. n. 131/2003, art. 2, c. 4, lett. c), indica tra i criteri direttivi per l'individuazione delle funzioni fondamentali quello della necessità di «valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione».

(59) Ritiene necessario un ripensamento complessivo del sistema delle conferenze e del Consiglio delle autonomie locali, relativamente al quale registra «risultati diffusamente considerati scarsamente incisivi, formalistici e comunque lontani dalle aspettative», L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 896. Sul punto, si veda A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, 3, 2012, p. 547 ss.; M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Coordinare i CAL delle regioni: una proposta per il federalismo italiano*, in *federalismi.it*, 11, 2011, p. 11 ss.; L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed Enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2006, p. 1291 ss.; A. PIRAINO, *Il Consiglio delle autonomie. Problema o opportunità?*, in *Amministrazione civile*, 3, 2006, p. 26 ss.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2003, p. 907 ss.

(60) Il disegno di legge di riforma costituzionale prevedeva che il Senato della Repubblica fosse composto da senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali – il cui numero non avrebbe potuto essere inferiore a due per Regione ma sarebbe variato in proporzione alla loro popola-

La presenza di componenti espressione dei Comuni (e dunque anche delle Città metropolitane) nell'organo legislativo statale continua però a sembrare auspicabile, per renderli partecipi del processo di elaborazione delle politiche incidenti sui propri spazi di autonomia⁶¹ e capaci di meglio svolgere la propria funzione di limite, di contestazione e di controllo rispetto al potere centrale⁶².

zione – eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, con durata del mandato coincidente con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali fossero stati eletti. Dal punto di vista delle competenze, il Senato avrebbe avuto un ruolo non meramente consultivo in relazione alle scelte atte ad incidere sul sistema delle autonomie locali, prevedendosi il suo concorso, paritario rispetto all'altro ramo del Parlamento, all'esercizio della funzione legislativa in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, e per le leggi di cui agli articoli 119, c. 6 (legge determinante i principi generali per l'attribuzione agli Enti locali e alle Regioni di un proprio patrimonio) e 120, c. 2 della Costituzione (legge che indica le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi).

(61) L'importanza che ogni intervento che incida sull'autonomia debba essere correlato e, in certo modo, compensato da una maggiore capacità di intervenire nelle sedi dove le scelte vengono assunte è richiamata da L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in questa *Rivista*, 1, 2014, p. 125. In questo senso, secondo L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende*, Assago, Cedam, 2010, p. 124, «l'instaurazione di una seconda Camera che, meglio riflettendo la struttura policentrica dell'ordinamento, sia in grado di veicolare all'interno della suprema organizzazione costituzionale l'interesse degli enti costitutivi della Repubblica a una legislazione (finalmente) "adeguata" alle loro esigenze ben potrebbe rappresentare, in una prospettiva dinamica, il punto di arrivo del principio di promozione delle autonomie sancito dall'articolo 5. E darebbe compiuta attuazione, nella sostanza, a una disposizione costituzionale che, limitatamente all'adeguamento dei metodi della legislazione, deve ritenersi (tuttora) inattuata. L'Autore rimarca che questa seconda Camera servirebbe a dare rilievo non agli interessi delle comunità locali, che trovano già una loro forma di rappresentanza, ma agli interessi degli enti esponenti di queste comunità (*ibidem*, p. 119).

(62) Funzioni dei poteri substatuali come strumento di divisione dei poteri in senso verticale individuate da S. CASSESE, *Poteri locali, Regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro amm.*, 1, 1995, p. 221 ss., oltre alle funzioni di "valvola di sfogo" (che consente alle minoranze il potere di governo) e di "scaldare i muscoli" (cioè sperimentare alleanze politiche e istituti nuovi), già svolte dagli Enti locali.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione europea*

Roberto Cavallo Perin

L'articolo analizza i caratteri delle due principali integrazioni cui ha partecipato l'Italia per la sua costituzione come Stato nazionale più di centocinquanta anni fa e quella più recente e tuttora in corso cui partecipa insieme agli altri Stati per la definizione dell'ordinamento sovranazionale dell'Unione europea. Si rileva come in entrambe le esperienze l'integrazione non si sia affermata in modo omogeneo in tutti i settori dei relativi ordinamenti e come la stessa non sia avvenuta in prevalenza per effetto di norme generali e astratte, ma attraverso differenti forme di cooperazione amministrativa.

*Può parlarsi dunque di una pluralità di riunificazioni perché molti e differenti sono le istituzioni e i settori coinvolti. Ciò spiega perché sia frequente l'asimmetria nell'integrazione del Regno d'Italia o nell'Unione, poiché si tratta in realtà non di un'unica relazione ma di più relazioni parallele tra più istituzioni, ciascuna con una propria *reductio ad unitatem*, che è differente a seconda delle istituzioni e dei settori.*

1. L'integrazione tra uniformità e parallelismi

È d'interesse provare a comprendere i caratteri delle due principali integrazioni cui ha partecipato l'Italia, quella di centocinquanta anni or sono che è all'origine della sua costituzione come Stato nazionale e quella più recente e tuttora in corso in cui partecipa insieme a molti altri Stati alla definizione dell'ordinamento sovranazionale Unione europea, poi-

(*) Lo scritto è destinato alla pubblicazione in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. I a cura di R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in corso di pubblicazione, Firenze University Press.

ché in entrambe le esperienze l'integrazione non si è affermata in modo omogeneo in tutti i settori dei relativi ordinamenti e la stessa non è avvenuta in prevalenza per effetto di norme generali e astratte.

Il diritto amministrativo in particolare ha visto negli ultimi vent'anni molte materie o istituti giuridici divenire oggetto di una disciplina dell'Unione europea e per alcuni settori il processo d'integrazione è stato evidente. Oltre alla creazione della moneta unica, la disciplina europea è stata di grande rilievo per l'agricoltura, per l'ambiente, per gli appalti pubblici e per molte delle attività d'interesse economico generale, talvolta come vera e propria disciplina di dettaglio in direttive o regolamenti, talaltra come disciplina di principio.

Di converso non si può non rilevare che è inesistente – nonostante i tentativi¹ – una disciplina generale sul procedimento amministrativo, sulla validità degli atti amministrativi o sui beni pubblici², come del pari è assente una disciplina generale³ sulle obbligazioni e sui

(1) Risoluzione Parlamento europeo 15.1.2013, con raccomandazioni alla Commissione per un diritto dell'Unione europea sui procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//IT> e relative raccomandazioni in allegato. Si veda la successiva risoluzione Parlamento europeo 9.06.2016, per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//IT#BKMD-8>.

(2) Cfr. *ReNEUAL Model Rules 2014* e in particolare H.C.H. HOFMANN, J-P. SCHNEIDER, J. ZILLER (a cura di), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book II – Administrative Rulemaking*, Reneual 2014, in www.reneual.eu. In tema si vedano: F. DE LEONARDIS, *Tra leggi di unificazione del 1865 e legge europea sul procedimento amministrativo*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; P. CRANG, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*, in *European Public Law*, 19, 2013, p. 503; D.-U. GALETTA, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?*, Heidelberg - Dordrecht - London - New York, 2011, p. 7 ss.; G. DELLA CANANEA, *Procedural Due Process of Law Beyond the State*, in A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTORFF, P. DANN, M. GOLDMANN (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*, Heidelberg, 2009, p. 965 ss.; M.A. GLASER, *Les relations entre administrations pour l'exécution du droit de l'Union*, in J.-B. AUBY, J. DUTHIEL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administrative européen*, Bruxelles, 2014, p. 437 ss.; U. STELKENS, *Vers la reconnaissance de principes généraux paneuropéens du droit administratif dans l'Europe des 47?*, *ivi*, p. 731 ss.

(3) Cfr. sull'incompiuto codice civile europeo da ultimo: G. ALPA, *Il diritto privato europeo: significato e confini del sintagma*, in G. CAPILLI, G. ALPA (a cura di), *Lezioni di diritto privato europeo*, Padova, 2007, p. 3 ss.; A. CIATTI, *Postilla sull'attitudine unificatrice del diritto privato dell'Unione europea*, in *Contr. e impr. Europa*, 2012, p. 180 ss.; R. SCHULZE, J. STUYCK (a cura di), *Towards a European Contract Law*, Munich, 2011, *passim*; S. CÁMARA LAPUENTE (a cura di), *Derecho privado europeo*,

contratti⁴, sull'attività d'impresa in Europa⁵, certo d'interesse anche per la pubblica amministrazione⁶. L'assenza risulta più marcata ove si consideri che proprio tali discipline di diritto pubblico o privato sono generalmente indicate come costitutive dell'unicità giuridica di un mercato europeo⁷, cioè i settori del diritto (commerciale e amministrativo) che anche storicamente sono stati il *diritto pubblico o privato dell'economia*. Un mercato che si è sempre pensato unico, poiché di esso si è – ciò nonostante – predicata una disciplina-cultura giuridica uguale che lo conforma, non importa se di fonte normativa o giudiziale, che certo deve essere capace di deroghe ed eccezioni, non però in ragione della nazionalità delle imprese, della nazionalità degli individui, della nazionalità dei territori.

Madrid, 2003, *passim*.

(4) Per eccezioni: Conv. Vienna sulla vendita: Conv. Nazioni Unite dell'11 aprile 1980, ratif. con l. 1.12.1985, n. 765; Dir. n. 1999/44/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio 25.5.1999; G. AJANI, *Un diritto comune europeo della vendita? Nuova complessità*, in *Contr. e impr.*, 2012, p. 71 ss.; M. BIN, *Per un dialogo con il futuro legislatore dell'attuazione: ripensare l'intera disciplina della non conformità dei beni nella vendita alla luce della direttiva comunitaria*, in *Contr. e impr. Europa*, 2000, p. 403 ss.; G. ALPA, G. CONTE, U. PERFETTI, F.G. VON WESTPHALEN (a cura di), *The Proposed Common European Sales Law - the Lawyers' View*, Munich, 2012; C. CASTRONOVO, *Sulla proposta di regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita*, in *Europa e diritto privato*, 2012, p. 289 ss.; F. GALGANO, *Dai principi Unidroit ai principi europei sulla vendita*, in *Contr. e impr.*, 2012, p. 1 ss.; S. A. SÁNCHEZ-LORENZO, *Common European Sales Law and Private International Law: Some Critical Remarks*, in *Journal of Private International Law*, 2013, p. 191 ss.; F. RAGNO, *Convenzione di Vienna e diritto privato europeo*, Padova, 2008.

(5) Sulla c.d. *Lex mercatoria*: F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2010, p. 217, *passim*; da ultimo F. SBORDONE, *Contratti internazionali e lex mercatoria*, Napoli, 2008; F. MARRELLA, *La nuova lex mercatoria: principi Unidroit ed usi dei contratti del commercio internazionale*, Padova, 2003. Sui settori: Dir. 2006/123/CEE del Parlamento e del Consiglio 12.12.2006, *Bolkestein*; Dir. 2011/83/UE del Parlamento e del Consiglio 25.10.2011, *sui consumatori*; Dir. 2006/112/CEE del Consiglio 28.11.2006, *sull'Iva*; art. 54, § 2, TFUE; Dir. 2012/30/UE del Parlamento e del Consiglio 25.10.2012, *su tutela dei soci e terzi verso società per azioni*; Dir. 2009/133/CEE del Consiglio 19.10.2009, *regime fiscale per fusioni, scissioni, ecc., e al trasferimento di sede di SE o SCE*; su antidiscriminazione: Dir. 2000/43/CEE del Consiglio 29.6.2000 *su razza e o etnia*; Dir. 2000/78/CEE del Consiglio 27.11.2000, *su occupazione e condizioni di lavoro*; Dir. 1999/70/CEE del Consiglio 28.6.1999, *su lavoro a tempo determinato ACCORDO CES, UNICE e CEEP*; Dir. 2011/7/UE del Parlamento e del Consiglio 16.2.2011, *sui ritardi nelle transazioni commerciali*; da ultimo: M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano, 2012, p. 159 ss.

(6) S. CIMINI, *Evoluzione dei caratteri degli enti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(7) J. ZILLER, *Les droits administratifs nationaux: caractéristiques générales*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, cit., pp. 746-749.

Senonché a ben vedere la fenomenologia di un'integrazione nient'affatto omogenea non può dirsi una novità e forse neppure una mancanza o difetto in senso proprio, dovendosi considerare normale nei processi d'integrazione⁸. L'Italia in particolare annovera un illustre precedente proprio nel primo processo d'integrazione, ove si sono addirittura mantenute per sessant'anni le molte interpretazioni "parallele" del medesimo codice civile del 1865, con le Cassazioni di Torino, di Firenze, di Napoli, di Palermo e poi dal 1878 di Roma (r.d. 24 marzo 1923, n. 601).

2. L'integrazione amministrativa concreta delle istituzioni e la pluralità delle unificazioni

Anche tra le materie che sono divenute diritto amministrativo unitario per tutti gli Stati membri dell'Unione europea emergono strumenti o modelli che si ripetono con una certa precisione nelle due esperienze d'integrazione e che pare qui d'interesse indicare, a cominciare dalla più evidente e di maggiore rilevanza che ha ad oggetto la stessa definizione delle istituzioni preposte alla cura degli interessi del nuovo ordinamento unitario, dell'Italia prima e dell'Unione poi.

Le nuove istituzioni d'unione nei due casi sono state essenzialmente giustapposte alle preesistenti e il raccordo nel nuovo ordinamento è avvenuto con "piccoli tratti di penna" che sono stati scritti essenzialmente dall'amministrazione italiana o dalla giurisdizione dell'Unione europea, per una ragione essenziale che è strutturale e deriva direttamente dalla teoria degli atti giuridici del diritto pubblico continentale.

L'effettività del nuovo ordinamento unitario è storicamente data dalla sua concreta definizione, che è propria del provvedimento amministrativo o del provvedimento giurisdizionale e non della legislazione, poiché essa – come norma astratta – piuttosto segue o precede la concreta evoluzione dettata da atti o fatti giuridici (concreti).

(8) Per l'individuazione nella procedura di cooperazione rafforzata (artt. 20 TUE e art. 326 ss. TFUE) di uno strumento utile a un'integrazione differenziata: F. FABRINI, *Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary*, in *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 40, n. 3, 2013, p. 197 ss.

Trattare delle leggi sull'unificazione amministrativa non può certo portare a negare la precedente esperienza d'unificazione delle istituzioni amministrative, in particolare dei Ministeri, degli organi centrali o periferici di ciascun Ministero⁹, sia esso quello dell'Interno, degli Affari Esteri, della Pubblica Istruzione, di Grazia, Giustizia ed Affari Ecclesiastici, dei Lavori Pubblici, di Agricoltura, Industria e Commercio.

Istituzioni per le quali l'unificazione concreta è stata definita – previa epurazione o volontaria adesione – dall'inquadramento nei ruoli¹⁰ dei Ministeri italiani dei dipendenti degli Stati preunitari, sottoponendo al controllo statale gli organi degli Enti locali, sopprimendo o riunendo sedi d'ambasciata, il tutto con concreti atti d'amministrazione da cui sono scaturite nuove istituzioni ministeriali o un nuovo sistema degli Enti locali¹¹.

Atti d'amministrazione che divengono strumento d'integrazione del personale proveniente dalle istituzioni degli Stati preunitari, con una mobilità anzitutto geografica che comporta una riallocazione del personale, che determina a sua volta nel tempo la creazione di un'identità e di

(9) C. CUDIA, *Pubblica amministrazione e valutazioni tecniche: profili organizzativi*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(10) Con ridefinizione degli organici dei Ministeri, degli stipendi, delle disponibilità, aspettative, congedi, cumuli di impieghi e pensioni; cfr. per tutti: G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli Italiani*, Bologna, 2015; S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, p. 54; A. SANDULLI, G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 47 ss.; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, p. 33.

(11) R.d. 11.1.1861, *Aumento della pianta numerica degl'Impiegati del Ministero dell'Interno*, in *Celerifera*, 2394-2395; r.d. 6.11.1861, *Nuova pianta del Personale del Ministero degli Affari Esteri*, in *Celerifera*, 2179; r.d. 14.02.1861, *Nuova pianta numerica e stipendi degli Ufficiali ed Impiegati nel Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Celerifera*, 589-590; r.d. 20.1.1861, *Nuova pianta numerica degl'Impiegati del Ministero di Grazia, Giustizia ed Affari Ecclesiastici*, in *Celerifera*, 490-49; r.d. 21.12.1860, *Pianta organica e Quadro di riporto del Personale del Ministero dei Lavori Pubblici*, in *Celerifera*, 241-245; r.d. 8.3.1861, *Aggiunta alla pianta numerica del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio*, in *Celerifera*, 525-528; r.d. 5.1.1861, *Nuova pianta numerica del personale dell'amministrazione centrale delle Finanze*, in *Celerifera*, pp. 433-435. G. IUDICA, *L'unificazione attraverso l'organizzazione*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; B. GAGLIARDI, "Al servizio dell'integrazione": il funzionario pubblico europeo, *ibid.*; A.M. CHIARELLO, *L'organizzazione centrale dello Stato ed il modello ministeriale*, *ibid.*; E.A. APICELLA, *Pubblico impiego: poteri organizzativi e gestionali*, *ibid.*

una cultura nazionale d'amministrazione¹², che ora pare affacciarsi anche per l'Unione europea¹³.

Dal punto di vista dell'analisi teorica l'integrazione per via amministrativa si afferma più chiaramente come relazione tra istituzioni, dunque come pluralità di riunificazioni di differenti istituzioni¹⁴. Ciò consente di spiegare perché si abbia di frequente un'asimmetria nell'integrazione verso un unico ordinamento, poiché si tratta in realtà non di un'unica relazione tra ordinamenti ma di più relazioni parallele tra più istituzioni, dunque tra ordinamenti, ciascuna con una propria concreta *reductio* ad unità, più o meno forte dal punto di vista della coesione politico-territoriale, che può essere differente a seconda delle istituzioni prese in considerazione (BCE - Banche centrali; Corti dei Conti UE e nazionali, ecc.) e dei settori di riferimento (finanziario, agricoltura, ecc.).

Appare così corretto parlare di pluralità di processi d'unificazione (più Ministeri, sistema Enti locali, ecc.) ma anche di una molteplicità dei tipi di riduzione a unità, che non sempre si afferma strutturalmente (Ministeri, ecc.), talvolta solo funzionalmente (organi della giurisdizione, Banche centrali, ecc.), senza poter affermare che per il processo d'integrazione ad unità l'ultima sia meno effettiva della prima, senza dover predicare la necessità di un completamento del percorso, senza poter definire una sequenza tipo di fasi procedurali dei processi di unificazione, di cui occorra assicurare inevitabilmente il completamento, poiché come è noto la nascita di un ordinamento giuridico si afferma

(12) G. GRÜNER, *Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; G. DE VINCI, *L'effetto unificante delle relazioni sindacali sull'evoluzione organizzativa delle pubbliche amministrazioni*, *ibid.*; G. MELIS, *Gli impiegati pubblici*, in *Id.* (a cura di), *Impiegati*, Torino, 2004, pp. 20-21; G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, II ed., 2014, p. 79; S. SEPE, *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, 1996, p. 148.

(13) Cfr. Corte giust., 9.9.2003, C-285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*; B. GAGLIARDI, "Al servizio dell'integrazione": il funzionario pubblico europeo, cit.

(14) Si veda - oltre alla già citata giurisdizione civile - anche l'unificazione delle banche di emissione in Banca d'Italia (1893) che ha mantenuto per 32 anni dall'unificazione del Regno ben cinque istituti di emissione: G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, 1968, p. 48 ss.; M. COSTA CARDOL, *Ingovernabili da Torino. I tormentati esordi dell'Unità d'Italia*, Milano, 1989, p. 210.

come originale, nel senso di differente per ogni epoca storica, ma soprattutto nel senso di peculiare ad ogni istituzione presa a riferimento. Le leggi di unificazione del 1865 non sono dunque che l'episodio più noto del processo di unificazione amministrativa d'Italia, quello destinato a conformare negli anni le istituzioni italiane e che perciò ancor oggi è celebrato giustamente come la legislazione dell'unificazione, ciò che dell'unificazione resta tuttavia la definizione astratta¹⁵.

3. Effettività asimmetrica dell'integrazione amministrativa nei diversi settori d'amministrazione pubblica

È noto che diversa è stata l'evoluzione d'integrazione europea nei vari settori.

La disciplina comunitaria sulla sicurezza sociale del 1971 favorisce sin da subito la piena equivalenza delle condizioni di lavoro a prescindere dallo *status* di cittadino, con vantaggio anche per i migranti¹⁶. Dello stesso anno è la prima direttiva sugli appalti di lavori (1971) che diventa legge sei anni dopo¹⁷, ma occorre aspettare oltre vent'anni perché la fonte europea divenga la disciplina di riferimento per i contratti della pubblica amministrazione italiana. Certo occorre attendere le direttive nei diversi settori e poi il "Testo unico" degli anni Novanta su tutte le procedure d'appalto¹⁸, ma il cambiamento di fonte – da nazionale a eu-

(15) COSÌ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969, p. 75. Da ultimo si veda il fascicolo 1, 2015 della Rivista *Amministrare*, interamente dedicato alle leggi di unificazione amministrativa, con contributi di P. AIMO, *Comuni e Province, funzioni e controlli (all. A)*, *ivi*, p. 7 ss.; F. BONINI, *Comuni e Province, circoscrizioni (all. A)*, *ivi*, p. 55 ss.; G. TOSATTI, *Sicurezza pubblica, organizzazione centrale e periferica (all. B)*, *ivi*, p. 91 ss.; S. MORI, *Sicurezza pubblica, diritti (all. B)*, *ivi*, p. 131 ss.; M. SORESINA, *Sanità pubblica (all. C)*, *ivi*, p. 179 ss.; F. MERUSI, *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*, *ivi*, p. 225 ss.; S. POLSI, *Lavori pubblici (all. F)*, *ivi*, p. 287 ss.; M. CONSITO, *Modelli organizzativi d'integrazione europea: il diritto di asilo e la libera circolazione (dell'asilante)*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; F. TIGANO, *Organizzazione dell'ordine pubblico*, *ibid.*

(16) Reg. 1408/1971/CEE del Consiglio 14.6.1971, *su sicurezza sociale dei lavoratori (subordinati o autonomi) e loro familiari che si spostano all'interno della Comunità*.

(17) Dir. 71/304/CEE del Consiglio 26.7.1971; Dir. 71/305/CEE del Consiglio 26.7.1971, poi l. 8.8.1977, n. 584.

(18) Dir. 92/50/CEE del Consiglio 18.6.1992, appalti di servizi; Dir. 93/37/CEE del Consiglio 14

ropea – si attesta grazie all'opera della Corte di giustizia, che negli anni ha definito l'interpretazione e «cavato dalla cultura giuridica europea» importanti istituti giuridici (organismo di diritto pubblico; *in house providing*; cooperazione tra amministrazioni; mercato rilevante; produttore di beni e servizi; contratto a titolo oneroso; concessione di costruzione o di servizi; ecc.) posti a completamento e chiarimento del sistema normativo degli appalti, idonei a dare effettività all'ordinamento dell'Unione europea nei singoli Stati membri.

Una nomofilachia della Corte di giustizia che ricorda i migliori momenti delle Corti di legittimità o costituzionali degli Stati nazionali, perché si rivela colta, attenta al caso e capace di quel guizzo d'innovazione che appare necessario ai processi d'integrazione.

Tale integrazione normativa e giurisprudenziale – nonostante sia generalmente considerata tra le meglio riuscite o le più avanzate unitamente ad altri settori – non può oscurare la tuttora bassa percentuale di contratti che in Italia sono sopra la soglia di rilevanza europea (20%)¹⁹ e dell'irrelevante partecipazione delle imprese di altri Stati membri (1,6%)²⁰.

La ragione anche in questo caso è tutt'affatto strutturale e dipende dalla natura degli atti e dal ruolo delle funzioni chiamate a definire l'organizzazione degli Stati membri nell'ordinamento dell'Unione europea: inter-

giugno 1993, appalti di lavori; Dir. 93/36/CEE del Consiglio 14.6.1993, appalti di forniture. G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di) *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014; S. PONZIO, *L'integrazione organizzativa europea nel settore degli appalti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(19) Commissione UE, Commission staff working paper, *Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, 1, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf, 27.

(20) Commissione UE, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, COM(2011), 27.1.2011, 15 final, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:it:PDF>, 4. Cfr. G. GIOVANNINI, *Relazione in Atti del Convegno: Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, 14 maggio 2014, in *Ius Publicum Network Review, Report e Documentazione, Contratti della pubblica amministrazione, Link esterni*, p. 4 ss., in http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/18_11_2015_18_40_Atti_del_Convegno_Consiglio_di_Stato_14_05.pdf.

venendo la normazione in astratto e la giurisdizione in via d'eccezione, entrambe le funzioni non riescono a stabilizzare e rendere effettivo un ordinamento oltre un certo grado²¹.

È l'amministrazione pubblica con l'organizzazione (esternalizzazione) delle forniture, dei servizi e dei lavori a definire nel bando di gara la soglia di rilevanza di ciascun contratto, dunque il grado di realizzazione di un mercato unico in Europa, di una conformazione della domanda e dunque della stessa offerta dei produttori (politica industriale).

L'integrazione tra mercati rilevanti dipende perciò essenzialmente dall'integrazione tra imprese (offerta) ma ancor prima dall'integrazione tra amministrazioni pubbliche (domanda), situate in ambito nazionale e tra queste, quelle che sono istituzioni dell'Unione europea, dalla necessità che queste cooperino²², secondo un sistema di competenze organizzato in rete, ove è la relazione d'integrazione tra amministrazioni nazionali ed europee a favorire la crescita di ordinamenti capaci di determinare – per così dire – un disarmo bilanciato dei preesistenti nazionalismi amministrativi²³.

(21) G. M. RACCA, *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiadecide Rapporto 2015*, Bologna, 2015, p. 489 ss.

(22) Per l'affermazione di un "obbligo di cooperazione" in capo alle amministrazioni nazionali (197 TFUE): Dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12.12.2006, sui *servizi nel mercato interno*, considerando n. 105, art. 29, c. 1; art. 17, Reg. (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23.4.2008, *codice doganale comunitario*; Racc. 2009/524/CE della Commissione, del 29.6.2009, *misure per migliorare il funzionamento del mercato unico*. Cfr. M. LOTTINI, *From 'Administrative Cooperation' in the Application of European Union Law to 'Administrative Cooperation' in the Protection of European Rights and Liberties*, in *European Public Law*, 2012, p. 128 ss.; F. LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, in *European Public Law*, 2010, p. 597 ss.; P. SUTHERLAND, *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge. Report Presented to the Commission by the High Level Group on the Functioning of the Internal Market*, 28.10.1992.

(23) Cfr. art. 298 TFUE, ove si afferma l'esistenza di un'*amministrazione europea* «aperta, efficace e indipendente». Cfr. F. D'ANGELO, *I modelli organizzativi e la coamministrazione*, in R. CAVALLI PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; F. DE LEONARDIS, *Tra leggi di unificazione del 1865 e legge europea sul procedimento amministrativo*, cit.; Parlamento UE, *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, 2010, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI_ET\(2010\)432743_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI_ET(2010)432743_EN.pdf).

4. *L'integrazione delle amministrazioni pubbliche tra adeguatezza delle istituzioni e sussidiarietà relativa*

Certo sono un sintomo evidente d'integrazione e di comunanza culturale in Unione europea molti istituti e discipline giuridiche che permangono essenzialmente eguali quanto meno a partire dai primi cento anni dell'unificazione italiana²⁴. Negli appalti pubblici si è vista emergere una disciplina giuridica europea che – al di là del *nomen juris* – non ci è affatto estranea: così l'organizzazione *in house providing*, la cooperazione tra amministrazioni²⁵ e la concentrazione negli acquisti, la concessione di lavori e di servizi, tutte le forme di scelta del contraente e così via, ove – al di là dell'enfasi – è più ciò che si afferma come comune, come linea interpretativa di continuità di una cultura del diritto amministrativo che non è affatto nazionale, ma che emerge come scienza giuridica europea²⁶.

Oltre la potenza d'integrazione che è propria di una cultura giuridica comune si deve riconoscere che ad emergere è soprattutto l'organizzazione dell'amministrazione e ancor prima la sua capacità giuridica, che può promuovere e guidare ulteriori vicende d'integrazione.

È sufficiente pensare alla forza d'integrazione che può sviluppare la cooperazione transfrontaliera tra centrali pubbliche d'acquisto, all'inevitabile effetto di favore per l'attività transnazionale delle imprese che ne deriva, che può essere addirittura programmato in via graduale, a dare

(24) Osserva l'"*Europeanization of administrative law*": J. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, p. 285 ss.

(25) Artt. 6 e 197 TFUE. J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Avant-Propos*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, cit., p. 14 e *Id.*, *Introduction: Degré de convergence de droits administratifs dans le creuset du droit européen*, *ivi*, p. 1283 ss.; M.P. CHITI, *Lo Spazio amministrativo europeo*, in *Studi in Onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, I, p. 168 ss.; E. CHITI, *Trattato di Lisbona. La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, pp. 241-245; N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004.

(26) Si consenta il rinvio a R. CAVALLO PERIN, *Relazione conclusiva*, in Atti del Convegno: *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, Roma, 14 maggio 2014, in *Ius Publicum Network Review, Report e Documentazione, Contratti della pubblica amministrazione. Link esterni*, 38, in http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/18_11_2015_18_40_Atti_del_Convegno_Consiglio_di_Stato_14_05.pdf; si v. anche F. MERUSI, *Integration between EU law and national administrative legitimacy*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2013, p. 1 ss., *ivi*.

consistenza del potere d'integrazione di cui può essere capace l'amministrazione, anche utilizzando strumenti d'antica memoria²⁷.

Ancora oggi sono le pubbliche amministrazioni a segnare il grado di integrazione dei mercati e perciò tra ordinamenti, provocando processi d'innovazione grazie a una strategia contrattuale che può essere promossa semplicemente con una riorganizzazione di quanto si vuole ottenere dal mercato europeo (*outsourcing*), indicando capitolati a tal fine utili²⁸.

Se è utile all'integrazione un enunciato legislativo – anche solo dichiarativo – con il quale si precisa che non si possano vietare forme di cooperazione tra amministrazioni di differenti Stati membri²⁹, è certo che spetta poi alle singole amministrazioni aprire i propri bandi alle amministrazioni d'altri Stati, conformando una domanda che è utile per sé e per le amministrazioni di altri Stati membri.

La cooperazione tra amministrazioni può essere occasionale, ma anche definirsi per convenzione o in via strutturale, come con i Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)³⁰ o «altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione», da costituire anche fra *organismi di diritto pubblico*³¹ e disciplinati da un diritto nazionale anche diverso da quello del luogo di esecuzione del contratto³².

(27) Come la suddivisione in lotti nazionali che perciò divengono noti a tutte le imprese che vi partecipano, le quali sono perciò invogliate a ricercare sinergie con altri: l. 17.2.1884, artt. 3, 38. F. ROSTAGNO, *Contabilità di Stato, corso teorico-pratico sull'attuale sistema contabile del Regno d'Italia*, Milano, 1887, p. 36.

(28) Comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, 97/C, 372/03, del 9.12.1997.

(29) Dir. 2014/24/UE, art. 39, § 2. S. PONZIO, *L'integrazione organizzativa europea nel settore degli appalti pubblici*, cit.; G.M. RACCA, *Nuove prospettive per l'aggregazione dei contratti pubblici nel contesto europeo*, in R. FERNANDEZ ACEVEDO, P. VALCARCEL FERNANDEZ (a cura di), *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Cizur Menor, 2014, pp. 455-492; *Id.*, *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, cit., p. 489 ss.; *Id.*, relazione al convegno *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Roma, Consiglio di Stato, 14.5.2014, cit.

(30) Art. 39, § 5, Dir. 2014/24/UE.

(31) Cfr. l'esperienza dell'*European Health Public Procurement Alliance – EHPPA*, associazione di diritto francese costituita nel 2013 al fine di facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni. Cfr. <http://www.ebppa.com/wbat-ebppa>.

(32) Dir. 2014/24/UE, considerando n. 73, che richiama il Reg. 593/2008/CEE, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali cd. Roma I. Cfr. G.M. RACCA, *Joint Procurement Challenges*

L'effettività di un ordinamento e soprattutto il grado d'integrazione delle sue parti seno dunque dati – ora come un tempo – essenzialmente dall'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e dalla necessità di un'azione istituzionalmente integrata che le stesse debbono assicurare, non importa ora se come organizzazioni a rete su base convenzionale o strutturale, se come amministrazione attiva o di controllo, soggetta all'indirizzo politico oppure con amministrazioni indipendenti³³.

Perciò assumono rilievo crescente per le amministrazioni pubbliche i limiti – anche costituzionali – di adeguatezza e sussidiarietà (art. 5 TUE), come principi di riferimento dei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e Stati membri, che a ben vedere riguardano anzitutto i rapporti tra istituzioni e amministrazioni pubbliche ogni qual volta prese in considerazione dalla disciplina di settore³⁴.

Adeguatezza e sussidiarietà – come principio della cooperazione pubblica, dunque come misura della capacità di un contributo di ciascuno (competenza) – sono principi che coordinano a sistema una pluralità di

in the Future Implementation of the New Directives, in F. LICHÈRE, R. CARANTA, S. TREUMER (a cura di), *Modernising Public Procurement: the New Directive*, Copenhagen, 2014, p. 225 ss.; S. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2014, pp. 11-19, in http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20_03_2015_13_12-Ponzio_IusPub_JointProc_def.pdf.

Reg. 1082/2006/CEE del Parlamento e del Consiglio 5.7.2006, su *GECT*, mod. da Reg. 1302/2013/UE del Parlamento e del Consiglio 17.12.2013 (in vigore dal 22.6.2014). S. CARREA, *La disciplina del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Dir. comm. internaz.*, 2012, p. 611 ss.; V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 891 ss.; R. DICKMANN, *Il gruppo europeo cooperazione territoriale (GECT)*, in *Foro Amm. CDS*, 2006, p. 2902 ss.; A. ENGL, *Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Cooperation Groupings*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 2007, p. 5 ss.

(33) G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Organizzazioni sanitarie e contratti pubblici in Europa: modelli organizzativi per la qualità in un sistema di concorrenza*, in A. PIOGGIA, S. CIVITARESE MATEUCCI, G.M. RACCA, M. DUGATO (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità. Una prospettiva comparata*, Rimini, 2011, pp. 193-215. C. CUDIA, *Pubblica amministrazione e valutazioni tecniche: profili organizzativi*, cit.; G. PORTALURI, *Il principio d'imparzialità e i modelli organizzativi. Le autorità amministrative indipendenti*, *ibid.*; G. PRIMERANO, L. LAMBERTI, *Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative*, *ibid.*

(34) F. D'ANGELO, *I modelli organizzativi e la coamministrazione*, cit.; A. ROMEO, *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, cit.

enti per l'attuazione di una determinata politica pubblica (art. 5 TUE; art. 118, c. 2 Cost.), cioè conformano un'organizzazione pubblica che può dirsi istituzione dell'Unione europea, anche ove gli enti che la compongono sono tutti amministrazioni degli Stati membri³⁵.

Dal punto di vista dell'organizzazione pubblica è normale che non tutte le finalità di un ordinamento siano realizzate nello stesso tempo e nello stesso modo, né tutte ad opera delle nuove e giustapposte istituzioni, ma possono congruamente essere lasciate alla continuità di enti e organi preesistenti, oppure coordinati o utilizzati come organi ed enti dell'Unione (Corti dei Conti nazionali previo accordo; Banche centrali nazionali, Sindaco come Ufficiale di Governo, ecc.), ferma restando la clausola di salvaguarda ordinamentale offerta dal principio di sussidiarietà.

Una sussidiarietà intesa non nella sua vulgata più diffusa ma in quella di maggiore rigore istituzionale che richiama l'adeguatezza dell'organizzazione cooperante al sistema di riferimento. Il nuovo punto di vista dell'ordinamento unitario perciò non nega un contributo di competenza di enti e organi degli Stati membri al perseguimento delle politiche dell'Unione, sempreché organi ed enti dell'Unione siano legittimati a riaffermare la propria competenza non appena si constati l'insufficiente capacità dell'azione di organi ed enti degli Stati membri³⁶.

Incapacità tecnico-professionale³⁷ o anche solo economico-finanziaria ad assicurare lo svolgimento di una determinata funzione o attività in ragione dell'intervenuta evoluzione sociale, culturale, tecnologica o

(35) Cfr. M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (Considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1957, p. 183. Sull'amministrazione europea come "organizzazione integrata" di amministrazioni nazionali e dell'Unione da ultimo: L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, p. 23 ss., p. 249 ss.; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008, p. 146 ss., *passim*; E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, p. 45 ss.; C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, *ivi*, p. 256 ss.

(36) S. CIMINI, *L'evoluzione dei caratteri degli enti pubblici*, cit.

(37) La «capacità amministrativa» delle amministrazioni nazionali «di attuare il diritto dell'Unione» è «questione d'interesse comune» (art. 197 TFEU); cfr. E. CHITI, *Il Trattato di Lisbona*, cit., p. 221 ss.

economica delle possibilità di soddisfazione dei bisogni definita secondo un punto di vista sicuramente relativo, ma che istituzionalmente non può non essere quello dell'ordinamento unitario.

È pur sempre il punto di vista dell'ordinamento unitario che consente di concludere per l'adeguatezza-sussidiarietà delle strutture organizzative nazionali al perseguimento di politiche dell'Unione europea (art. 5 TUE). Trattasi di un giudizio relativo e consequenziale: il grado di adeguatezza delle strutture nazionali è definito dal grado di soddisfazione e integrazione delle politiche che l'Unione europea ha voluto assicurare, in considerazione della composizione complessiva del livello d'integrazione degli interessi che fanno capo all'Unione.

Un sistema delle competenze che assume particolare rilievo nell'organizzazione pubblica, poiché torna a dare ragione del vizio d'incompetenza come vizio dell'atto amministrativo – o dell'azione amministrativa – che è rilevante per i destinatari. Emerge infatti un sistema delle competenze che è relativo all'insieme delle organizzazioni pubbliche, intese unitariamente e senza soluzione di continuità tra quelle nazionali e dell'Unione, che è strettamente legato alla definizione dei mezzi (beni, professionalità e organizzazione) necessari a svolgere una determinata attività, sia essa una funzione o un servizio, che è ritenuta soddisfattiva di bisogni che l'ordinamento unitario vuole soddisfatti secondo un certo grado d'interesse locale, d'interesse nazionale o d'Unione che segna il grado d'integrazione e distribuzione – accentrata o decentrata – delle competenze dell'organizzazione pubblica che risulta necessaria per ogni epoca storica.

Adeguatezza che trova effettività in ragione dei processi di valutazione della qualità delle prestazioni, che dipende dalla possibilità per università e centri di ricerca di avere libera disponibilità dei dati che riguardano l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (*infra* § 8), ma ancor prima nel correlare l'accesso agli uffici e la progressione in carriera dei dipendenti pubblici alle professionalità (secondo altre scienze alle competenze) necessarie e utili all'esercizio delle attività di cui l'ente è competente.

Giudizio di adeguatezza che implica un accertamento delle professionalità e dei beni necessari allo svolgimento di una determinata funzione o servizio, al venire meno dei quali cessa la ragione giuridica

d'attribuzione di competenza a quell'organizzazione (art. 118 Cost.)³⁸. Organizzazione da intendersi non solo come persona giuridica in sé considerata ma anche come sua capacità di cooperare con altri enti pubblici nell'esercizio di funzioni e servizi, secondo quanto è stato espressamente riconosciuto dall'Unione europea³⁹ ma che da almeno un secolo era già cultura giuridica del diritto amministrativo nazionale⁴⁰, anticipando forse di alcuni decenni la teoria dei gruppi del diritto commerciale e quella della scissione tra titolarità e gestione nell'impresa.

5. Cultura giuridica comune e contraddizioni nei processi d'integrazione

Nell'ordinamento dell'Unione europea, come in quello nazionale postunitario, l'integrazione amministrativa sembra essere passata per alcune direttrici principali.

5.1. Anzitutto l'apporto del diritto positivo e i rapporti con la determinante cultura giuridica amministrativa europea (in parallelo al costituzionalismo europeo), ove il diritto positivo UE recupera una cultura comune ai Paesi membri (es. statuto dei funzionari⁴¹, appalti, ecc.) che evolve come una lingua, le cui regole grammaticali o di sintassi, seppure sottoposte a ridefinizione, non cessano perciò di essere precettive. Anche in questa come in altre epoche storiche la cultura giuridica torna ad essere determinante del grado di integrazione⁴², segnando la nascita e l'evoluzione di un nuovo diritto, poi di un vero e proprio nuovo ordinamento, talora derivato dagli Stati membri, talaltra senz'altro come nuova sovranità.

Qui la relazione è tra cultura e principi, intesi dalle Corti come diritto

(38) A. ROMEO, *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, cit.

(39) Dir. 24/2014/UE, art. 12, § 4.

(40) R.d. 4.2.1915, n. 148, t.u. leggi comunali e provinciali, art. 112; r.d. 3.3.1934, n. 383, art. da 156 a 172.

(41) Reg. 2278/69/Euratom, CECA, CEE; cfr. H. OBERDORFF, *La fonction publique de l'Union européenne*, in *Traité de droit administratif européen*, cit., p. 291 ss.

(42) Per la ricostruzione della storia della cultura giuridica comune agli Stati d'Europa: A.M. HESPANHA, *La cultura giuridica europea*, Bologna, 2013, p. 97 ss.

positivo seppure non legale⁴³, anche se talvolta emerge chiaro – anche tra gli amministrativisti⁴⁴ – un richiamo al diritto naturale come prodotto della ragione umana, cioè della cultura che in una data epoca storica appare dominante⁴⁵.

5.2. Si è detto dell'asimmetrica relazione organizzativa tra istituzioni nei diversi settori d'amministrazione: vi sono sicuramente organi delle istituzioni europee con competenza estesa a tutto il territorio dell'Unione europea, ma di rilievo è altresì l'esercizio di funzioni europee da parte di amministrazioni nazionali o l'utilizzazione di uffici nazionali da parte delle istituzioni dell'Unione europea, siano essi enti o uffici esistenti (es. Corte dei Conti) oppure costituiti *ad hoc* (es. a.g.e.a. per erogazioni in agricoltura)⁴⁶. Negli anni caratterizzati da un'espansione della finanza pubblica di rilievo è stata l'integrazione amministrativa per finanziamenti, soprattutto in agricoltura e poi nella ricerca scientifica, che è stata capace di influenzare i comportamenti dei destinatari (agricoltori; ricercatori), di generare unitari procedimenti amministrativi di spesa, di controllo e di responsabilità dei funzionari pubblici o dei privati esercenti pubbliche funzioni con stimolo europeo alla repressione degli illeciti.

Non vi sono evidenze scientifiche invece sugli effetti che i periodi di crisi economica e di riduzione degli spazi di finanza pubblica possono indurre sull'organizzazione pubblica e in particolare sull'amministrare

(43) Lo "Stato di diritto" è un principio fonte di altri principi generali espressione delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che «possono essere fatti pienamente valere dinanzi a un organo giurisdizionale»: Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11.3.2014, COM(2014), 158 fin., All. I. Cfr. J. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., p. 285 ss.

(44) Così E. FERRARI, *Discussant* nel Seminario Gruppo sulla giuridificazione, Milano, 22 maggio 2015 (coord. B. Marchetti, M. Renna); B. BRUGI, *Introduzione enciclopedica alle scienze giuridiche e sociali nel sistema della giurisprudenza*, Milano, 1891, p. 216 ss.; *Id.*, *L'analoga di diritto e il cosiddetto giudice legislatore*, in *Dir. commerciale*, 8, 1916, p. 261 ss.; R.P. GEORGE, *Il diritto naturale nell'età del pluralismo*, a cura di A. SIMONCINI, Torino, 2011, p. 78.

(45) Sul «ruolo propulsivo» della "scienza" nella formulazione di principi comuni al riparo da condizionamenti politici, in particolare: P. GROSSI, *Modelli storici e progetti attuali nella formazione di un futuro diritto europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, p. 285 ss.

(46) F. D'ANGELO, *I modelli organizzativi e la coamministrazione*, cit.

per cofinanziamenti, se cioè questa assuma un'importanza maggiore⁴⁷ oppure decrescente; certo di interesse è sottolineare che differenti sono gli effetti prodotti da un'omogenea oppure asimmetrica riduzione delle disponibilità finanziarie⁴⁸, nonché dall'uguale o diseguale stimolo di un impatto di una politica sui territori dell'Unione che solo una lettura superficiale può considerare omogenei⁴⁹.

5.3. I processi d'integrazione generano effetti indesiderati in talune istituzioni che perciò assumono comportamenti, sia commissivi che omisivi, attivi o passivi, sia resistenti che resilienti, alimentando nei resistenti una cultura *difensiva*, nei resilienti un comportamento positivo che avvia alla ridefinizione di ciò che spetta al centro o all'opposto al suo complemento. La relazione che si afferma è di complemento perché ad affermarsi come indispensabile non è il centro ma il suo complemento, esaltando l'utilità più che la dipendenza dal primo, offrendo al centro ciò che esso può svolgere meglio.

L'attivazione di un livello di governo per la cura di interessi di più ampia portata può generare crescenti spostamenti di competenze verso le istituzioni maggiori, non sempre condivise dalle minori che assumono i comportamenti sopra indicati⁵⁰.

Si è però assistito negli anni anche al fenomeno opposto di una legislazione degli enti "minori" che replica essenzialmente il "centro" e il relativo *standard* di cui invece dovrebbe offrire l'adattamento (direttive; legislazione regionale concorrente), per assumere autorevolezza e non avere responsabilità, negando con ciò la propria ragion d'essere.

(47) Così per l'università e i centri di ricerca: *Programma quadro "Horizon 2020"*.

(48) M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths* (2013), trad. it. a cura di F. GALIMBERTI, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014, p. 120 ss.

(49) B. TONOLETTI, *La fuga dal regolamento*, Relazione al Convegno annuale A.I.P.D.A. "Le fonti nel diritto amministrativo", Padova, 9-10 ottobre 2015, in *Annuario 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 53 ss.

(50) L. DONATO, *La riforma delle Province e le forme di cooperazione tra i Comuni*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

6. La tutela amministrativa dei diritti soggettivi ed effettività dei processi d'integrazione

6.1. Si è detto che l'integrazione dell'Italia – dagli Stati preunitari e verso l'Unione – è stata di necessità asimmetrica, ma anche dicotomica e complementare, e in sede teorica si ha conferma che non è affatto inusuale che s'abbia più di un equilibrio tra diversità (autonomie) e uniformità (Unità-Unione) nella creazione in fatto di un ordinamento unitario e poi nei rapporti tra istituzioni del nuovo assetto così costituito.

Tipi di relazioni tra ordinamenti che possono modificarsi nel tempo, essere molto intense sino a definire una gerarchia tra organi di una stessa istituzione, oppure semplicemente indicando una direzione o anche solo un coordinamento tra enti che – seppure nella forma più tenue – segnano comunque un riconoscimento quanto meno degli effetti giuridici di atti o fatti di altre istituzioni.

Relazioni che, si è detto, possono invece mantenersi per lunghi periodi in uno stato di indifferenza⁵¹, come per la segnalata interpretazione parallela del diritto civile e commerciale in cinque parti del Regno d'Italia o tra gli Stati dell'Unione, oppure deflagrare in conflitti che costringono il centro a repentini cambiamenti culturali e a innovare profondamente il proprio ordinamento.

6.2. Materie come l'immigrazione⁵² e in particolare il diritto d'asilo assumono interesse proprio per la connessione inscindibile che si crea

(51) Cfr. per il concetto di irrilevanza tra ordinamenti: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, II ed. 1946, poi in *L'ultimo Santi Romano*, Milano, 2013, p. 138 ss., p. 153.

(52) V. GROSSI, *Emigrazione*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. IV, pt. II, 1905, p. 123 ss.; M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno: dall'unificazione alla Costituzione repubblicana*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, p. 483 ss.; da ultimo: M. CONSITO, *L'immigrazione tra pluralismo valoriale e multiculturalismo*, in *Fenomenologia e società*, 2014, p. 64 ss.; M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, p. 50 ss.; C. DI MARTINO, *La convivenza tra culture*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 491 ss.; S. LANGELLA, *Teologia e legge naturale. Studio sulle lezioni di Francisco de Vitoria*, Genova, 2007, p. 183 ss.; F. DE VITORIA, *De iure belli*, Roma-Bari, 2005, p. 85; M. PANEBIANCO, *Ius communicationis totius orbis: il riproporsi dello ius gentium fra continuità e novità*, in *Roma e America. Diritto romano e comune*, 19-20, 2005, p. 403 ss.

tra diritti individuali di libertà e istituzioni chiamate a darvi protezione. Non si tratta di confermare – ora come agli esordi dell'Unità d'Italia – un diritto umano riconosciuto agli individui sin dall'art. 3 cod. civ. del 1865, che è stato progressivamente limitato da vincoli ed obblighi che hanno contornato l'entrata e il soggiorno degli stranieri, norme la cui violazione legittima il potere d'espulsione di questi dal territorio nazionale, ove la complessità giuridica pare sin dall'origine circoscritta dalla cultura e dalle norme internazionali a tutela dei diritti umani, poi dall'innesto della più recente disciplina europea di c.d. coesione.

L'idea ottocentesca di un diritto individuale che, al pari di ogni altra libertà, richiede essenzialmente la protezione del giudice del Paese di destinazione è ormai sovrastata dalla necessità di un'organica risposta amministrativa delle istituzioni degli Stati membri di accesso e – ove diversi – degli Stati di ulteriore destinazione, che non si esaurisce in provvedimenti o procedimenti (funzione) ma che si sostanzia all'evidenza in servizi d'accoglienza, d'emergenza, temporanea o definitiva, di ingenti masse di esuli in fuga dai territori di origine, che si avvicinano e talora configurano vere e proprie prestazioni di servizio pubblico, all'assistenza sociale ma non solo⁵³.

Ciò che qui preme mettere in evidenza è che la tutela amministrativa dei diritti soggettivi non può dirsi una novità del nostro tempo e non solo per quei diritti che sono considerati, non senza equivoco, diritti sociali, cioè con un contenuto di prestazione verso un debitore che comunemente – ma inesattamente – è stato identificato con lo Stato.

6.3. La *tutela amministrativa* in Italia segna da molto tempo l'effettività dei diritti soggettivi, a cominciare da quelli assoluti e tra i più rilevanti come la proprietà privata e l'iniziativa economica privata⁵⁴. È noto infatti che entrambi i diritti hanno ricevuto protezione ammini-

(53) M. CONFITO, *Modelli organizzativi d'integrazione europea: il diritto di asilo e la libera circolazione (dell'asilante)*, cit.

(54) I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

strativa da regolamenti, ma anche dall'esecuzione di provvedimenti comunali emanati per motivi di sicurezza e sanità, certo nell'interesse della pubblica incolumità dei terzi ogni qualvolta interessati (frontisti, concorrenti d'impresa, ecc.), ma anche dello stesso titolare del diritto soggettivo, sia nel senso di una protezione amministrativa in ciò che è suo buon diritto verso i terzi sia nel senso di tutela da se medesimo (agibilità della casa di civile abitazione, autorizzazione alla porcaiaia negli abitati, ecc.)⁵⁵.

È sin troppo facile ricordare in questo anniversario delle leggi di unificazione le non poche amministrazioni pubbliche che dall'Unità d'Italia sono state preposte alla cura di interessi economici: oltre alle banche centrali, la CONSOB e le non poche Autorità indipendenti nazionali e dell'Unione, a tutela primaria dei diritti soggettivi dell'impresa e ormai anche dei consumatori, in forza di norme che hanno assunto – queste sì – il carattere di codice europeo seppure di settore⁵⁶.

Ragioni di ordine pubblico hanno da oltre centocinquanta anni legittimato la tutela dell'amministrazione statale di altre libertà, a cominciare da quella di religione e del culto⁵⁷, certo in particolare «pei riti un tempo solo tollerati» (concessioni di suolo pubblico per le moschee nelle grandi città), della libertà di riunione o di manifestazione del pensiero grazie ad opportune interposizioni di forza pubblica⁵⁸, che negli ultimi cinquant'anni si vedono richieste anche per consentire eventi di massa come i concerti e le manifestazioni sportive, che sono divenute anch'essi attività economiche, non sempre d'interesse generale in senso proprio.

Tutela amministrativa dunque come ineludibile affermazione di effettività dei diritti soggettivi, quelli celebrati come diritti fondamentali o come libertà del cittadino, che caratterizzano la nostra cultura occidentale, a cominciare delle c.d. libertà negative o meglio dette diritti assoluti.

(55) M. PROTTO, *Il diritto debole. Dal rapporto all'organizzazione: andata e ritorno*, *ibid.*

(56) Così Dir. 2013/36/UE del Parlamento e del Consiglio 26.6.2013, su enti creditizi e vigilanza; Reg. 575/2013/UE del Parlamento e del Consiglio 26.6.2013.

(57) Cfr. F. MILANDRI, *Le discriminazioni strutturali al centro dei rapporti tra potere e diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XL, 2, 2010, p. 563.

(58) F. TIGANO, *Organizzazione dell'ordine pubblico*, cit.

L'amministrazione dunque come funzione d'effettività concreta dei diritti soggettivi, affinché non ne resti sovrachia la giurisdizione⁵⁹.

6.4. Generale è invece l'affermazione di una tutela amministrativa dei c.d. "diritti sociali", cioè di quei diritti soggettivi di credito il cui oggetto è una prestazione di servizio pubblico, ove indiscussa è la tutela dell'amministrazione anche se la stessa non è sempre esattamente intesa.

Sin dall'Unità d'Italia il pubblico servizio si caratterizza per la definizione pubblica delle prestazioni, perché dal pubblico ideate⁶⁰ e non importa se con legge o atto amministrativo. Non esatto è invece ritenere ineludibile la gestione pubblica del servizio, poiché sin dai primordi dell'Unità d'Italia è nota la concessione ai privati come normale modulo organizzativo di gestione, anzi quello per lungo tempo ritenuto preferibile⁶¹.

(59) Corte eur. dir. uomo, 7.3.2000, *T.I. c. the United Kingdom*; Corte eur. dir. uomo, 2.12.2008, *K.R.S. c. the United Kingdom*; Corte eur. dir. uomo, 21.1.2011, *M.S.S. c. Belgium and Greece*; Corte eur. dir. uomo, 2.4.2013, *Mobammed Hussein c. the Netherlands and Italy*; Corte eur. dir. uomo, 18.6.2013, *Halimi c. Austria and Italy*; Corte eur. dir. uomo, 18.6.2013, *Abubeker c. Austria and Italy*; Corte eur. dir. uomo, 6.6.2013, *Mobammed c. Austria*; Corte eur. dir. uomo, 5.12.2013, *Sharifi c. Austria*; Corte eur. dir. uomo, 7.5.2014, *Safati c. Austria*; Corte eur. dir. uomo, 3.7.2014, *Mobammadi c. Austria*; Corte eur. dir. uomo, 21.10.2014, *Sharifi and Others c. Italy and Greece*; Corte eur. dir. uomo, 4.11.2014, *Tarakbel c. Switzerland*; Corte eur. dir. uomo, 11.12.2014, *AL.K. c. Greece*; C. eur. dir. uomo, 11.12.2014, *Mobamad c. Greece*; C. eur. dir. uomo, 13.1.2015, *A.M.E. c. the Netherlands*; C. giust., 19.4.2007, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, C-72/06, C. giust., ord. 22.10.2008, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, C-130/08; C. giust., 21.12.2011, C-411/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e C-493/10 M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*. Cfr. M. CONSITO, *Modelli organizzativi d'integrazione europea: il diritto di asilo e la libera circolazione (dell'asilante)*, cit.; A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 51, p. 59; M. SALTERNO, *Il Regolamento Dublino II*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILACI (a cura di), *Atti del Convegno Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza* (Roma 2-3 febbraio 2011), Napoli, 2011, p. 106 ss.

(60) F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata ed organizzazione economica ad iniziativa riservata negli artt. 41 e 43 della Cost.*, in *Pol. dir.*, 1992, pp. 5, 17, 18, 26. Per l'osservazione nell'ordinamento di *common law*, ove le libertà economiche e i diritti civili trovano fondamento nel diritto naturale, mentre i diritti sociali è «esclusiva opera dell'azione del Parlamento»: C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, Bologna, 2014, p. 280.

(61) A. MOLITERNI, *Soggetti privati in veste pubblica: genesi, trasformazioni e prospettive dei rapporti concessori*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie de-*

Come è stato esattamente ricostruito è piuttosto la soggezione ai “programmi e controlli” pubblici a definire l’attività economica pubblica o privata come pubblico servizio⁶².

Se ciò è vero la tutela amministrativa dei c.d. diritti sociali può dirsi giuridica e non gestionale: al più l’amministrazione pubblica è chiamata in qualità di titolare del servizio a sostituire il gestore o a riprogrammare il servizio che risulti illecito, o sia in *deficit*⁶³.

6.5. La tutela amministrativa dei diritti soggettivi è un altro esempio d’integrazione tra istituzioni pubbliche nell’ordinamento dell’Unione europea, di quell’integrazione di cui si è detto e si ha memoria all’origine dell’Unità d’Italia, ma che in Europa negli ultimi tempi si è manifestata con particolare interesse nella sanità e nell’istruzione, due settori ove il riconoscimento dei diritti umani – anche a carattere sociale – è di recente divenuto parte dell’ordinamento costituzionale dell’Unione europea (Carta dei dir. fond. UE, art. 14 e art. 35; art. 6 TUE).

L’originalità è data dalla vicenda giuridico-istituzionale, poiché la tutela del diritto alla salute e all’istruzione, anche oltre i confini nazionali, si è affermata come conseguenza inevitabile della tutela della libertà di circolazione e soggiorno, prima dei lavoratori e poi di cittadini dell’Unione (art. 45 TFUE e artt. 20 e 21 TFUE).

Si era cercato di dimostrare⁶⁴ che l’affermazione del diritto dei cittadini europei ad una buona istruzione e ad una buona qualità di tutela della salute è avvenuta secondo gli strumenti giuridici tipici del “mercato comune”, non importa se come effetto indesiderato o come soluzione istituzionale ineludibile⁶⁵.

gli amministrati, cit.

(62) U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 70; R. CAVALLO PERIN, *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in P.L. PORTALURI (a cura di), *L’integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, Napoli, 2014, p. 35 ss.

(63) *Libro verde sui servizi di interesse generale*, COM/2003/270/def.

(64) *Amplius* R. CAVALLO PERIN, *Crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, in J.L. PIÑAR MAÑAS (a cura di) *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, Madrid, 2013, p. 155 ss.

(65) Per il superamento dello *status* di “*marketbürger*” del cittadino europeo: E. FERRARI, *L’uguaglianza*

Il riferimento è alla ormai monumentale opera giurisprudenziale – anzitutto della Corte di giustizia – che ha riconosciuto ai cittadini europei la possibilità di istruirsi e curarsi ovunque in Unione europea, giovando in modo crescente di un *internal market* o di una *soft competition* non solo tra le istituzioni, ma addirittura tra i diversi sistemi presenti negli Stati membri dell'Unione europea, secondo una vicenda istituzionale che ha aperto a nuove letture delle norme del Trattato sul funzionamento (art. 2, c. 5; art. 6 TFEU).

Il diritto fondamentale alla libera circolazione dei lavoratori e dei servizi (lato dell'offerta) e il principio di non discriminazione (lato della domanda)⁶⁶ hanno portato con sé il diritto a fruire dei servizi d'assistenza sanitaria transfrontaliera⁶⁷ e ad accedere all'istruzione impartita nello Stato membro di destinazione⁶⁸.

le libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 931.

(66) Per tutti: A. ILOPOULOU, *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007, p. 409 e p. 412; B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, 2012, p. 18 ss.; G. VESPERINI, *Vincolo europeo e diritti nazionali*, Milano, 2011, p. 67 ss.; S. O'LEARY, *Free Movement of Persons and Services*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011, p. 499 ss.; C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, Oxford University Press, 2010, p. 422 ss.; E. SPAVENTA, *Free Movement of Persons in the European Union, Barriers to Movement in their Constitutional Context*, Alphen Aan Den Rijn, 2007, p. 113 ss.; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. 24 ss.

(67) *Strategia europea sulla salute*, COM(2007)630 del 23.10.2007; art. 22, Reg. 1408/71/CEE del Consiglio 14.6.1971, sicurezza sociale dei lavoratori e loro familiari; art. 20, Reg. 883/2004/CEE del Parlamento e del Consiglio 29.4.2004, sistemi di sicurezza sociale; Dir. 2011/24/UE del Parlamento e del Consiglio 9.3.2011, diritti dei pazienti all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Cfr. C. giust., 28.4.1998, C-158/96, *Kohll c. Union des caisses de maladie*; C. giust., 12.7.2001, C-157/99, *Smits e Peerbooms c. Stichting Ziekenfonds VGZ e Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen*; C. giust., 16.5.2006, C-372/04, *Watts c. Bedford Primary Care Trust*; C. giust., 19.4.2007, C-444/05, *Stamatelaki c. Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton (OAE)*; C. giust., 5.10.2010, C-512/08, *Commissione c. Francia*; C. giust., 5.10.2010, C-173/09, *Elchinov c. Natsionalna zdravnoosiguritena kasa (NZOK)*. Cfr. F. SAITTA, *L'organizzazione della salute: uno sguardo al (recente) passato per costruire il futuro*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.; F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, Napoli, 2011, p. 200.

(68) Corte giust., 13.2.1985, C-293/83, *Gravier c. Città di Liegi*; Corte giust., 21.6.1988, C-39/86, *Lair c. Università di Hannover*.

Dall'affermazione di una delle libertà economiche per antonomasia – quella sulla circolazione di merci, capitali e persone – l'ordinamento giuridico sovranazionale, quello del mercato unico, ha senz'altro creato il diritto delle persone ad ottenere ovunque i tipici diritti sociali all'istruzione e alla cura della salute, con buona pace di tutti coloro che in questi anni si sono affannati a contrapporre Stato e mercato, o anche solo Stato di diritto e Stato sociale in ragione della sola protezione dei diritti di libertà oppure anche dei diritti sociali.

Istituzioni nazionali sanitarie e d'istruzione che – una volta riconosciute – sono perciò accreditate⁶⁹ come rilevanti per l'ordinamento dell'Unione europea, come organizzazioni abilitate a soddisfare i bisogni di istruzione e cura della salute che insorgono nelle persone che circolano o si stabiliscono in uno dei territori degli Stati membri dell'Unione, con fondamento a quella che è stata definita, non senza enfasi, la *portabilità dei diritti sociali nel territorio dell'Unione*⁷⁰, avendo però cura di precisare che si tratta per i cittadini europei di un diritto ad ottenere le prestazioni che hanno i cittadini degli Stati di destinazione.

Accredito europeo che afferma una responsabilità dell'Unione per lo *standard* di qualità delle prestazioni così riconosciute e conseguentemente una selezione delle organizzazioni nazionali che sono capaci di assicurare «un livello elevato di protezione della salute umana» (art. 168, c. 2 TFUE) e «un'istruzione di qualità» (art. 165, c. 1 TFUE), «lo sviluppo di una dimensione europea dell'istruzione» (art. 165, c. 2 TFUE), volta al «miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale» (art. 168, comma 1, 2^a frase, TFUE).

La competenza dell'Unione in materia di salute e istruzione è stata limi-

(69) Cfr. M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, 2012, p. 76; G. CERRINA FERONI, *Pubblico e privato nella erogazione delle prestazioni sanitarie. Italia, Germania, Svizzera a confronto*, in *Munus*, 2012, p. 65; per un primo inquadramento sistematico del tema: M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore*, Napoli, 2009.

(70) M. MONTI, *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, 9 maggio 2010, pp. 62-63, ove si enuncia la necessità di addivenire ad una portabilità delle pensioni integrative; sulla portabilità dei titoli di studio e professionali: M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale. Verso un mercato unico dei servizi professionali*, Napoli, 2012, p. 124.

tata a un'azione di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6 T_{FUE}), ma la stessa va intesa proprio nel senso che all'Unione spetta il compito di porre ciò che manca all'organizzazione sanitaria e d'istruzione degli Stati, ciò che gli stessi – per essere il *particolare* – non possono rappresentare: il sistema europeo di cura della salute e d'istruzione.

Competenza dell'Unione di completamento delle reti nazionali, definendo le stesse come parte della rete dell'Unione europea, che – seppure resti costituita essenzialmente dalle istituzioni nazionali e non in via sostitutiva di queste – sono riconsiderate come organizzazione europea d'insieme, con caratteri inevitabilmente *selettivi delle strutture nazionali* chiamate a comporre la rete europea dei servizi di assistenza sanitaria o d'istruzione.

7. L'integrazione della finanza pubblica e del patrimonio pubblico

La tutela amministrativa dei diritti soggettivi riporta l'attenzione degli studi sull'amministrazione come organizzazione⁷¹, sulla sua articolazione in una pluralità di enti ed organi non solo nazionali, con le inevitabili relazioni di riconoscimento che l'ordinamento generale ha imposto per ciascuna amministrazione pubblica, anzitutto sottoponendole a principi che sono per esse peculiari: legalità, proporzionalità, imparzialità⁷² e buon andamento (art. 97, c. 2 Cost.).

In particolare quest'ultimo è sempre più inteso nella sua accezione di efficienza, efficacia ed economicità, secondo i limiti imposti dagli equilibri di finanza pubblica che – al di là dell'enunciato costituzionale (artt. 81, 97, c. 1 e art. 119, c. 1 Cost.) – paiono assurgere a principio limite della sovranità degli Stati membri⁷³, in ragione di una visione d'insieme

(71) Così Sabino Cassese che si lamenta di un abbandono degli studi sull'organizzazione pubblica in occasione del Convegno *“Ragionando sul Manuale di diritto amministrativo”*, presso l'Università degli Studi di Roma Tre, in data 8.11.2012.

(72) G. PORTALURI, *Il principio d'imparzialità e i modelli organizzativi. Le autorità amministrative indipendenti*, cit.; F. DE LEONARDIS, *Tra leggi di unificazione del 1865 e legge europea sul procedimento amministrativo*, cit.

(73) B. CARAVITA, *“Parlamentarizzare” la crisi greca*, in *federalismi.it*, 14, 2015, p. 4; D. ROSSANO, *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso “Grecia” e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *federalismi.it*, 5, 2015, p. 6.

della Repubblica italiana, nei suoi rapporti con sue autonomie locali o con le istituzioni dell'Unione europea⁷⁴.

La necessità di una "visione unitaria" di finanza pubblica va intesa non solo a garanzia dei diritti soggettivi, ma ancor prima della stessa unità della Repubblica italiana⁷⁵, secondo un costruito istituzionale che travalica le semplici considerazioni di finanza pubblica o di patto di stabilità interno⁷⁶.

La più recente interpretazione costituzionale dei poteri di coordinamento della finanza pubblica porta ad assumere come modello organizzativo l'esistenza di un unico patrimonio pubblico utile agli organi ed enti costitutivi della Repubblica italiana, in ragione dell'unica popolazione di riferimento, patrimonio pubblico che trova descrizione seppure sommaria nel bilancio e collegati finanziari della Repubblica italiana, che pel tramite dell'euro risulta strettamente collegato al patrimonio e alla comunità sovrana di ciascuno degli altri Stati Ue. Un unico patrimonio "al servizio o garanzia" dei creditori, certo secondo regole che procedimentalizzano e pongono preventive escusioni sulle partite dei bilanci di ciascun ente dotato di personalità giuridica, che non trova riscontro in sede costituzionale che protegge l'autonomia degli organi ed enti della Repubblica italiana (art. 114, c. 2 Cost.) non una separazione giuridica del patrimonio pubblico della Repubblica italiana (art. 114, c. 1 Cost.), non esclusa la stessa appartenenza all'Unione europea di ogni Stato membro.

L'attenzione al fondamento costituzionale del potere di coordinamento della finanza pubblica (artt. 81, 97, 119 Cost.) è stata anch'essa l'esito del processo d'integrazione europea, che però ha riproposto un tema caro alla scienza delle finanze e al diritto amministrativo di fine '800 e inizio '900: l'unicità del patrimonio e della finanza pub-

(74) W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(75) Talora intesa come "Stato comunità": C. cost., 10.3.2014, n. 40; C. cost., 24.2.2010, n. 57; oppure come ordinamento: C. cost., 13.6.2014; C. cost., 5.4.2013, n. 60.

(76) C. cost., 20.7.2012, n. 198; C. cost., 7.6.2007, n. 179. Sul potere unilaterale dello Stato di dare attuazione agli enunciati costituzionali di *indebitamento* e di *spese per investimento*: C. cost., 18.2.2010, n. 52 e C. cost., 29.12.2004, n. 425.

blica nonostante la pluralità dei Ministeri e degli altri enti pubblici⁷⁷. Seppure sia normale vedere predicata una personalità giuridica di ciascun Ministero e di ciascun ente territoriale, sin d'inizio del secolo scorso è evidente la trattazione unitaria della finanza pubblica⁷⁸, dei tributi di cui è beneficiario ciascuno e il bilancio dello Stato vi appare come un bilancio "consolidato" di tutti gli enti pubblici.

Il principio di unicità del patrimonio, del senso relativo e non assoluto della separazione patrimoniale di ogni organo o ente della Repubblica italiana, è al tempo stesso il fondamento dei poteri di coordinamento e limitazione della spesa degli enti autonomi e anche del conseguente potere di commissariamento per impossibilità di funzionamento⁷⁹, ma sul piano della riflessione teorica s'apre lo spazio utile per una teoria della *complessità organizzativa pubblica*⁸⁰ che va ad affiancare la *teoria dei gruppi* del diritto commerciale⁸¹, con una peculiarità tutta pubblica per il carattere ordinamentale che è proprio del modo di essere delle istituzioni che a tale campo del diritto sono ascritte⁸².

(77) M. MACCHIA, *La parabola delle partecipazioni statali: paradigmi e tendenze*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(78) F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, Napoli, 1905, p. 55 ss.

(79) G. GRÜNER, *Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(80) Cfr. T.S. KUHN, *The structures of scientific revolutions* (1962), trad. it. a cura di A. CARUGO *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1969, p. 103 ss.; G. NICOLIS, I. PRIGOGINE, *Exploring Complexity: An Introduction*, New York, 1989, 6 ss.; M.C. TAYLOR, *The Moment of Complexity. Emerging Network Culture* (2001), trad. it. a cura di B. ANTONIELLI D'OULX, *Il momento della complessità. L'emergere di una cultura a rete*, Torino, 2005, p. 74; M. MITCHELL, *Complexity. A guided tour*, Oxford New York, 2009, p. 94 ss.; A.F. DE TONI, L. COMELLO, *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Torino, 2009, p. 171 ss.; M. BOMBARDI, *La semplificazione delle fonti e i suoi riflessi sul diritto amministrativo*, Relazione presentata al Convegno annuale A.I.P.D.A. "Le fonti nel diritto amministrativo", Padova, 9-10 ottobre 2015, in *Annuario 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 127 ss.

(81) Oltre a F. GALGANO, *I gruppi di società*, Torino, 2001; da ultimo: P. MONTALENTI, *Amministrazione e controllo nella società per azioni: riflessioni sistematiche e proposte di riforma*, in *Riv. soc.*, 1, 2013, p. 42 ss.; *Id.*, *Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi*, in *Riv. soc.*, 52, 2007, p. 317 ss.; *Id.*, *Persona giuridica, gruppi di società, corporate governance*, Padova, 1999, p. 35 ss.; G. CAMPOBASSO, *I gruppi di società*, in *Diritto delle società*, Torino, 2006, p. 286 ss.

(82) A. ROMEO, *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, cit.

8. *La tecnologia e la scienza come strumenti d'analisi e d'innovazione nella soddisfazione integrata dei bisogni umani*

L'influenza della scienza e della tecnica nell'amministrazione italiana ed europea è da tempo nota in ragione del rinvio di un ordinamento giuridico alle differenti scienze che compongono il sapere umano, siano esse le c.d. scienze dure come la medicina, l'ingegneria, la fisica e la matematica, siano quelle c.d. umane delle scienze della politica, della sociologia, della filosofia o credo religioso⁸³.

Alle scienze e alla tecnica si può semplicemente rinviare come cultura di settore oppure con specifico riferimento a una determinata scuola di pensiero. Il rinvio culturale capace d'integrare la definizione del diritto attrae a quest'ultimo un settore di conoscenza nelle sue mutevoli evoluzioni, salvo i casi in cui il diritto abbia inteso riferirsi a una conoscenza data in uno specifico periodo.

Molto diversa è la questione ove sia al contempo indicata un'organizzazione di riferimento come l'unica legittimata a manifestare il significato degli enunciati di rinvio culturale, sia essa una corporazione, una società o scuola culturale, una confessione religiosa, o anche una pubblica amministrazione, poiché il rinvio non sarebbe solo più a una scienza ma a un altro ordinamento.

La nomina di un consulente tecnico d'ufficio per la formazione del giudizio è normale ove il rinvio sia a una scienza o cultura (non giuridica), mentre se è ad altra istituzione l'ultima parola spetta agli organi ed enti di quest'ultima, ai quali la giurisdizione offre protezione nei limiti imposti dal nostro ordinamento. Le due ipotesi possono anche essere dedotte dalla stessa norma come alternative: è il caso della macellazione secondo quanto prescritto dalla scienza medico-

(83) Da ultimo: F. CINTIOLI, *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir. - Annali*, Milano, 2008, vol. II, t. II, p. 471 ss.; *Id.*, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato - Poteri tecnici e «giurisdizionalizzazione»*, Milano, 2005; P. LAZZARA, *Discrezionalità tecnica [agg.-2010]*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, p. 146; *Id.*, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001, p. 161 ss. Cfr: C. CUDIA, *Pubblica amministrazione e valutazioni tecniche: profili organizzativi*, cit.; G. PORTALURI, *Il principio d'imparzialità e i modelli organizzativi. Le autorità amministrative indipendenti*, cit.; I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, cit.; G. PRIMERANO, L. LAMBERTI, *Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative*, cit.

veterinaria (rinvio culturale)⁸⁴, salvo quanto prescritto in particolare dalle confessioni religiose (rinvio ad altro ordinamento)⁸⁵.

8.2. Negli ultimi cinquant'anni si è assistito all'irrompere dell'informatica nell'organizzazione e nell'emanazione di atti giuridici di importanti istituzioni pubbliche⁸⁶, sino ad assumere lo "strumento informatico" come modulo normale di funzionamento delle amministrazioni pubbliche⁸⁷, oltreché della funzione giurisdizionale⁸⁸.

Non si tratta solo di rimarcare la capacità ordinatrice e le potenzialità di partecipazione, poiché ciò che colpisce è la disponibilità di *grandi dati* e la crescita di *comunità organizzate* che internet ha prodotto o consentito di affermarsi.

È divenuto più agevole capire dove si addensano i problemi e le cause che li hanno prodotti, ma anche definire soluzioni precise, sperimentarle, cambiarle repentinamente, controllandone gli effetti di breve e medio periodo.

(84) Per l'obbligo di adottare per l'abbattimento degli animali «procedure operative standard» secondo metodi definiti «in base ai dati scientifici disponibili», si veda l'art. 6, § 2, lett. B, Reg. 1099/2009/CEE del Consiglio 24.9.2009, *relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento*.

(85) Per l'autorizzazione alla macellazione «secondo i riti religiosi ebraico e islamico»: d.m. 11.6.1980; ma si veda già art. 9, c. 4, r.d. 20.12.1928, n. 3298, *Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni*.

(86) European Commission, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, The European eGovernment Action Plan 2011-2015, Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*, Brussels, 15.12.2010, COM(2010) 743 fin.; Ey and Danish Technological Institute, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, European Commission, 2014, 19 ss. Nei Paesi OCSE è destinato alle ICT in media fino al 2% del bilancio nazionale: su un campione di n. 23 Paesi è possibile rinvenire n. 579 progetti dedicati alla digitalizzazione con un budget di oltre 10 milioni di dollari americani; cfr. OCSE, *Government at a Glance 2015*, Paris, 2015, 148 ss., in http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. Per un esempio di pianificazione nazionale: *Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*, may 2012, in <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf>. Da ultimo si vedano: E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti e limiti dell'open government*, Rimini, 2014, p. 193 ss.; E. SEVERINO, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Milano, 1988, p. 53 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino, 2014, p. 341 ss.

(87) D.lgs. 12.2.1993, n. 39; d.lgs. 7.3.2005, n. 82; l. 7.8.2015, n. 124.

(88) Sul processo civile telematico: d.l. 18.10.2012, n. 179, conv. in l. 17.12.2012, n. 221 e s.m.i.

Ciò riporta al centro quell'amministrare concreto, quell'*ad minus*, che è necessario ad ottenere un risultato utile, rivalutando l'effettività dell'amministrazione come principio costituzionale (art. 97, c. 2 Cost.)⁸⁹.

Ritorna l'accento dell'Ottocento sulla peculiarità dell'amministrare come funzione concreta, che si distingue nettamente dalla legge in senso materiale. Se ben amministrare è la ragione istituzionale dell'organizzazione pubblica (art. 97), il regolamento o la legge d'amministrazione si affermano come *standard* astratti che giustificano l'azione dell'agente nel caso concreto, che non consente un sindacato mezzo-fine, ma unicamente un giudizio di conformità alla norma e ai parametri astratti che contiene.

La normazione d'amministrazione in senso oggettivo – non importa se in forma di atto amministrativo o legislativo – non può perciò essere confusa con l'attività del Parlamento che disciplina i diritti soggettivi, sempre più in attuazione di carte europee o mondiali dei diritti umani. Sin qui la forte continuità con l'Ottocento, ma l'informatizzazione dei procedimenti è andata oltre e per l'attività vincolata è in molti casi giunta a negare ogni accesso al sistema non conforme, con una soluzione che sposta verso l'atto *software* ogni sindacato giurisdizionale, con un effetto di sistema che riporta il sindacato della giurisdizione amministrativa ai veri atti d'amministrazione, riducendo l'area dell'interpretazione ed esaltando il sindacato di logicità o ragionevolezza o sui principi che è stato la peculiarità che ha dato origine al giudice amministrativo.

(89) Sul buon andamento: U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 134 ss.; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione tra forma e sostanza*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, p. 335 ss.; C. PINELLI, *Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l'imparzialità. Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, p. 726 ss.; *Id.*, *Art. 97, I c., parte II, Il "buon andamento" e l'"imparzialità" dell'amministrazione*, in *La Pubblica Amministrazione*, Commentario della Costituzione, di G. BRANCA e poi A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, pp. 32-33; più di recente: I. SIGISMONDI, *Il principio di buon andamento tra politica e amministrazione*, Napoli, 2011, p. 249 ss.; M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011, in <http://www.ius-publicum.com/pagina.php?lang=it&pag=report&id=81>; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, 2009, p. 21 ss.; G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993, p. 268 ss.

8.3. Ma l'organizzazione *software* consente anche controlli “diffusi”⁹⁰ ed “esperti” con una potenza che può davvero contrastare la cattura dei controllori, rivalutando inaspettatamente – anche in questo caso – un altro precetto costituzionale, quello che radica una giustizia nell'amministrazione (art. 100 Cost.), certo del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti o di altre Autorità indipendenti nazionali o europee, ma anche di una scienza libera che è capace di riunire l'universo sapere⁹¹.

La lotta alla corruzione non può essere solo l'effetto di un fenomeno repressivo, ma va intesa come il limite intrinseco all'azione delle istituzioni pubbliche e degli individui che vi prendono parte⁹², con una modalità di controlli “diffusi”⁹³ e “esperti” che rendono più difficile il ben noto fenomeno di cattura dei controllori⁹⁴.

Oltre alla vigilanza del gestore sui propri agenti e all'opposto di quella diffusa di cittadini ed utenti, l'azione amministrativa è costituzionalmente aperta al controllo esperto – non solo delle Autorità indipendenti nazionali o sovranazionali – ma soprattutto delle Università e degli altri centri di ricerca (artt. 21 e 33 Cost.).

Un controllo disinteressato, plurale, oggettivo, offerto da chi della li-

(90) Si veda la *G8 Open Data Charter*, in https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf. Da ultimo: E. CARLONI, *op. cit.*, p. 210 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015, 211 ss.; A. ROMEO, *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, cit.

(91) G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. Amm.*, 2015, pp. 345-387; C. CUIDA, *Pubblica amministrazione e valutazioni tecniche: profili organizzativi*, cit.

(92) L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie Conversazione con Mauro Barberis*, Bologna, 2013, p. 5 ss.; M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, Relazione al Convegno “Corruzione e crisi sistemica”, Università di Torino, 18 maggio 2015, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, pp. 155-176.

(93) M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, cit.

(94) Cfr. G.M. RACCA, C.R. YUKINS, *Steps for Integrity in Public Contracts*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, 2014, pp. 8-10; P. MONTALENTI, *Società per azioni, Corporate governance e mercati finanziari*, Milano, 2011, p. 211; R. RORDORF, *Gli amministratori indipendenti*, in P. BILANCIA, G.C.M. RIVOLTA (a cura di), *Tutela del risparmio*, Authorities, *Governo societario*, Milano, 2008, p. 172; G. DI GASPARRE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2012, p. 341.

bertà scientifica ha fatto la propria ragione istitutiva (art. 33, co. 1 e u.c. Cost.). Libertà di ricerca scientifica il cui esercizio è per norma imperativa nell'interesse (collettivo o pubblico) di tutti e di ciascuno (art. 33, cfr. 32, Cost.)⁹⁵, configurando la libertà di scienza come indispensabile all'esercizio consapevole di ogni altra libertà⁹⁶.

Di nuovo riappare l'amministrazione pubblica come strumento privilegiato di tutela dei diritti di libertà.

9. Istituzioni pubbliche e ordinamenti giuridici di nuova integrazione

L'idea di una rete o reti di amministrazioni pubbliche non è una novità⁹⁷, lo è la sua promozione attraverso una cultura (d'utenza) che vuole l'amministrazione pubblica sempre più conformata dalla tecnologia⁹⁸, ma anche dal modo di ciascuno di noi d'intendere lo spazio e il tempo che si è molto modificato negli ultimi cinquant'anni, infine dalla circostanza che per la prima volta nella storia la maggioranza della popolazione mondiale vive in città⁹⁹.

La rete come organizzazione, certo di individui ma anche di enti, ove il carattere che si evidenzia è essenzialmente quello relazionale. Il model-

(95) Secondo alcuni perciò «senza condizione»: J. DERRIDA, *L'Università senza condizione*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2002, p. 11 ss.

(96) Da ultimo: E. BARENDT, *Academic Freedom and the Law (a Comparative Study)*, Oxford and Portland, Or., 2010; T. KARRAN, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, in *Higher Education Policy*, 2007, p. 20; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 16 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, Libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, p. 89 ss.

(97) Da ultimo: M. LOTTINI, *From "Administrative Cooperation" in the Application of European Union Law to "Administrative Cooperation" in the Protection of European Rights and Liberties*, cit., p. 129 ss.; J.-L. SAURON, *Les réseaux d'administrations nationales et de l'Union européenne*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2^e ed., 2014, p. 401 ss.

(98) E. SEVERINO, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Milano, 1988. Sulla necessità di favorire l'utilizzazione di "shared ledger" e "smart contracts" come strumenti d'amministrazione: Government Office for Science, *Distributed Ledger Technology: Beyond Block Chain*, 2016, p. 25 ss.

(99) R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, n. 2, 2013, p. 308; J.-B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013, p. 271 ss.; L. GRAZI, *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012.

lo ha avuto un certo successo nelle attività economiche, talora in modo affatto dirompente, e si affaccia da alcuni anni anche in gran parte delle organizzazioni politiche e dei suoi *leaders*, con siti Internet, l'uso di *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e la gestione dei *follower* siano essi simpatizzanti, utenti o semplici curiosi.

La rete – come ogni grande novità – ha suscitato opinioni e passioni opposte¹⁰⁰, ma la contrapposizione evidenzia l'importanza del sapere critico delle scienze tradizionali (giuristi, economisti, filosofi, storici, ecc.) rispetto a coloro che sono i conoscitori della tecnica del contenente (informatici), dunque segna una rivincita dei saperi qualitativi rispetto ai quantitativi, rappresentati dalla massa delle banche dati e dal facile accesso ad Internet¹⁰¹.

Nella rete¹⁰² le comunità si sviluppano in parallelo, senza particolari interrelazioni, anche se molti di coloro che sono compresenti in ciascuna ne sommano le relative utilità. All'interno la comunità di rete polarizza i partecipanti, selezionando posizioni di riferimento e di complementarietà, che sarebbe inesatto ricondurre alla gerarchia. La polarizzazione afferma una definizione disomogenea nelle sue parti, che può mettere in crisi le istituzioni che rappresentano in via uniforme una popolazione residente¹⁰³.

(100) S. EMMONS, *Freedom of Speech in China: A Possibility or a Prohibition*, in *Digital Commons at Loyola Marymount University and Loyola Law School*, 2001, pp. 256-257; S. GORDON, *The potential for the internet in communist China*, in *International Journal of Cross-Cultural Studies and Environmental Communication*, 1, 2013, p. 55; F. YANG, M.L. MUELLER, *Internet governance in China: a content analysis*, in *Chinese Journal of Communication*, vol 7, n. 4, 2014, pp. 446-447; J. ZITTRAIN, B. EDELMAN, *Internet Filtering in China*, in *IEEE Internet Computing*, 2003, p. 72; G. GREENLEAF, *China's NPC Standing Committee privacy Decision: A small step, not a great leap forward*, in *Privacy Laus & Business International Report*, 121, 2013, pp. 1-5.

(101) U. ECO, *Lectio magistralis* per il conferimento della laurea *honoris causa* in "Comunicazione e Culture dei Media" dell'Università di Torino, Torino, 10.6.2015; F. DE SAUSSURE, *Cours de linguistique générale*, Paris, 1922, trad. e commento di T. De Mauro, Roma-Bari, 2005, p. 53 ss.

(102) M. BOMBARDELLI, *La semplificazione delle fonti e i suoi riflessi sul diritto amministrativo*, cit.; B. TONOLETTI, *La fuga dal regolamento*, cit. È un modulo organizzativo in espansione, immateriale, a bassi costi unitari d'infrastruttura, che consente repentine creazioni di comunità d'interessi con identità talora molto potenti, seppur settoriali.

(103) È nota la critica d'uniformità dei Comuni, mossa alla legge Rattazzi 1859 e a quella del 1865 da: M.S. GIANNINI, *Autonomie comunali e controlli statali*, in I. ZANNI ROSIELLO (a cura di), *Gli apparati statali dall'unità al fascismo*, Bologna, 1976, pp. 103-111; cfr. M. NIGRO, *Il governo locale*, Roma, 1980, p. 29 ss.

9.2. Dal punto di vista della teoria dell'organizzazione pubblica il carattere complementare non è una novità: basti pensare alle città, più in genere al rapporto tra centro e periferia, ove la polarizzazione organizzativa indica i vantaggi della concentrazione e delle relazioni tra una molteplicità di organizzazioni che sono perciò complementari. La città come flusso di popolazioni si distingue perciò dal Comune e in genere dall'ente territoriale che è nell'essenza la sua popolazione residente. La città, come punto-rete di una pluralità di reti, si afferma come ordine di coesistenza in parallelo di una pluralità di comunità organizzate, che a loro volta disciplinano la circolazione di persone, di merci e capitali¹⁰⁴. Reti di comunità la cui rilevanza economica è data dalla configurazione delle comunità in organizzazioni di produttori e di consumatori, con regole proprie, anche non scritte (*communities*), la cui violazione vale l'esclusione dalla partecipazione alla comunità.

Tempi e modalità diversi segnano i flussi di comportamento degli appartenenti alle differenti comunità¹⁰⁵, rivelando un ordine profondo che caratterizza il comportamento degli appartenenti, che può essere analizzato, previsto e senza dubbio sfruttato. Una periodicità di comportamenti che non è affatto casuale, ma che al contrario è necessaria poiché ha regole proprie «che in quanto a riproducibilità e capacità predittiva uguagliano quelli delle scienze naturali»¹⁰⁶.

Così le comunità di professionisti, di utenti, di lavoratori, di turisti, ma anche di coloro che periodicamente corrono, giocano a tennis, o altro ancora, i quali si trovano ad assumere uno o più comportamenti come ottimale soddisfazione dei propri bisogni, si organizza-

(104) Sull'«immagine ambientale» risultante da percorsi, margini, quartieri e nodi delle città: K. LYNCH, *The Image of the City* (1960), trad. it. di P. CECCARELLI *L'immagine della città*, Venezia, 2006, p. 68 ss.; L. MUMFORD, *The Culture of Cities* (1938) trad. it. di M. ROSSO e P. SCRIVANO, *La cultura delle città*, Torino, 2007, p. 215 ss.

(105) J.-B. AUBY, *Droit de la Ville*, cit., p. 173 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality*, cit., p. 311.

(106) A.-L. BARABÀSI, *Bursts: The Hidden Pattern Behind Everything We Do*, Penguin, 2010, tr. it. *Lampi – La trama nascosta che guida la nostra vita*, 2010: «la maggior parte delle nostre azioni è guidata da leggi, schemi e meccanismi che in quanto a riproducibilità e capacità predittiva uguagliano quelli individuati nelle scienze naturali», 13.

no a tal fine, definendo un proprio ordinamento giuridico. Comunità come gruppi di collaborazione tra utenti, gruppi di acquisto, banche del tempo¹⁰⁷ o di compensazione tra prestazioni su siti *web*¹⁰⁸, ove il modello organizzativo che persiste è in tutto o in parte di un'autorganizzazione degli utenti, cioè del lato della domanda ma al tempo stesso dell'offerta.

Scelta d'autorganizzazione degli utenti che richiama l'idea originaria della municipalizzazione dei servizi pubblici locali, ma che se ne distingue per il carattere non locale o residenziale della domanda e per l'organizzazione in parallelo delle comunità, con i primi casi di conflitto¹⁰⁹, che ora come allora sono lasciati alla giurisdizione e non sempre con soddisfazione.

Non si tratta solo come agli albori del XX secolo di prevedere le dinamiche della domanda di beni e servizi di alcune maggiori comunità residenziali destinate ad accogliere la grande industria¹¹⁰, ma di conoscere con esattezza le dinamiche di quelle popolazioni che intendono non solo rappresentare una domanda di lavoro, ma direttamente provare ad organizzare la propria offerta di servizi, con effettività del proprio diritto al lavoro inteso come libertà essenziale alla dignità umana¹¹¹.

(107) Art. 27, l. 8.3.2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*; www.banccatempo.com.

(108) Come BlaBlaCar, Uber, ecc.

(109) Autorità di regolazione dei trasporti, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, 21.5.2015, in <http://www.autorita-trasporti.it>. Cons. di Stato, sez. V, 3 febbraio 2015, n. 518.

(110) G. ZUCCONI, *Il municipio, nuovo soggetto urbanistico: la svolta di fine Ottocento*, in P. DOGLIANI, O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei Comuni*, Roma, 2003, p. 64 ss.; L. CANNARI, S. CHIRI, *Le infrastrutture economiche dall'Unità*, in P.L. CIOCCA, G. TONIOLO (a cura di), *Storia economica d'Italia*, vol. 3, *Industrie, mercati, istituzioni*, Roma-Bari, 2002, p. 262 ss.

(111) *Rerum novarum* 15.5.1891, § 16, 18; La «dignità dell'uomo» impone il riposo festivo e il «diritto a un salario sufficiente ai bisogni della vita»; V. ARCOZZI-MASINO, *La scuola economico-sociale cattolica dell'Ottocento*, Introduzione a Leone XIII, *De Rerum Novarum, Enciclica sulla questione operaia*, Roma, 1929, p. 33 ss.; P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, p. 79 ss.; *Id.*, *Dignità umana e libertà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 43

9.3. L'amministrazione pubblica è chiamata a sviluppare una nuova effettività della sua azione: garantire la coesistenza delle comunità e lo sviluppo dell'autorganizzazione¹¹² che è esercizio di diritti fondamentali di ciascuno, con una regolazione intelligente, che dai grandi numeri sappia – ora come un tempo¹¹³ – trarre quanto è utile a prevenire o elidere i conflitti (c.d. amministrazione di sicurezza¹¹⁴), secondo quella cura minuziosa propria della buona amministrazione, che si è detto è d'ordinario la garanzia dei diritti di ciascuno.

Se si vogliono evitare seri danni all'ordinamento costituzionale non si può lasciare che l'organizzazione pubblica – nelle sue parti come nel tutto – resti a lungo inadeguata (art. 118, c. 1 Cost.), determinando una sistemica cattiva amministrazione (art. 97, c. 2 Cost.). Si riafferma così una centralità dell'amministrazione pubblica nell'assetto costituzionale, poiché è l'effettività di quest'ultima – in potenza e in concreto – a produrre l'effettività dell'ordinamento nel suo complesso.

Si è affermato da più parti¹¹⁵ che senza Costituzione non c'è buona

ss.; G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grisi*, Milano, 2012, p. 1077 ss.; G. SILVESTRI, *La dignità umana come criterio di bilanciamento dei valori costituzionali*, *ivi*, p. 1179 ss.; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2011; ID., *La tutela della dignità dell'uomo quale principio fondamentale della Costituzione repubblicana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, 2011, p. 2661 ss.; ID., *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 43 ss.; M. RUOTOLO, *Apunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 3123 ss.; U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Bari-Roma, 2009, p. 27 ss.

(112) M.C. TAYLOR, *The Moment of Complexity. Emerging Network Culture* (2001), trad. it. *Il momento della complessità. L'emergere di una cultura a rete*, cit., p. 245 ss.

(113) Sullo Stato come «protagonista dei 150 anni» con l'erogazione di prestazioni e l'esercizio di funzioni «al servizio dello sviluppo»: G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., p. 143.

(114) Cfr. O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1904, pt. I, p. 263; A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, 1973; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino* (1994), poi in *Scritti giuridici*, vol. I, *Vita e pensiero*, Milano, 2006, p. 844.

(115) U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, p. 70 ss.; ID., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 134 ss.

amministrazione¹¹⁶ (art. 97, c. 2 Cost.) e ora si può replicare che non c'è Costituzione senza buona amministrazione, intesa quest'ultima essenzialmente come organizzazione pubblica.

(116) In quell'accezione che evidenzia «il punto di vista dell'amministrazione come interesse del servizio o comunque come risultato obiettivo cui gli uffici devono tendere»: F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, I, p. 52; in genere sul diritto ad una buona amministrazione: E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, 2014, p. 167 ss.; I. RABINOVICI, *The Right to Be Heard in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *European Public Law*, vol. 18, n. 1, 2012, p. 149 ss.; M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 537 ss.; J. PONCE SOLÉ, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Part 2, 2011, p. 133 ss.; D.-U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 601 ss.; E. CHITI, *Il principio di buona amministrazione*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, M. GNES, M. SAVINO, M. VERONELLI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo - Casi e materiali*, Milano, 2005, pp. 39-40.

Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016

*Marina Caporale e Giancarlo Gasperoni**

Il contributo analizza la normativa in materia di elezioni di secondo livello degli organi delle Città metropolitane (CM) e fa il punto su come si siano determinati gli assetti nella tornata elettorale del 2016 che ha interessato 5 CM: Torino, Milano, Bologna, Roma Capitale, Napoli. In particolare, si descrivono l'assetto degli organi e il sistema elettorale che porta alla formazione dei Consigli metropolitani, si delinea l'offerta politica emersa, si dà conto della partecipazione al voto e dei suoi esiti. Si discutono alcuni nodi, specie in relazione alla ponderazione demografica del voto, alla rappresentanza, in termini di territorio e di genere, e alla necessità di ricorrere alla surroga di quegli eletti che decadranno dalla carica di consigliere metropolitano. Gli spunti critici evidenziati rendono auspicabile un nuovo intervento del legislatore.

1. Introduzione. Breve mappa degli organi delle Città metropolitane nel disegno della legge Delrio

Questo contributo, dopo aver richiamato brevemente la normativa in materia di elezione degli organi di secondo livello delle Città metropolitane (da ora: "CM") in Italia, fa il punto su come, a partire da questa, si siano determinati gli assetti in tali organi nella tornata elettorale del 2016, che ha interessato – in un'unica giornata elettorale – ben 5 CM, tra cui le più popolose e significative¹. In particolare, si descriverà il si-

(*) Benché il contributo sia frutto di un impegno congiunto dei due autori, i paragrafi 1, 2 e 5 possono essere attribuiti a Marina Caporale e i paragrafi 3, 4 e 7 a Giancarlo Gasperoni; i paragrafi 6 e 8 sono attribuibili ad entrambi.

(1) Le CM ad oggi istituite, anche se non tutte nella stessa fase di attuazione, sono 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma Capitale, Torino e Venezia. Nell'ultima tornata di ottobre 2016 sono andate al voto le CM di Bologna, Cagliari, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. In questa sede ci si sofferma

stema elettorale che porta alla formazione dei Consigli metropolitani, si delinea l'offerta politica (liste e candidature) che è emersa in occasione delle elezioni del 9 ottobre 2016, si darà conto della partecipazione al voto e degli esiti delle consultazioni, anche alla luce di considerazioni attinenti alla rappresentanza di genere e territoriale. Inoltre, saranno messi in evidenza alcuni nodi risultanti dall'esame della legge e da quest'ultima tornata elettorale, specie in relazione alla ponderazione demografica del voto e alla necessità di ricorrere alla surroga di quegli eletti che decadranno dalla carica di consigliere metropolitano.

La legge 56/2014, nota come "legge Delrio", istituisce per la prima volta le CM, dopo le alterne vicende e il lungo stallo che negli ultimi trent'anni hanno caratterizzato questo nuovo ente, e ne determina la natura e la composizione degli organi nonché i meccanismi elettorali². Obiettivo della legge è rendere immediatamente operative le disposizioni sulle CM e subito attivabili le relative procedure³, in particolare in relazione al meccanismo elettorale di secondo livello, per le quali la legge prevede uno specifico sistema, salvo rinviare, a determinate condizioni, alla possibilità per le CM di esprimere gli organi con elezioni dirette (su cui vedi oltre, par. 2). Alle CM sono affida-

sulle cinque CM interessate alle elezioni del 9 ottobre: Bologna, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. Sulla rilevanza in termini economici e territoriali delle CM si vedano i *Dossier delle Città Metropolitane*, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con Istat, Invalita e Consorzio Interuniversitario Mipa: www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-citta-metropolitane. Un monitoraggio accurato sulle Città metropolitane è svolto dall'Osservatorio sulle Città metropolitane: osservatorio.urbanit.it.

(2) Ovviamente non è possibile richiamare la vasta dottrina che ha analizzato gli effetti della riforma Delrio e l'istituzione delle CM. Si vedano almeno: L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO e C. TUBERTINI, Rimini, Maggioli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 197 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir., Annali IX*, 2016, p. 81 ss.

(3) Le CM sono istituite con l'entrata in vigore della legge Delrio ma, per consentire ragionevoli tempi di transizione, subentrano alle preesistenti Province, per disposizione della stessa legge Delrio e salvo eccezioni ivi previste, a partire dal 1° gennaio 2015.

te alcune funzioni fondamentali (individuata nella legge Delrio, art. 1, commi 44 e 46), tra cui: adozione e aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni; pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità, viabilità, assicurazione della compatibilità e della coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche mediante sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative; promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Stante il quadro costituzionale invariato e il modello di governo locale derivante dalla legge Delrio, i livelli territoriali di rappresentanza diretta delle rispettive comunità individuati dalla legge sono ad oggi due: le Regioni e i Comuni. Anche da questo presupposto deriva la scelta a favore di un meccanismo elettorale diretto per i livelli territoriali di rappresentanza diretta (appunto Regioni e Comuni); viceversa si è optato per un modello elettorale di secondo grado per gli organi assembleari di CM e Province, eletti con una procedura di voto indiretto e che per ora costituiscono gli unici casi di elezioni di secondo grado negli enti territoriali dell'ordinamento italiano⁴.

La legge Delrio costituisce un assetto di organi inedito per le CM (e per le Province), in cui si elimina l'organo esecutivo per eccellenza, la Giunta, e si introduce una struttura tripolare, espressione dei Comuni componenti la CM: Sindaco metropolitano, Conferenza metropolitana e Consiglio metropolitano. In estrema sintesi: il Sindaco del Comune capoluogo della CM è di diritto il Sindaco metropolitano, il quale, tra le

(4) Sull'adeguatezza della definizione dei nuovi sistemi di elezione degli organi delle CM quali "indiretti" o "di secondo grado", G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 472 ss., che, richiamando L. ELIA, *Una formula equivoca*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 1531 ss., ritiene che si tratti piuttosto di «elezioni di primo grado a suffragio limitato».

sue altre competenze, presiede la Conferenza e il Consiglio, rappresenta l'ente, può proporre lo schema di bilancio e, in generale, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Il Sindaco può altresì nominare un Vicesindaco metropolitano scelto tra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui o a lei delegate e dandone immediata comunicazione al Consiglio; può anche assegnare ulteriori deleghe a consiglieri, nel rispetto del principio di collegialità. La Conferenza metropolitana ha compiti prevalentemente consultivi, ad eccezione del potere di approvazione dello Statuto e delle eventuali successive modifiche a questo; è composta dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della CM⁵. Il Consiglio metropolitano è l'organo di "indirizzo e di controllo" della CM, i cui membri elettivi sono scelti mediante un voto "ponderato" tra i e dai Sindaci e consiglieri dei Comuni che fanno parte della CM⁶.

Rimane, dunque, in capo tanto al Consiglio quanto al Sindaco metropolitano l'amministrazione attiva dell'ente, mentre, come abbiamo considerato, residuano alla Conferenza metropolitana compiti sostanzialmente consultivi. Dal testo della legge (che rimanda, però, per le funzioni "altre" di Sindaco e Consiglio metropolitani agli Statuti delle CM) si coglie che il rapporto tra gli organi della CM, in assenza di un organo esecutivo, si sottrae peraltro alle regole da tempo consolidate per gli Enti locali in ordine al vincolo di fiducia. La cessazione del mandato degli organi, in particolare di Sindaco e Consiglio metropolitano, rimane consegnata alla cessazione del mandato del Comune capoluogo, che determina la caduta degli organi della CM⁷.

(5) La distribuzione delle competenze tra i tre organi è disciplinata in parte dalla legge e demandata in parte, molto ampia, agli Statuti: G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss. Per una ricognizione degli Statuti delle CM, si veda AA.VV., *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, Numero Speciale di questa *Rivista*, 2014.

(6) Sia consentito richiamare M. CAPORALE, *Parità di genere e organi assembleari di Città metropolitane e Province dopo la legge Delrio*, in A. MURGIA, B. POGGIO (a cura di), *Saperi di genere, Atti del convegno* (titolo provvisorio), Trento, Università di Trento ed., in corso di pubblicazione.

(7) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 52 ss.

2. Sistema elettorale dei Consigli metropolitani

Il Consiglio metropolitano è un organo assembleare, su base elettiva, che rimane in carica per 5 anni; elettorato passivo ed elettorato attivo coincidono e sono costituiti dai Sindaci e dai consiglieri eletti nei Comuni facenti parte della CM⁸. Il rapporto tra l'organo assembleare e i Comuni del territorio si fonda sulla natura stessa della CM: come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge, le CM «hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i Comuni compresi nel loro territorio». In tale prospettiva, pur avendo le CM funzioni proprie, si può dire che i Sindaci e i consiglieri comunali eletti negli organi delle CM sono chiamati a svolgere anche funzioni loro assegnate in un altro ambito di esercizio, appunto quello metropolitano⁹. Il vincolo con i Comuni in cui i consiglieri sono incardinati è determinante, al punto che quando cessa il mandato nel Comune in cui sono eletti si conclude anche quello nel Consiglio metropolitano. Per questo particolare vincolo è evidente che i criteri di selezione dei componenti delle assemblee comunali determinano la platea dei possibili eletti anche in queste sedi, cui si aggiungono le norme su composizione delle liste ed espressione del voto nelle CM.

L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere. Le liste devono essere sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto. Specifiche disposizioni sono previste per la composizione delle liste in termini di rappresentanza di genere (vedi par. 5). Le disposizioni della legge Delrio sul sistema elettorale sono state integrate da due circolari del Mini-

(8) Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da: a) 24 consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) 18 consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 800 mila e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) 14 consiglieri nelle altre CM.

(9) Così G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, cit. Sul possibile conflitto di interessi tra amministratori dell'ente di area vasta e funzioni svolte nei rispettivi Consigli comunali di provenienza, C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2016, p. 4.

stero dell'Interno¹⁰, sulla cui base sono impostate le istruzioni approntate dalle varie CM in occasione del voto.

Il voto è espresso dagli elettori per una delle liste; l'elettore può anche esprimere un solo voto di preferenza esclusivamente per un candidato della lista votata. Il voto espresso è ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del Comune di cui l'elettore è Sindaco o consigliere (vedi par. 6)¹¹. I Comuni e gli elettori che esprimono non hanno dunque tutti il medesimo peso ai fini della formazione del Consiglio metropolitano e, di conseguenza, della determinazione delle relative politiche.

Lo spoglio delle schede è seguito dal calcolo della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista; ad ogni lista sono attribuiti i voti espressi moltiplicati per l'indice di ponderazione delle corrispondenti fasce, ossia la somma dei voti ponderati. Anche a ogni candidato viene associata una cifra individuale ponderata, determinata dal prodotto del numero di preferenze espresse a suo favore e dell'indice di ponderazione corrispondente (ossia, di nuovo, la somma dei voti ponderati). I seggi sono attribuiti alle liste con il metodo d'Hondt, seguendo quindi un principio di allocazione proporzionale¹². I seggi spettanti a ogni lista sono attribuiti ai candidati con la più alta cifra individuale ponderata; in caso di parità, i seggi vanno al candidato il cui genere è meno rappresentato nella lista e, in subordine, al più giovane.

Sul meccanismo indiretto del voto si è pronunciata la Corte costituzionale nella nota e molto criticata sentenza 50/2015. I ricorsi proposti al-

(10) Circolare del Ministero dell'interno n. 32/2014 dell'1/7/2014, *Elezioni di secondo grado dei Consigli metropolitani, dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali nelle Regioni a statuto ordinario. Linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale*, integrata dalla circolare del Ministero dell'interno n. 35/2014 del 19/8/2014, *Legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 - Modifica alla legge n. 56/2014 sul procedimento per le elezioni di secondo grado dei Consigli metropolitani, dei Presidenti e dei Consigli provinciali*.

(11) Sulla rappresentanza delle identità locali all'interno degli organi di governo delle CM, si veda R. MEDDA, *La forma di governo delle città metropolitane*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2016.

(12) Secondo il metodo D'Hondt, il totale dei voti di ogni lista è diviso per 1, 2, 3, 4, 5, ..., fino al numero di seggi da assegnare; i seggi sono poi assegnati, fino al loro esaurimento, ai quozienti che presentano i valori più alti.

la Corte contestavano il meccanismo di elezione indiretta anche in ragione della centralità del ruolo del Consiglio nella *governance* della CM, ma la Corte salva il regime indiretto invocando giurisprudenza risalente e, secondo molti osservatori, in modo non del tutto pertinente¹³. Quanto alla contestazione che era stata mossa alla Corte rispetto all'incoerenza del sistema elettorale indiretto con quanto disposto dall'art. 3 della Carta delle autonomie locali, la Corte risponde asserendo, in modo piuttosto sbrigativo, che la Carta sul punto esprime solo un'indicazione a favore della libertà delle elezioni, non vincolandole espressamente a un'elezione diretta degli organi eletti¹⁴.

La possibilità di un sistema elettorale a suffragio diretto per il Sindaco

(13) Per i commenti alla sent. 50/2015 vedi, in generale, A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 1° aprile 2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 22 aprile 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015, p. 489 ss.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, 2015, in *www.forumcostituzionale.it*. Il riferimento più contestato è quello alla sent. 96/1968, a suo tempo commentata da L. ELIA, *Una formula equivoca*, cit., come nota in particolare S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 4; vedi anche G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane*, cit.

(14) La traduzione italiana dell'art. 3 della Carta europea delle autonomie locali recita: «Concetto di autonomia locale. 1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge». Più in particolare sul richiamo alla Carta europea delle autonomie locali si soffermano A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit.; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 luglio 2015; G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in questa *Rivista*, 4, 2014, p. 573 ss. Alcune argomentazioni a favore e contro la compatibilità del sistema di elezione indiretta con la Carta europea delle autonomie locali erano state esposte dal "Gruppo dei Saggi" composto da 48 giuristi italiani, nell'appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari di Camera e Senato, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542 - Parere sugli aspetti giuridici dell'Appello dal titolo "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse sedi universitarie italiane*, 29 ottobre 2013.

e per il Consiglio è contemplata dalla legge Delrio, ma rinviata al verificarsi di alcune condizioni ardue da realizzare¹⁵: approvazione di una legge statale sul sistema elettorale metropolitano (al momento inesistente); specifica previsione negli Statuti delle CM (per ora contenuta solo negli Statuti delle CM di Milano, Napoli, Roma Capitale e, in termini meno definiti, Genova); articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni o «zone dotate di autonomia amministrativa», a seconda che si tratti di CM superiori o inferiori ai 3 milioni di abitanti (fase non avviata in nessuna CM).

3. Liste e candidature nel voto del 9 ottobre

Le elezioni amministrative del 2016 hanno riguardato i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli, innescando il meccanismo elettorale di secondo livello per il rinnovo dei corrispondenti Consigli metropolitani sulla base di consiglieri comunali e Sindaci eletti dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale metropolitano, e dunque selezionati anche con consapevolezza in merito al loro ruolo di elettori attivi e passivi per i Consigli stessi¹⁶. Nelle elezioni per i 5 Consigli erano in gioco 108 seggi complessivi, contesi da 22 liste e 339 candidati, per i quali potevano votare ben 9.807 consiglieri comunali e sindaci (tabella 1)¹⁷.

(15) E da alcuni definita «diabolica»: S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Osservatorio Città metropolitane di federalismi.it*, 17 novembre 2014, p. 9.

(16) Un quadro più completo delle conseguenze del rinnovo degli organi dei Comuni capoluogo includerebbe anche le elezioni dei Consigli metropolitani di Venezia, del 9 agosto 2015, e – a maggior ragione, per contiguità temporale – di Cagliari, del 23 ottobre 2016. Il caso di Venezia è estraneo alla tornata elettorale del 2016, che si è distinta per l'elevato numero di elezioni simultanee e per la loro significatività, essendovi coinvolta ciascuna delle 4 CM con più di 2 milioni di abitanti. Quanto a Cagliari, le fasce dimensionali ivi adottate sono diverse da quelle usate nelle altre CM; non sono stati resi pubblici gli esiti elettorali riferiti alle preferenze non ponderate di lista e individuali; né gli esiti sono stati articolati per fascia dimensionale dei Comuni.

(17) La base-dati dell'elettorato attivo e passivo usata per le analisi espone in questo contributo è stata costruita attingendo a due fonti principali: l'Anagrafe degli amministratori locali e regionali del Ministero dell'interno (<http://amministratori.interno.it/amministratori/>), limitatamente alle amministrazioni comunali facenti capo alle cinque CM interessate alle elezioni del 9 ottobre 2016; gli elenchi, pubblicati sui siti *web* di quattro delle CM, degli elettori attivi per le elezioni dei Consigli metropolitani a due mesi dalle elezioni. In alcuni casi, la base-dati è stata integrata con informazioni tratte dai siti istituzionali dei Comuni, dai mezzi di informazione e, limitatamente

Tab. 1. Alcune informazioni riassuntive riguardanti l'elettorato attivo e le candidature per le elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Seggi elettivi	18	24	18	24	24	108
Elettori	3.769	2.025	833	1.643	1.537	9.807
% elettrici	30,9	33,9	38,4	28,1	22,5	30,4
Liste	3	5	4	4	6	22
Candidati	45	82	47	78	87	339
– di cui Sindaci	8	16	7	11	6	48
% candidati donna	28,9	32,9	44,7	33,3	12,6	28,9

Alla CM di Torino fanno capo 315 Comuni, una popolazione di 2,25 milioni e 3.770 Sindaci e consiglieri. Torino si distingue dagli altri contesti presi in esame in questa sede per l'incidenza relativamente forte dei Comuni piccoli: il 26,8% della popolazione risiede in Comuni con meno di 10 mila abitanti, i quali danno conto di quasi il 90% degli elettori attivi del Consiglio metropolitano. Alle elezioni si sono presentate 3 liste. "Città di Città" è una lista di centro-sinistra di soli 10 candidati, di cui 5 Sindaci e 2 sole donne. "Movimento 5 Stelle" (d'ora in poi: "M5S") – l'unica lista presente con la stessa denominazione in ciascuna delle cinque CM – consta di 18 candidati, di cui ben 10 Sindaci e 6 donne. "Lista Ci-

alla CM di Milano, dall'elenco definitivo degli elettori attivi a ridosso delle elezioni. Per ogni elettore sono disponibili informazioni riguardanti il genere, l'età, lo *status* di Sindaco o consigliere comunale, il Comune di appartenenza, la fascia dimensionale del Comune (e dunque il peso del voto individuale eventualmente espresso dall'elettore) e la data delle elezioni comunali da cui origina la carica elettiva che dà titolo di inclusione nell'elettorato attivo per il Consiglio. La base-dati è stata ulteriormente integrata, per i *candidati* al Consiglio metropolitano, con informazioni (tratte dai verbali e altri materiali pubblicati sui siti *web* istituzionali delle CM) sulla lista elettorale, il numero di preferenze individuali ricevute, la cifra individuale ponderata e l'ingresso o meno in Consiglio metropolitano, e per le *liste* con informazioni sul numero di voti non ponderati e ponderati. La base-dati consta di 9.800 casi, riferiti ad elettori attivi e (tranne che per i cinque Sindaci di capoluogo) passivi. La base-dati contiene alcune distorsioni di entità trascurabile, dovute alla natura non aggiornata delle fonti principali. Nei materiali ufficiali pubblicati su *web*, ad esempio, ci sono 7 elettori in più (facenti capo a Torino e a Napoli) rispetto a quelli che compaiono nelle liste degli elettori; e ci sono minute differenze, a Roma Capitale, nella consistenza di due fasce dimensionali. La popolazione di ogni CM riportata nel testo è quella dichiarata per il calcolo dell'indice di ponderazione e fa riferimento al Censimento del 2011.

vica Territorio” aggrega candidati di centro-destra, provenienti esclusivamente da Comuni medio-piccoli (non oltre i 30 mila abitanti); dei 17 candidati, 9 provengono da Comuni con meno di 3 mila abitanti, 3 sono Sindaci e 5 sono donne.

La Cm di Milano aggrega 133 Comuni, con una popolazione di 3,02 milioni e 2.025 Sindaci e consiglieri. Solo il 13,5% della popolazione fa capo a Comuni con meno di 10 mila abitanti, e il 41,1% risiede a Milano. Alle elezioni si sono presentate 5 liste. “C + Milano Metropolitana” è una lista di centro-sinistra con 24 candidati, di cui 7 Sindaci e 12 donne; 6 candidati sono consiglieri presso il capoluogo. Diciassette candidati, di cui 4 Sindaci e 7 donne, compaiono nella lista di “Insieme per la Città metropolitana”, di centro-destra; nessun consigliere del capoluogo è candidato. Di centro-destra anche “Lega Nord Lega Lombarda Salvini”; i suoi 16 candidati includono 4 Sindaci e 2 sole donne. Fra i 13 candidati di “La Città dei Comuni Lista Civica” ci sono un solo Sindaco e 5 donne; la lista aggrega candidati di liste civiche provenienti solo da Comuni medio-piccoli (da 3 a 30 mila abitanti). Infine, “M5S” mette in campo 12 candidati, di cui nessun Sindaco e una sola donna.

Bologna, con una popolazione di 976 mila unità – concentrate nel capoluogo (38,0%) e nei Comuni medi di 30-100 mila abitanti (30,0%) – e con soli 55 Comuni e 833 Sindaci e consiglieri, è la Cm più piccola tra le cinque considerate in questa sede. I seggi del Consiglio metropolitano sono stati contesi da 4 liste. Il “Partito Democratico” – che presenta (come a Napoli) una lista “autonoma” dal resto del centro-sinistra, anche se alcuni candidati provengono formalmente, a livello comunale, da liste civiche – ha candidato 18 persone, di cui 6 Sindaci e 9 donne. La lista “Uniti per l’Alternativa” ha 11 candidati, tratti da liste civiche ma di orientamento di centro-destra, fra cui nessun Sindaco e 5 donne. Nove candidati – di cui nessun Sindaco e 3 donne – fanno capo a “Rete Civica”, espressione di liste civiche. Infine, fra i 9 candidati del “M5S” ci sono 4 donne e nessun Sindaco. Solo Partito Democratico e M5S candidano consiglieri del capoluogo.

La Cm di Roma Capitale, con una popolazione di riferimento di 3,90 milioni – concentrata per il 67,2% nel capoluogo – coinvolge 119 Comuni e 1.643 Sindaci e consiglieri. Solo il 6,2% della popolazione risiede negli 80 Comuni con al più 10 mila abitanti: si tratta di una Cm spiccatamen-

te urbana. La lista di centro-sinistra “Le Città della Metropoli” candida 24 amministratori, di cui 4 Sindaci e 12 donne. I 18 candidati di “Territorio Protagonista”, di centro-destra, includono 1 Sindaco e 4 donne. “Patto Civico Metropolitano” mette in campo solo 12 candidati, di cui 1 Sindaco e 2 donne; ben 8 dei candidati sono consiglieri, provenienti da diverse liste civiche, del Comune di Tivoli. Infine, fra i 24 candidati “M5S”, ben 11 sono consiglieri presso il capoluogo, 5 sono Sindaci (inoltre, la CM è presieduta dal Sindaco pentastellato di Roma) e 8 sono donne.

A Napoli alla CM fanno capo una popolazione di 2,85 milioni di persone, 87 Comuni e 1.536 Sindaci e consiglieri. Come Roma Capitale, si tratta di una CM molto urbanizzata (solo il 6,3% degli abitanti si trova nei 30 Comuni con al più 10 mila abitanti) seppure in maniera più dispersa: il capoluogo incide solo per il 33,7% sulla popolazione complessiva, e un altro 39,0% fa capo a ben 22 Comuni con oltre 30 mila abitanti. Napoli si distingue per il più alto numero di liste (6) e di candidature individuali (87) nelle elezioni del Consiglio metropolitano. La lista “Con de Magistris”, di composizione variegata ed espressione delle forze che sostengono il Sindaco del capoluogo, candida 18 amministratori, di cui nessun Sindaco, 3 donne e 5 consiglieri del capoluogo. Fra i 12 candidati del “Partito Democratico” ci sono 2 Sindaci e 1 donna; la lista si caratterizza per un elevato livello di dispersione territoriale dei candidati. “Forza Italia” – che solo a Napoli presenta una lista “autonoma” dal resto del centro-destra – candida 17 persone, di cui 1 solo Sindaco e 2 donne. Le altre liste sono: “Napoli Popolare” con 15 candidati (di cui 1 Sindaco e 2 donne), di orientamento centrista e popolare; “Noi Sud” con 12 candidati (di cui 2 Sindaci e 2 donne), di centro-destra; “M5S”, con 13 candidati (di cui nessun Sindaco e 1 donna).

4. Partecipazione ed esiti politici

Come si è detto, i consiglieri e Sindaci che il 9 ottobre 2016 potevano votare per i Consigli metropolitani erano poco meno di 10 mila; ciascuno di essi poteva recarsi all’urna ed esprimere un voto per una delle liste ed eventualmente una preferenza per un candidato della lista prescelta. La tabella 2 presenta alcune informazioni in merito alla partecipazione al voto; i voti alle liste e le preferenze individuali ivi riportati *non* sono ponderati. Nel complesso, tre elettori su quattro

hanno partecipato al voto (ossia hanno espresso un voto valido per una lista; i valori riportati in tabella sono al netto di eventuali schede nulle o bianche), con variazioni territoriali non trascurabili. L'affluenza alle urne è stata meno intensa a Torino (63%) e a Milano (74%), mentre ha superato l'80% a Bologna e a Roma Capitale e addirittura il 90% a Napoli.

Tab. 2. Alcune informazioni riassuntive riguardanti gli esiti delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Elettori	3.770	2.025	833	1.643	1.537	9.806
Voti alle liste	2.360	1.498	670	1.367	1.441	7.336
% su elettori	62,6	74,0	80,4	83,2	93,8	74,8
Preferenze individuali	2.225	1.439	645	1.350	1.432	7.091
% su voti alle liste	94,3	96,1	96,3	98,8	99,5	96,7
% per candidate donne	12,0	23,8	22,8	13,8	4,2	14,2

La variabilità nei tassi di partecipazione è verosimilmente ascrivibile alla diversa composizione dei cinque elettorati in termini di ampiezza demografica dei Comuni di provenienza e alla ponderazione dei voti in funzione di questa ampiezza. Come si vedrà più avanti (par. 6), Sindaci e consiglieri di Comuni piccoli hanno, individualmente, un peso elettorale assai ridotto e sono quindi motivati, più degli elettori dei Comuni medio-grandi, ad astenersi; e l'incidenza di elettori di Comuni piccoli è maggiore proprio in quei contesti in cui si registrano minori tassi di affluenza. Non si può neppure escludere che l'affluenza sia stata condizionata dalla dislocazione sul territorio dei seggi elettorali: le operazioni di voto a Milano, Bologna, Roma Capitale e Napoli si sono svolte interamente presso il capoluogo, mentre a Torino sono stati allestiti, oltre al seggio centrale ubicato nel capoluogo, altri 10 seggi decentrati, scelta che può avere influito positivamente sulla (comunque debole) partecipazione.

Fra gli elettori che hanno espresso un voto valido di lista, quasi tutti (97%) hanno anche espresso una preferenza per un candidato, con variazioni territoriali ridotte e congruenti con la partecipazione generale al voto: sia a Napoli sia a Roma Capitale sono stati meno di 20 (in valore assoluto) i votanti che *non* hanno espresso una preferenza; a Torino, poco più di un votante su 20 si è limitato a votare una lista senza indicare una preferenza individuale.

Quanto ai risultati più strettamente politici (tabella 3), a Torino (dove il Sindaco metropolitano è del M5S), il Consiglio metropolitano ha 18 seggi, 8 dei quali sono stati assegnati alla lista di centro-sinistra (Città di Città), 7 al M5S e 3 al centro-destra (Lista Civica Territorio): nessuna lista dispone quindi di una maggioranza. A Milano (24 seggi, Sindaco di centro-sinistra), ben 14 seggi sono stati assegnati alla lista di centro-sinistra (C + Milano Metropolitana), 8 alle liste di centro-destra (6 a Insieme per la Città Metropolitana e 2 a Lega Nord), 1 al M5S e 1 a Città dei Comuni: il Consiglio dispone quindi di una maggioranza, oltre tutto coerente con l'orientamento politico del Sindaco. A Bologna (18 seggi, Sindaco di centro-sinistra), il Partito Democratico ha conquistato 13 seggi, mentre altri 2 sono andati a Rete Civica, 1 al centro-destra (Uniti per l'Alternativa) e 1 al M5S: come a Milano, si ha una maggioranza netta e politicamente congruente con il Sindaco. A Roma Capitale (24 seggi, Sindaco del M5S), il M5S ha raccolto 9 seggi, mentre 8 sono andati al centro-sinistra (Città della Metropoli) e 7 al centro-destra (Territorio Protagonista); Patto Civico Metropolitano è l'unica lista delle cinque Cm a non avere eletto alcun candidato. Dunque, il Consiglio non ha maggioranza. Infine, a Napoli (24 seggi, De Magistris Sindaco), gli esiti sono stati dispersi: 9 seggi alla lista del Sindaco, 7 al Partito Democratico, 5 a Forza Italia, 1 a Noi Sud, 1 a Napoli Popolare e 1 a M5S: anche a Napoli, quindi, nessuna maggioranza.

Tab. 3. Esiti delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016: voti ponderati e non ponderati, eletti, distribuzione percentuale dei voti ponderati per fascia dimensionale (v. par. 6), per CM e lista (per ogni CM un asterisco con-
trassegna la lista collegata al Sindaco metropolitano)

CM e lista	Voti di lista		Eletti	Distribuzione percentuale voti ponderati						
	Non ponderati	Ponderati		A	B	C	D	E	F-I	Totale
<i>Torino</i>										
Città di Città	1.242	37.444	8	6,1	7,2	10,7	22,7	28,1	25,1	100
M5S*	469	32.671	7	2,4	2,5	3,7	11,4	14,6	65,3	100
L. Civ. Territorio	649	14.574	3	9,2	11,2	14,8	26,8	14,5	23,4	100
<i>Milano</i>										
C + Milano Met.*	712	45.915	14	0,2	2,2	7,1	21,2	22,7	46,7	100
Insieme C.M.	407	21.296	6	0,4	3,5	10,5	20,3	28,5	36,9	100
Lega Nord	177	8.708	2	0,6	2,6	8,7	31,8	23,5	32,8	100
M5S	86	5.443	1	0,2	1,1	3,5	30,4	25,5	39,4	100
Città dei Comuni	116	4.102	1	0,6	3,8	18,9	44,8	14,5	17,4	100
<i>Bologna</i>										
P. Democratico*	446	59.303	13	0,4	3,0	12,0	31,8	14,6	38,2	100
Uniti Alternativa	102	11.760	2	1,3	3,8	18,9	26,0	9,8	40,2	100
Rete Civica	73	9.561	2	0,8	3,3	13,7	24,5	18,1	39,5	100
M5S	49	7.992	1	0,2	4,0	7,8	16,6	24,0	47,3	100
<i>Roma Capitale</i>										
M5S*	171	35.499	9	0,1	0,4	0,8	4,3	16,9	77,6	100
Città Metropoli	630	28.819	8	2,5	2,2	9,7	22,3	37,8	25,5	100
Terr. Protagonista	501	27.061	7	2,0	1,1	8,6	19,8	34,5	33,9	100
Patto Civico Met.	65	2.224	0	4,0	1,9	9,4	33,2	51,6	0,0	100
<i>Napoli</i>										
De Magistris*	322	35.128	9	0,0	0,5	2,5	12,2	19,6	65,2	100
P. Democratico	519	26.396	7	0,2	0,8	7,1	28,1	45,2	18,6	100
Forza Italia	371	21.222	5	0,3	1,1	4,9	23,1	41,4	29,2	100
Napoli Popolare	83	4.536	1	0,1	1,5	3,1	25,4	51,7	18,1	100
Noi Sud	108	4.313	1	0,7	1,9	7,0	39,2	51,3	0,0	100
M5S	38	3.874	1	0,0	0,0	1,0	5,6	45,0	48,4	100

Nel complesso, le elezioni del 9 ottobre hanno sortito 2 Consigli con un'evidente maggioranza politicamente omogenea (e congruente con l'orientamento politico del Sindaco metropolitano) e 3 Consigli che ne sono privi e quindi a rischio di essere impossibilitati a deliberare (vedi oltre). Da evidenziare il risultato del M5S che, nonostante guidi i capoluoghi di due CM, non si avvicina a una maggioranza in nessuno dei due corrispondenti Consigli e conquista un solo seggio in ciascuno degli altri tre¹⁸.

5. Rappresentanza di genere

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'equilibrio tra rappresentanza di genere e libertà ed eguaglianza del voto sostiene, in prospettiva "promozionale"¹⁹, le misure volte al rispetto del principio di pari opportunità di cui all'art. 51 Cost. Per non deprimere la libertà di voto la soluzione individuata passa attraverso la previsione di alcuni vincoli alla composizione delle candidature nelle liste, non ponendo invece alcuna soglia o limite per l'effettiva elezione e accesso ai seggi. La legge 215/2012 (in virtù della competenza statale in materia sancita dall'art. 122 Cost.), modificando il Testo unico degli Enti locali (TUEL), introduce nuove regole per le elezioni nei Consigli comunali con elementi differenziati alla luce dell'ampiezza demografica dei Comuni (art. 71 TUEL). Per i Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti è previsto semplicemente che nelle liste elettorali sia assicurata la presenza di entrambi i sessi. Per i Comuni con più di 5 mila abitanti la composizione di genere delle liste elettorali deve rispettare determinate soglie (nessun genere può dar

(18) Una maggioranza omogenea si è concretizzata nel Consiglio metropolitano di Venezia (eletto nell'agosto 2015): la lista di centro-destra ha conquistato 11 dei 18 seggi contesi, e anche il Sindaco metropolitano è di centro-destra. Nelle elezioni a Cagliari (ottobre 2016), dove il Sindaco è di centro-sinistra, la lista di centro-sinistra è sì prevalsa sulle altre liste, ma i suoi 7 seggi su 14 generano una maggioranza solo se si tiene conto anche del Sindaco. In ciascuno di questi due Consigli M5S ha conseguito un solo seggio.

(19) L'art. 51. Cost., comma 1, recita: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini...». Si noti che il nuovo testo dell'art. 51 non distingue tra elezioni di primo e di secondo grado, peraltro non contemplate nel nostro ordinamento quando l'articolo è stato modificato con l. cost. 1/2003.

conto di più di 2/3 della lista); la sanzione prevista consiste nella cancellazione dei nomi dei candidati appartenenti al genere eccedente il limite fissato, procedendo dall'ultimo della lista. Per i Comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti è stata inoltre prevista, con la legge 215/2012²⁰, la cosiddetta "preferenza di genere", ossia la facoltà per l'elettore di esprimere anche una seconda preferenza purché le due preferenze riguardino candidati di sesso diverso della stessa lista.

La legge Delrio ripropone più o meno lo stesso modello concepito per i Comuni²¹. Nelle liste per l'elezione del Consiglio metropolitano, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60% del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi; se necessario, l'ufficio elettorale riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo con l'ulteriore conseguenza che la lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto è inammissibile. Questa previsione è temperata dal differimento della sua applicazione a dopo che siano trascorsi i primi 5 anni dalla data di entrata in vigore della l. 215/2012, per consentire che il modello istituito per i Consigli metropolitani a sua volta si applichi quando i Consigli comunali da cui questo organo scaturisce siano a loro volta sicuramente rinnovati (essendo per tutti i Comuni italiani trascorsi i 5 anni di durata teorica di un mandato comunale) sulla base delle regole individuate dalla l. 215/2012.

Nel complesso l'elettorato attivo, che costituisce anche il bacino per le candidature (tranne che per i cinque Sindaci di capoluogo che evidentemente non sono candidabili), è composto – come si è visto (tabella 1) – per il 30,4% da donne. La presenza femminile fra gli elettori e potenziali candidati varia da un minimo del 22,5% a Napoli a un massimo del 38,4% a Bologna, ed è in generale più bassa al Centro-Sud. In quattro

(20) Art. 2, comma 1, lett. d), n. 2), l. 23 novembre 2012, n. 215 che modifica l'art. 73 Tuel.

(21) M. CAPORALE, *Parità di genere e organi assembleari di Città metropolitane e Province dopo la legge Delrio*, cit.

dei cinque contesti, la proporzione di donne effettivamente candidate rispecchia, all'incirca, la loro incidenza nell'elettorato: elettrici e candidate sono rispettivamente il 31 e il 29% a Torino; il 34 e il 33% a Milano; il 38 e il 45% a Bologna; il 28 e il 33% a Roma Capitale. A Roma e, in particolare, a Bologna, le donne hanno un'incidenza addirittura maggiore fra i candidati che non fra gli elettori. Napoli presenta un profilo atipico, non solo per la già menzionata bassa incidenza di donne nell'elettorato, ma soprattutto per la loro scarsissima presenza fra i candidati (13%), dove la rappresentanza femminile è quasi dimezzata rispetto a quella che caratterizza l'elettorato.

La propensione a candidare donne varia in funzione dell'orientamento politico delle liste, come in parte si intuisce da quanto esposto nel par. 3. Nel complesso, le liste di centro-sinistra hanno una presenza relativamente elevata di donne (41%: 36 donne su 88 candidature) rispetto al centro-destra (24%: 29 su 123), alle liste civiche (29%: 10 su 34) e a M5S (26%: 20 su 76). La lista "Con de Magistris", non associata ad alcuna delle precedenti aree politiche, ha candidato poche donne (17%: 3 su 18), ma comunque più donne, in proporzione, rispetto a ciascuna delle altre liste a Napoli. Un'analisi più dettagliata richiederebbe una collocazione di area politica di tutti gli elettori al fine di accertare in che misura ogni area politica "dispone" di potenziali candidati di sesso femminile: partiti di centro-destra, di centro-sinistra, liste civiche, M5S variano dal punto di vista dell'incidenza di donne candidate a consigliere comunale, del sostegno date loro in campagna elettorale, dei consensi effettivamente accordati da parte dei loro elettori²²

Quante liste rispettano la disposizione, per ora inattiva, della soglia massima di rappresentanza di uno dei due generi al 60%? Su 22 liste, ben 14 non rispettano il precetto di legge. Tutte le liste presentate a Torino e a Napoli presentano un eccessivo squilibrio di genere (ossia troppi candidati di sesso maschile), così come 3 delle 4 liste romane,

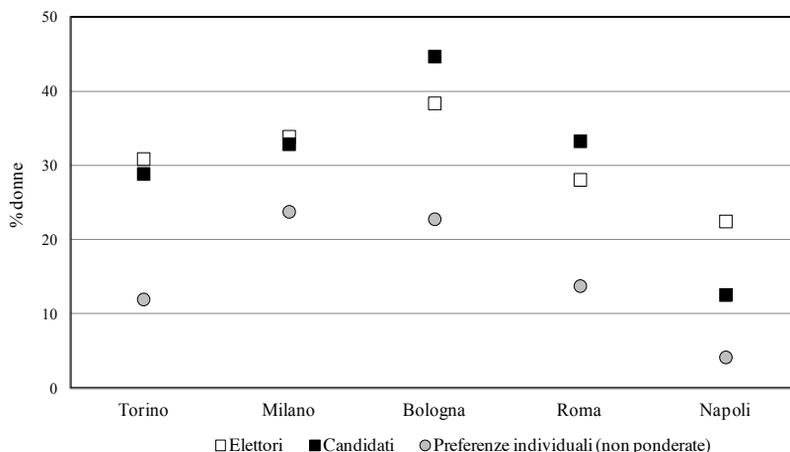
(22) Nelle elezioni regionali del 2015, ad esempio, è stata osservata una propensione dei *cittadini* a votare per candidate inferiore a quella per candidati uomo; la tendenza a votare per donne era apprezzabilmente più alta fra i votanti di M5S e più bassa fra i votanti per il centro-destra: M. VALBRUZZI, R. VIGNATI, *Novità e conferme nel voto di preferenza*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2015, pp. 75-99 (specie par. 3).

2 delle 5 liste milanesi e una delle 4 liste bolognesi. Delle 5 liste del M5S, solo una sarebbe regolare. Il centro-destra viola la disposizione con 6 delle sue 8 liste. Il centro-sinistra presenta liste contraddistinte da un perfetto equilibrio di genere a Milano, Bologna e Roma Capitale, ma non si avvicina neppure a rispettare la disposizione a Torino e a Napoli.

Se il vincolo fosse operante, gli uffici elettorali avrebbero dovuto ridurre le liste non adempienti, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato in modo da assicurare il rispetto della disposizione. Se la cancellazione delle candidature eccedenti avesse portato ad avere una lista con un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, la lista sarebbe stata esclusa. Se la legge fosse operante, dunque, ben 8 delle 14 liste inadempienti – ossia oltre un terzo di tutte le liste in gioco – e ben 4 delle 6 liste napoletane sarebbero state accorciate così tanto da portare all'annullamento delle liste stesse.

Ad ogni modo, la rappresentanza di genere *passa* senz'altro per le candidature, ma si sostanzia negli esiti effettivi delle consultazioni elettorali. Se si esaminano le preferenze individuali dal punto di vista del genere dei candidati, emerge una netta tendenza dei votanti a convogliare i consensi sui candidati uomo. Se nel complesso, come si è detto, il 28,9% delle candidature era di sesso femminile, solo il 14,2% delle preferenze sono state espresse a favore di candidate donna (come si vedrà oltre, questo comportamento ha tuttavia avuto un impatto limitato sull'effettiva elezione – o meno – di donne). In ciascuno dei cinque contesti metropolitani, si è assistito a un crollo, rispetto all'incidenza delle candidature femminili, delle preferenze a loro favore (vedi figura 1). Nel complesso, la percentuale di preferenze per donne sul totale delle preferenze espresse è all'incirca la *metà* della percentuale delle donne candidate rispetto al totale dei candidati; la contrazione delle preferenze è stata meno marcata a Milano e particolarmente forte a Napoli, dove la presenza femminile era già assai circoscritta. A Napoli solo il 4% delle preferenze è andato a vantaggio di candidate donne, che pure erano il 14% dei candidati.

Fig. 1. Incidenza percentuale di donne fra gli elettori, fra i candidati e fra le preferenze individuali (non ponderate) espresse in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016



Date queste premesse, sarebbe forse ragionevole aspettarsi una scarsa probabilità di riuscita delle candidature femminili in termini di conquista di seggi. Sebbene i risultati siano sì favorevoli ai maschi, il divario è assai ridotto: è stato eletto il 33% dei candidati uomo, contro il 30% delle candidate (tabella 4). Si osservano differenze territoriali degne di nota: a Roma e a Bologna le candidature maschili hanno una probabilità di riuscita maggiore, di circa una volta e mezzo, di quella delle candidature femminili. A Milano e a Napoli, i due generi hanno la stessa probabilità di riuscita. A Torino le candidature femminili hanno avuto maggiori probabilità di successo di quelle maschili. Anche in relazione alla traduzione di candidature in seggi, la rappresentanza di genere pare essere fortemente legata all'orientamento politico delle liste. Le varie liste civiche hanno eletto solo 3 candidati, tutti uomini. Fra i 29 eletti delle liste di centro-destra, solo 4 sono donne; la probabilità per un candidato uomo di essere eletto è stata di circa 5 volte superiore alla probabilità di una candidata donna. An-

che per il centro-sinistra, nel complesso piuttosto “virtuoso” sul piano delle candidature, gli esiti elettorali hanno privilegiato gli uomini (33 eletti su 52 candidati, contro 17 su 36 tra le donne). Al contrario, nel M5S, che ha candidato relativamente poche donne, queste ultime hanno goduto di maggiori probabilità di essere elette (7 elette su 20 candidate, contro 12 su 56 fra gli uomini).

Infine, ci si può chiedere se la norma in base alla quale, in caso di parità di cifra individuale ponderata, si assegna il seggio al candidato del genere meno rappresentato (quindi, di fatto, a una donna) abbia trovato applicazione. In prima istanza, questo principio non ha comportato alcun vantaggio per le candidate. Tuttavia, dai dati sugli esiti elettorali risulta che, quando decadranno alcuni consiglieri metropolitani (vedi par. 7), la disposizione troverà applicazione e assegnerà la precedenza per la surroga a candidate (e, peraltro, solo a candidate che non hanno raccolto alcuna preferenza).

Tab. 4. Alcune informazioni riassuntive riguardanti l'elettorato attivo e le candidature per le elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Candidati uomo (A)	32	55	26	52	76	241
Eletti uomo (B)	12	16	12	18	21	79
Candidate donna (C)	13	27	21	26	11	98
Elette donna (D)	6	8	6	6	3	29
Rapporto associazione uomo/donna [(B/D)/(A/C)]*	0,81	0,98	1,62	1,50	1,01	1,11

* Se candidati uomo e candidate hanno la stessa propensione a conquistare un seggio, il rapporto è pari a 1; se i candidati uomo godono, rispetto alle donne, di maggiori probabilità di essere eletti, il rapporto è superiore a 1; valori inferiori a 1, di converso, segnalano situazioni di relativo vantaggio per le candidate.

6. Ponderazione dei voti e ampiezza demografica dei Comuni

Al fine di tener conto del fatto che gli elettori rappresentano Comuni di dimensioni fra loro anche molto diverse (e che il numero di consiglieri varia in funzione delle dimensioni dei Comuni), nelle elezioni dei Consigli metropolitani i voti (sia per le liste, sia per i candidati individuali) vengono ponderati. La ponderazione si basa su una classificazione dell'ampiezza demografica dei Comuni (determinata alla luce della popolazione residente in occasione del censimento del 2011) in nove fasce (tabella 5). In linea di principio, in ogni CM si allocano 100 mila voti ponderati, distribuiti proporzionalmente fra le 9 fasce dimensionali in funzione dell'incidenza relativa della popolazione dei Comuni appartenenti a ciascuna fascia (ad esclusione di eventuali Comuni commissariati) sulla popolazione complessiva della CM. Ad esempio, se i Comuni appartenenti a una determinata fascia demografica danno conto del 12% della popolazione della CM, a quella fascia è assegnato il 12% dei voti ponderati. Entro ogni fascia demografica, l'indice di ponderazione è determinato dal rapporto fra il numero di voti ponderati spettanti alla fascia e il numero di elettori (ossia di Sindaci e consiglieri) in quella fascia²³.

Tab. 5. Indice di ponderazione dei voti in funzione della fascia dimensionale del Comune di afferenza degli elettori in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

Fascia dimensionale (in migliaia di abitanti)	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli
A: < 3	4	5	19	4	6
B: 3-5	14	12	32	14	10
C: 5-10	27	21	57	26	20
D: 10-30	46	36	102	41	36
E: 30-100	81	66	192	82	67
F: 100-250					115
G: 250-500			945		
H: 500-1.000	853				823
I: > 1.000		714		918	
Rapporto capoluogo / fascia A	213	143	50	230	137

(23) Poiché il calcolo delle incidenze demografiche relative e dell'indice di ponderazione è effettuato con un arrotondamento per difetto dei valori, l'ammontare complessivo dei voti ponderati entro ogni CM finisce per essere leggermente inferiore a 100 mila.

Questo procedimento prevede due deroghe. In primo luogo, se un Comune incide per più del 45% sulla popolazione complessiva della CM, i voti ponderati ad esso assegnati sono ridotti al 45% del totale dei voti, e i voti in eccedenza sono distribuiti proporzionalmente fra le altre fasce. Ad esempio, sebbene il Comune di Roma ospiti oltre i due terzi della popolazione della sua CM, ad essa sono stati attribuiti “solo” 44.982 voti ponderati. In secondo luogo, se una fascia demografica incide per più del 35% sulla popolazione complessiva, ad essa è assegnato “solo” il 35% dei voti ponderati, di nuovo con distribuzione proporzionale dei voti così trattenuti alle altre fasce dimensionali. Questo secondo vincolo è stato applicato alle fasce H di Torino, I di Milano, G di Bologna (ciascuna di queste fasce, peraltro, ospita esclusivamente il corrispondente capoluogo di CM) e, seppure con effetti trascurabili, alla fascia E di Napoli.

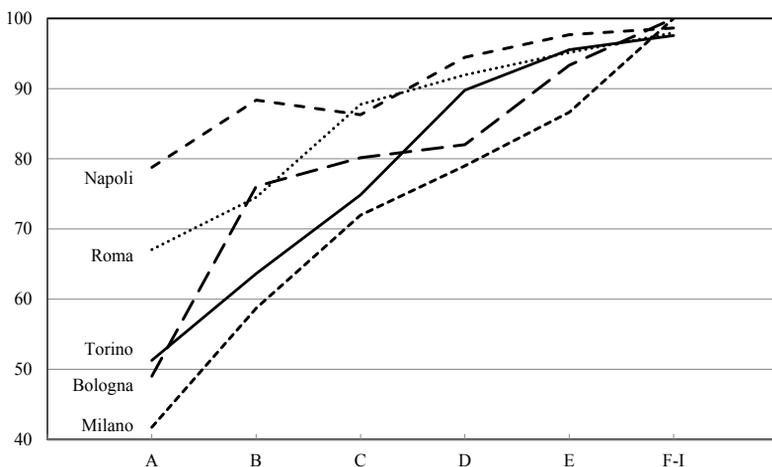
L'indice di ponderazione, ossia il “peso” del voto di un determinato elettore, varia in funzione dell'incidenza demografica della fascia dimensionale di riferimento di quell'elettore e del numero complessivo di elettori appartenenti a una stessa fascia. Al fine di applicare l'indice di ponderazione, occorre quindi distinguere i voti di elettori facenti capo a fasce dimensionali diverse; questa esigenza viene adempiuta dall'uso di schede elettorali colorate e dall'associazione di un colore distinto a ogni fascia dimensionale. Come si vede dalla tabella 5, l'indice di ponderazione assume valori alquanto variabili, compresi tra un minimo di 4 per gli elettori provenienti dai Comuni molto piccoli di Torino e Napoli e massimi compresi fra 714 e 945 nei Comuni capoluogo (tranne che a Napoli, l'insieme delle fasce F, G, H e I contiene un solo Comune: il capoluogo). Questi divari sembrano una patente violazione del principio “una persona, un voto” e rispecchiare una forte discrepanza nell'efficacia elettorale degli aventi diritto al voto. A titolo di esempio, il voto di un solo consigliere del Comune di Roma “vale” 918, ossia quanto l'insieme dei voti di ben 230 consiglieri di Comuni romani con non più di 3 mila residenti. I voti di tutti gli elettori facenti capo ai Comuni molto piccoli di Roma (519 aventi diritto, che generano 2.076 voti ponderati) “valgono” molto meno dei voti di appena tre consiglieri del capoluogo (2.754). Nelle altre CM, lo squilibrio è meno marcato ma rimane significativo.

La distorsione, tuttavia, è rovesciata, se si adotta un altro punto di vista. Ad esempio, nella Cm torinese, i Comuni molto piccoli danno conto del 9,5% della popolazione, del 57,5% degli elettori e (grazie all'entità ridotta dell'indice di ponderazione) dell'8,9% dei possibili voti ponderati. Viceversa, il capoluogo, pur ospitando il 38,8% della popolazione, dà luogo a solo l'1,1% degli elettori e al 35,7% dei voti ponderati. In altre parole, grazie all'implementazione (mediante l'indice di ponderazione) del principio "i voti non si contano ma si pesano", la forza elettorale degli amministratori in una data fascia dimensionale tende a rispecchiare l'incidenza demografica di quest'ultima. Inoltre, grazie alle deroghe introdotte nella determinazione dell'indice, viene impedito ai Comuni o alle fasce molto popolosi di avere una soverchiante forza elettorale. Sebbene la ponderazione dei voti e l'introduzione di alcuni aggiustamenti costituiscano uno strumento utile per tutelare la rappresentanza dei Comuni grandi (i cui amministratori/elettori sono relativamente pochi), è innegabile che alcuni elettori godano di una notevole forza elettorale, mentre altri (amministratori di Comuni piccoli) esercitano un'influenza decisamente ridotta. In definitiva, non sembra soddisfacente l'equilibrio cercato dal legislatore tra rappresentanza dei Comuni più grandi, e in particolare del Comune capoluogo, e rappresentanza dei Comuni più piccoli, data la frammentazione che caratterizza il nostro territorio²⁴. Questo squilibrio è efficacemente illustrato dal seguente esempio. Nelle elezioni per il Consiglio metropolitano di Roma Capitale, tre candidati (consiglieri comunali del gruppo di maggioranza presso il capoluogo) sono stati eletti ricevendo appena tre preferenze ciascuno (da parte di altrettanti membri dello stesso Consiglio, verosimilmente del loro stesso gruppo, che hanno generato 2.754 voti ponderati a candidato). Se una delle tre preferenze provenisse dal candidato stesso, per entrare in Consiglio metropolitano sarebbe bastato reperire appena altre due preferenze. All'altro estremo, un candidato ha raccolto ben 64 preferenze (16 da votanti di fascia A, 10 da fascia B, 10 da fascia C, 14 da fascia D e 14 da fascia E, per un totale di voti ponderati pari a 2.186) senza riuscire ad essere eletto.

(24) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 60 ss.

Dal punto di vista del singolo elettore, la consapevolezza di godere di una scarsa forza elettorale può costituire un ottimo incentivo per astenersi. Infatti, se si articola la partecipazione al voto per fascia dimensionale (questa articolazione è possibile proprio perché le schede elettorali sono scrutinate distintamente per fascia, si rileva come in tutte e cinque le CM gli elettori delle fasce “basse” (ossia dei Comuni più piccoli) si siano recati alle urne in misura apprezzabilmente inferiore agli elettori dei Comuni più grandi (figura 2). Si osserva un'evidente crescita dell'affluenza all'aumentare della fascia dimensionale di provenienza dell'elettorato; nelle fasce F-I (Comuni con oltre 100 mila abitanti) la partecipazione è stata pressoché universale (solo 3 elettori su 250 non hanno votato). Peraltro, la summenzionata istituzione di seggi elettorali decentrate nel territorio piemontese non pare abbia elevato, fra gli amministratori dei Comuni minori, la partecipazione elettorale rispetto a quella registrata in altre CM (ma è plausibile che l'affluenza sarebbe stata ancora più bassa in assenza di quei seggi decentrati).

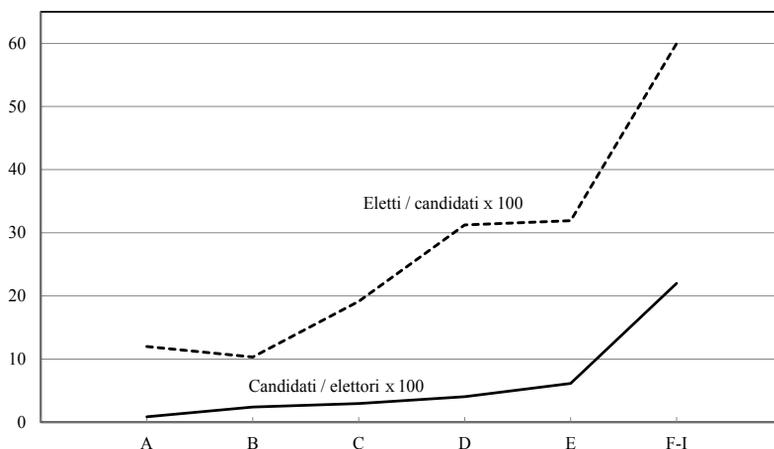
Fig. 2. Affluenza al voto (in termini percentuali) in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016, per fascia dimensionale del Comune di appartenenza.



Va, inoltre, sottolineato che l'indice di ponderazione viene calcolato in funzione degli *aventi diritto* al voto, non degli effettivi *vantanti*. Il fatto che tutti o quasi gli elettori dei Comuni grandi abbiano espresso un voto valido, mentre molti elettori dei Comuni meno grandi si siano astenuti, ha l'effetto di *amplificare* ulteriormente il divario di "peso"; in altre parole, se Sindaci e consiglieri dei Comuni piccoli tendono a non votare, le preferenze dei loro colleghi contribuiscono ancora meno ai risultati finali. Un esame della tabella 3 evidenzia, infatti, che le singole liste, seppure in misura variabile, devono i loro voti ponderati (ossia la risorsa che effettivamente determina il numero di seggi loro attribuiti) in misura significativa alle preferenze degli elettori dei Comuni medio-grandi.

La fascia demografica di provenienza degli elettori non sembra influire solo sulla loro probabilità di recarsi alle urne, ma anche sulla probabilità di essere candidati e poi eletti. Infatti, come si evince dalla figura 3, la probabilità di un Sindaco o consigliere di essere candidato aumenta al crescere dell'ampiezza demografica del suo Comune; nei Comuni grandi (con più di 100 mila abitanti) la maggioranza dell'elettorato attivo è rientrata fra i candidati; un amministratore di fascia F-I ha una probabilità di essere candidato 25 volte superiore a quella di uno di fascia A. Inoltre, una volta che si è stati candidati, al crescere della fascia dimensionale del Comune, aumenta la probabilità di essere eletti: un candidato di fascia F-I ha una probabilità di essere eletto 5 volte superiore a quella di un candidato di fascia A. È verosimile che siano stati preferiti, sia nella formazione delle liste, sia nel comportamento di voto, amministratori capaci di attirare consensi di elettori "pesanti", o perché appartenenti allo stesso Consiglio comunale di questi ultimi o perché comunque più "visibili".

Fig. 3. Rapporto (x100) fra candidati ed elettori e fra eletti e candidati (in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016), per fascia dimensionale del Comune di appartenenza.



Il ruolo relativamente marginale accordato, in ambito elettorale, agli amministratori dei Comuni più piccoli ha altre implicazioni importanti. Come si è visto (par. 1), le CM svolgono anche una funzione di indirizzo per l'esercizio delle funzioni delle Unioni di Comuni; la relazione di accompagnamento del disegno di legge Delrio evidenzia come la legge sia segnata «dalla volontà di fare dei Sindaci e dei Presidenti delle Unioni di Comuni la classe politica di base del governo locale e quindi anche, in una misura non piccola, del nostro ordinamento democratico e costituzionale». I Comuni che hanno dato vita a Unioni sono in misura prevalente piccoli (e i loro elettorati attivi e passivi per i Consigli metropolitani si concentrano infatti nelle fasce A e B). Il voto di ponderazione, nella misura in cui comprime la rappresentanza dei Comuni piccoli, lo fa anche nei confronti delle Unioni.

7. Candidature deboli, decadenze, surroghe

Le candidature ai Consigli metropolitani erano tutte autentiche, nel senso di effettivamente formulate al fine di attirare consensi, o alcune sono state formulate scientemente per non essere competitive, in quanto solo di facciata, di “bandiera”, funzionali ad omaggiare alcuni amministratori oppure a costruire una lista dalla lunghezza minima prevista dalla normativa? Si ricorda che ogni lista doveva avere un numero di candidati non inferiore alla metà dei seggi in palio e non superiore al numero dei seggi. Il dubbio appena esposto è legittimo: delle 339 candidature, ben 94 (il 28% del totale) non hanno ricevuto alcuna preferenza (neppure il candidato ha votato per se stesso)²⁵, e altri 31 e 14 (9 e 4%) ne hanno ricevute, rispettivamente, soltanto una o due: oltre il 40% delle candidature, dunque, è stato decisamente “debole”. Solo 10 candidature (il 3% del totale) hanno generato almeno 100 preferenze, e solo 53 (16%) ne hanno raccolte almeno 50.

Le candidature deboli si concentrano, com'era prevedibile, fra i candidati delle fasce dimensionali medio-piccole (il 45% delle candidature da Comuni fino a 100 mila abitanti ha raccolto al più due preferenze, contro il 19% nei Comuni con oltre 100 mila abitanti) e fra le donne (il 53% delle loro candidature non va oltre le due preferenze, contro il 36% fra i candidati uomo). Questo ultimo fatto, peraltro, contribuisce a dar conto del perché, nel complesso, le candidate abbiano ricevuto poche preferenze rispetto ai candidati uomo eppure siano riuscite a non essere penalizzate (a parità di numero di candidature) in termini di seggi. Inoltre, il ricorso a candidature non competitive varia in funzione dell'orientamento politico delle liste: si rileva un 49% di candidature deboli nel centro-destra, un 51% nelle liste civiche e un 49% nel M5S, contro il 24% nel centro-sinistra.

In ciascuna delle 5 CM qui esaminate, le elezioni nel Comune capoluogo hanno avuto luogo il 5 giugno 2016; la carica primaria del Sindaco di CM cesserà, salvo scioglimenti anticipati del suo Consiglio comuna-

(25) Un risultato analogo si è palesato nelle elezioni del Consiglio metropolitano di Cagliari (ottobre 2016): 11 delle 36 candidature non hanno raccolto neppure una preferenza. A Venezia (agosto 2015), 5 candidati su 36 non sono stati votati da nessuno.

le, dopo 5 anni (nel 2021, quindi) e, in quell'occasione, anche il Consiglio metropolitano sarà sciolto e nuove elezioni saranno indette entro 60 giorni. La durata massima dei Consigli ora operanti sarà dunque di circa 54 mesi, contro la durata programmatica di 60 mesi.

Diversi eletti al Consiglio metropolitano, tuttavia, sono entrati in carica nei propri Consigli comunali *prima* del giugno 2016. Quando il loro mandato giungerà a termine, questi eletti decadranno anche dai Consigli metropolitani²⁶ e dovranno essere sostituiti dai primi dei candidati non eletti delle loro liste metropolitane. Detto altrimenti, il fatto che molti eletti abbiano già svolto una parte significativa del loro mandato elettorale determinerà una serie di surroghe e quindi di variazioni nella composizione dei Consigli metropolitani. Ciò che forse non è stato previsto dalla normativa è che in un'elevata proporzione di casi non sarà possibile dare luogo alle surroghe, in quanto anche molti candidati non eletti perderanno lo *status* di consigliere comunale prima della fine del mandato del Consiglio.

A Torino, tra gli 8 eletti della lista Città di Città, uno durerà in carica solo 7 mesi e altri 4 cesseranno dalle loro cariche dopo 32 mesi. In quella lista ci sono solo 2 non eletti; quello con più preferenze potrà sostituire il primo cessato per 25 mesi per poi decadere pure lui, e l'altro non eletto potrà sostituire un collega per altri 12 mesi prima di cessare a sua volta dalla carica. Cinque dei 7 eletti M5S dovranno lasciare il seggio anzitempo (2 dopo 7 mesi, 1 dopo 20 e 2 dopo 32 mesi); 3 di quei seggi vacanti potranno comunque essere coperti da non eletti per gli interi 56 mesi. Lista Civica Territorio controlla 3 seggi, 2 dei quali potranno essere coperti per l'intero mandato, mentre nel terzo dovranno succedersi 2 non eletti. In tutto, i 18 seggi del Consiglio saranno occupati da 27 individui diversi (tra cui uno che non ha raccolto neppure una preferen-

(26) Più precisamente, tuttavia, «non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto Sindaco o consigliere in un Comune della Città metropolitana». Se ne vince (vedi anche F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 71), quindi, che per concretizzare la decadenza dalla carica di consigliere metropolitano per sopraggiunta fine del mandato di Sindaco o consigliere comunale occorra prima accertare che il consigliere non si sia ricandidato e, in caso contrario, attendere l'esito dell'elezione comunale. Non solo: il consigliere metropolitano in via di decadenza che dovesse essere ri-eletto in una diversa *lista* o persino in un diverso *Comune* pare che possa mantenere il seggio in Consiglio.

za), e comunque 5 saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi e 7 saranno vacanti per gli ultimi 12 mesi.

La lista C + Milano Metropolitana occupa 14 seggi, 6 dei quali non potranno essere coperti fino alla fine del mandato dagli attuali eletti e solo 3 dei quali potranno essere occupati da non eletti. Insieme per la Città Metropolitana vedrà 4 dei suoi 6 eletti lasciare i banchi prima della fine della consiliatura; candidati non eletti potranno subentrarvi senza ulteriori interruzioni. L'unico eletto di Città dei Comuni potrà rimanere in carica per l'intera durata del Consiglio; anche i 2 seggi della Lega Nord e il seggio unico di M5S saranno coperti per l'intera durata del Consiglio, anche se serviranno surroghe. Nel complesso, 33 candidati diversi (di cui 2 senza preferenze) si collocheranno nei 24 seggi del Consiglio metropolitano di Milano; 3 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e saliranno a 6 per gli ultimi 12 mesi.

A Bologna, il Partito Democratico ha conquistato 13 seggi; uno degli eletti decadrà 20 mesi dopo l'elezione del Consiglio o potrà essere sostituito per ulteriori 12 mesi, e altri 7 cesseranno dalla carica dopo 32 mesi. La lista, tuttavia, ospita solo 5 candidati non eletti, i quali rimangono in carica presso i loro Comuni anch'essi per soli 32 mesi. Uno dei 2 eletti di Uniti per l'Alternativa cesserà dopo 32 mesi, assieme a tutti i 9 candidati non eletti della stessa lista. Entrambi gli eletti di Rete Civica decadranno dopo 32 mesi; uno solo dei 7 non eletti non cesserà prima o contemporaneamente a loro. Anche l'unico eletto di M5S decadrà dopo 32 mesi, ma il primo dei non eletti gli potrà subentrare per il resto della durata del Consiglio. A Bologna "solo" 21 candidati (di cui uno privo di preferenze) andranno ad occupare i 18 seggi nel corso della consiliatura, ma ciò solo perché molti posti rimarranno vacanti: ben 10 seggi per gli ultimi 24 mesi.

M5S a Roma Capitale dovrebbe riuscire a coprire i suoi 9 seggi con 2 sole surroghe. Al contrario, solo 3 degli 8 seggi della lista Città della Metropoli potranno essere occupati continuativamente dagli stessi eletti per l'intera durata del Consiglio, e altri 3 potranno essere coperti continuativamente da più non eletti; 2 seggi rimarranno vacanti per gli ultimi 12 mesi. Territorio Protagonista avrà ancora maggiori problemi con i suoi 7 seggi: 4 consiglieri lasceranno i banchi entro i primi 20 mesi, e 5 seggi saranno vuoti a fine consiliatura. Nel complesso,

il Consiglio metropolitano di Roma Capitale ospiterà ben 36 persone diverse (di cui 2 senza preferenze) nei suoi 24 seggi; 2 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e diventeranno 7 negli ultimi 12 mesi.

A Napoli, infine, la Lista de Magistris dovrà ricorrere a diverse surroghe per coprire 4 dei suoi 9 seggi, 2 dei quali rimarranno comunque vacanti per gli ultimi 12 mesi. Fra i 7 seggi del Partito Democratico, solo 2 saranno coperti continuativamente; negli ultimi 12 mesi 5 seggi non saranno occupati da nessuno. Forza Italia potrà coprire solo uno dei suoi 5 seggi per gli ultimi 12 mesi della consiliatura. M5S, Napoli Popolare e Noi Sud, ciascuno con un seggio, dovranno ricorrere a surroghe per coprire l'intero mandato. Nel complesso, i 24 seggi napoletani richiederanno l'alternarsi di 39 candidati; negli ultimi 12 mesi della consiliatura solo 13 seggi saranno occupati.

Dunque – in assenza di scioglimenti anticipati di Consigli comunali che fanno capo agli attuali e futuri consiglieri metropolitani e al netto di possibili dimissioni a titolo individuale o decadenze per motivi diversi dalla cessazione dalla carica comunale, eventi che aggraverebbero ulteriormente la situazione – fra i 108 seggi nei 5 Consigli, quelli vacanti saranno ben 20 per gli ultimi 24 mesi di attività e saliranno a 41 per gli ultimi 12 mesi. Soltanto per 42 candidati eletti in prima istanza, e per 2 delle 21 liste con rappresentanza nei Consigli, ci sono i presupposti per un mandato pieno senza cessazioni.

Il succedersi delle decadenze, il ricorso consistente a surroghe e l'occasionale impossibilità di metterle in atto implicheranno, peraltro, equilibri politici cangianti entro i Consigli stessi. Inoltre, dei 49 candidati non eletti in prima istanza che potranno subentrare ad eletti decaduti, 9 non hanno raccolto alcuna preferenza nelle elezioni dell'ottobre 2016 e possono dunque ritenersi per nulla *rappresentativi*. Il quadro empirico appena delineato potrà migliorare, in parte, qualora alcuni dei non eletti potenzialmente subentranti (quelli con poche preferenze e/o che giungeranno presto alla fine della loro carica primaria) rinunciino all'opportunità di entrare in Consiglio. Analogamente, qualche spiraglio di maggiore continuità è offerto dalla legge Delrio laddove prevede che i consiglieri metropolitani cessino dalla carica solo in caso di mancata ri-elezione a Sindaco o consigliere comunale. Ad ogni modo, pare poco ragionevole dover fare affidamento su accadimenti del genere.

Infine, va sottolineato che anche sul piano della continuità della rappresentanza nei Consigli metropolitani i consiglieri espressi dai capoluoghi sono strutturalmente avvantaggiati: poiché la durata della consiliatura è dettata dalle elezioni comunali nel capoluogo, eventuali decadenze e surroghe possono riguardare *solo* consiglieri *non* provenienti dai capoluoghi.

8. *Alcune considerazioni conclusive*

Gli esiti della prima esperienza estesa di elezione indiretta dei Consigli metropolitani suggeriscono alcune riflessioni. In primo luogo, come si è detto, solo per 2 dei 5 Consigli²⁷ si è vista una sola lista conquistare la maggioranza dei seggi, ossia si è realizzata una maggioranza politicamente omogenea (nonché coerente con l'orientamento del Sindaco metropolitano, che – ricordiamo – presiede il Consiglio stesso). Negli altri 3 Consigli la formazione di maggioranze esigerà logiche coalizionali e si rischia di faticare a formare maggioranze (talvolta qualificate, secondo gli Statuti delle CM) necessarie per approvare regolamenti, piani e programmi, adottare schemi di bilancio e, in senso ampio, assumere le deliberazioni di loro competenza. Peraltro, può accadere che la maggioranza dei seggi in un Consiglio sia conseguita da una lista che abbia un orientamento politico divergente rispetto a quello del Sindaco metropolitano. Secondo il modello che emerge dalla legge Delrio, l'assenza di una maggioranza non ha conseguenze pregnanti, ad esempio in termini di fiducia, ma ne può senz'altro derivare una difficoltà nella collaborazione tra i due organi. È singolare che nei Comuni e nelle Regioni il sistema elettorale sia di tipo maggioritario, che consente di evitare un esito del tipo appena descritto, mentre per le CM il legislatore ha individuato un criterio proporzionale che – come si è visto – non garantisce il concretizzarsi di una maggioranza politicamente omogenea in Consiglio. Oltretutto, le riflessioni critiche sul sistema elettorale nelle CM hanno privilegiato la distinzione fra elezioni dirette e indirette, trascurando la distinzione fra regimi maggioritari e proporzionali.

Un altro tema attiene alla natura della competizione elettorale e della

(27) Tre su sette se si considerano anche i casi di Venezia e Cagliari.

risultante rappresentanza: partitica o territoriale? Per certi versi, sarebbe stato opportuno che l'offerta politica nelle elezioni dei Consigli fosse stata innovativa nelle forme e nei contenuti, rispecchiando istanze legate al territorio²⁸. Ma, come si è visto, quasi tutte le liste hanno avuto, come forse si poteva paventare, un chiaro orientamento politico o persino partitico. E, di converso, le liste civiche – che avrebbero potuto veicolare interessi territoriali trasversali e costituire uno strumento più consona di rappresentanza – hanno raccolto decisamente pochi consensi. Peraltro, questo argomento richiederebbe anche un'analisi dei programmi delle liste metropolitane e della campagna elettorale da esse condotta, ammesso che sul piano sostantivo siano esistiti.

Anche entro la dimensione strettamente territoriale, il ricorso alla ponderazione del voto in funzione dell'ampiezza demografica dei Comuni di provenienza degli elettori, se costituisce una tutela delle istanze dei Comuni maggiori nelle Cm, comporta anche conseguenze forse inattese. Sembra deprimere l'affluenza al voto fra gli amministratori dei Comuni piccoli, associarsi a un minore tasso di candidatura e di eleggibilità degli esponenti delle fasce demografiche "basse" e comprimere una rappresentanza delle Unioni di Comuni. Inoltre, il legame fra elezioni comunali del capoluogo e durata in carica del Consiglio comporta un'ulteriore fattore critico per la rappresentanza dei Comuni minori nei Consigli.

Il nesso appena richiamato fa sì che le cariche consiliari nelle Cm saranno interessate da un rilevante tasso di decadenze e conseguenti surroghe, e rischiano di risultarne compromesse la continuità dell'operatività dell'organo e la sua rappresentatività. Per giunta, come si è visto, un numero non trascurabile di seggi è destinato a rimanere vacante per un periodo di tempo significativo, così acuendo le problematiche qui evidenziate. Forse questo limite potrebbe essere attenuato imponendo la formazione di liste elettorali più lunghe e/o vincolando una quota delle candidature alla durata prevista delle cariche di provenienza, favorendo una rappresentanza di più lungo respiro (an-

(28) C. BACCETTI, A. MAGNIER, *The Italian 'Second Level' in Search of Identity: Transformation of the Province and the Birth of the Metropolitan City*, in *Revista catalana de dret public*, 52, 2016, pp. 1-21.

che se quest'ultima disposizione continuerebbe, di fatto, a penalizzare sistematicamente i Comuni con elezioni "fuori fase" rispetto a quelle del capoluogo). Si tratterebbe in ogni caso di introdurre un ulteriore aggravio nella formazione delle liste. Allo stato attuale, il sistema elettorale, per quanto riguarda l'espressione delle preferenze individuali, serve sì ad individuare chi andrà ad occupare i seggi consiliari, ma in misura non trascurabile (e forse non prevista dal legislatore) anche a stabilire un ordine di subentro fra i candidati.

Infine, quanto alla rappresentanza di genere, si è visto che le preferenze espresse dagli elettori hanno privilegiato i candidati uomo e che la maggior parte delle liste elettorali sarebbero inadempienti in relazione all'equilibrio di genere nelle candidature individuali, previsto dalla legge Delrio e che dovrà essere osservato a partire dalla fine del 2017. Si ricorda che le "quote rosa" si applicano solo alle elezioni comunali nei Comuni superiori a 5 mila abitanti, che anche laddove esistono tali quote la presenza di candidature femminili non garantisce l'effettiva elezione di donne e che la relativa scarsità di amministratrici locali potrà costituire un forte vincolo sulla formazione delle liste per le elezioni dei Consigli metropolitani.

Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?

Andrea Piazza

La revisione territoriale dei Comuni italiani non è una esigenza che si manifesta unicamente in uomini di mentalità che potrei chiamare "illuministica", i quali cioè auspicano di vedere la vita pubblica inquadrarsi in una costruzione più razionale. Questa esigenza di revisione è in realtà sentita, e a volte notevolmente, in Italia, dalle popolazioni locali. Ma le ignorano – facendo tra essi eccezione vari eminenti uomini di cultura e di tecnica competenza – buona parte di coloro che dirigono la vita pubblica, e che abitano con la mente così lontano, a volte, dalla realtà storica, in un mondo creato per metà dalla insipienza e per metà dalla retorica.

Lucio Gambi¹

1. I Comuni europei e le sfide della modernità

A partire dalla seconda metà del XX secolo, gli Enti locali dei Paesi dell'Europa occidentale sono stati sottoposti ad una serie di nuove sfide generate da svariati fattori di mutamento. Se in tutti gli Stati le istituzioni che corrispondono al livello territoriale di base sono sotto pressione ed hanno visto cambiare il contesto in cui sono chiamate ad agire, le strategie di risposta non sono state univoche e non tutte hanno conseguito gli obiettivi preposti. Considerando i cambiamenti più rilevanti che hanno portato ad una messa in discussione del tradizionale modello di governo locale, ricevuto spesso da un passato non recente, si sono individuati una serie di mutamenti verificatisi a partire dagli anni Cinquanta². Essi consi-

(1) L. GAMBÌ, *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, Faenza, Fratelli Lega, 1950, p. 3.

(2) B. DENTERS, L.E. ROSE, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

stono principalmente nella nascita di nuovi bisogni e nella richiesta di maggiori servizi da parte dei cittadini residenti (istituzionalizzazione di robusti sistemi di *welfare*); nel processo di urbanizzazione, con il progressivo spopolamento delle campagne ed un rapido passaggio di lavoratori dal settore primario a quello della produzione industriale; nella globalizzazione, a cui si è accompagnata una crescente interdipendenza finanziaria fra organi di governo locale ed organi di governo centrale. Infine, in particolare a partire dagli anni Ottanta, abbiamo il processo di europeizzazione, che si accompagna allo svilupparsi di nuove relazioni fra attori pubblici e privati posti ai diversi livelli, in uno scenario di *Multilevel Governance*³. A questi fattori di mutamento si deve aggiungere la crisi economica e finanziaria che ha colpito il continente a partire dal 2008. Sull'onda di una serie di risposte emergenziali, la crisi del debito ha portato in primo piano il tema della razionalizzazione del governo locale, in molti casi andando ad intaccare e indebolire i principi costituzionali di garanzia e difesa dei poteri decentrati⁴. Il paradigma dell'*austerity* ha quindi in alcuni casi portato ad una tendenza verso un neo-centralismo, che in Italia si è manifestato – *inter alia* – tramite la riduzione del numero dei consiglieri comunali, la soppressione delle circoscrizioni comunali e lo svuotamento delle Province, l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali per gli enti di minore dimensione demografica⁵.

In questo scenario complesso, a partire dagli anni Sessanta gli Stati europei hanno seguito strategie differenti per rispondere ai suddetti sviluppi⁶. In molti ordinamenti si è portata avanti una robusta promozio-

(3) Fra gli altri: L. HOOGHE, G. MARKS, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, 2, 2003, pp. 233-243; B. KOHLER-KOCH, F. LARAT, *European Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009.

(4) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 503-522.

(5) S. BOLGHERINI, *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in *South European Society and Politics*, 2, 2014, pp. 193-214; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 695-725.

(6) R. HULST e A. VAN MONTFORT, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007.

ne dell'intercomunalità di tipo "funzionale" (sviluppo di una rete di cooperazione intercomunale) oppure di tipo "organico" (fusione fra unità territoriale di base) secondo la classificazione proposta da Fulvio Spalla⁷. L'intercomunalità "funzionale" vede prevalere le gestioni associate di servizi e funzioni, pur mantenendo la singolarità degli specifici enti, che possono giungere alla costituzione di nuovi organi di secondo livello. Questa strategia basata sulla volontà di intrattenere rapporti interistituzionali ed instaurare reti di collaborazione ha contraddistinto diversi Paesi dell'Europa continentale: Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna. Il modello alternativo dell'intercomunalità "organica" affronta le sfide della modernità tramite la concentrazione degli enti di governo di base ed un ridisegno complessivo della pianta amministrativa. Ciò avviene in virtù della valutazione secondo la quale le politiche pubbliche locali non possono essere perseguite efficacemente se non vi sono Comuni in grado di implementarle direttamente ed in autonomia. Questo modello, che può manifestarsi attraverso dinamiche coattive o volontarie, riunisce Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Austria e Svizzera.

In particolare la via della fusione è stata intrapresa con vigore in alcuni ordinamenti: Austria (riforma di fusione attuata nel 1962), Danimarca (1967), Belgio e Svezia (1974) hanno visto il numero dei propri Comuni diminuire rispettivamente del 43%, 75%, 77% e 40% rispetto alla situazione precedente al riordino territoriale⁸. Del tutto rilevante in questo senso è il caso della Germania: a partire dagli anni Sessanta, i vari *Länder* hanno iniziato a promuovere fortemente un processo di aggregazione fra gli Enti locali⁹ in una prima ondata di fusioni avutasi fra il 1967 e il 1973 nella Germania Ovest, che vide il numero dei Comuni (*Gemeinden*) passare da 26.278 a 8.514. Il processo entra nell'agenda di *policy* nazionale durante la prima Grande Coalizione fra i cristianodemocratici-

(7) F. SPALLA, *L'amministrazione locale*, Roma, Carocci, 2000.

(8) F. SPALLA, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 1-2, 2006, pp. 12-131.

(9) W. HEINZ, *Inter-municipal cooperation in Germany: the mismatch between existing necessities and suboptimal solutions*, 2007, in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 91-115.

ci della CDU e i socialdemocratici dell'SPD, una stagione politica caratterizzata da un'elevata consensualità (cancellierato di Kiesinger, con base parlamentare del 90,1% dei seggi al *Bundestag*)¹⁰. La seconda ondata di fusioni si è avuta dopo la riunificazione con la Germania Est del 1990, e ha coinvolto i Comuni della parte orientale del Paese: fra il 1991 e il 2005 i Comuni della Germania orientale passarono da 7.621 a 3.929. Pur in presenza di forti specificità regionali (con tassi di fusione più bassi in Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Sassonia-Anhalt) nel complesso fra il 1963 ed il 2016 vi è stata in Germania una riduzione dei Comuni pari al 54,7%. Di conseguenza, come riassunto da Jens Wolk, «nel sistema tedesco, la cooperazione inter-municipale rimane [...] un'eccezione dalla regola dell'adempimento proprio delle sue funzioni da parte del Comune e degli altri Enti locali»¹¹. Riguardo alle politiche di fusione a livello europeo non sono da dimenticare gli ordinamenti che pur avendo una tradizione di intercomunalità “funzionale” hanno realizzato numerose aggregazioni sulla spinta della crisi economica e finanziaria: gli esempi più emblematici sono rappresentati dalla Grecia e dal Portogallo. Nel dettaglio, la Grecia con la legge 3852/2010 (il cosiddetto “Piano Callicrate”) ha visto un tasso di fusione del 94,6% rispetto al numero dei Comuni (*Dimoi*) del 1984. Il Portogallo ha recentemente (legge 22/2012) diminuito il numero delle proprie *Freguesias*, in ottemperanza alle condizioni concordate in un *memorandum* d'intesa stipulato con la *troika* a seguito del salvataggio operato dalle istituzioni finanziarie internazionali¹², portando ad un tasso di fusione del 19,8%. Ovviamente, un riordino territoriale di tale entità ed in tempo così breve è stato possibile in entrambi i casi solo tramite un processo fortemente *top-down*.

Diametralmente opposta la situazione in Francia, ordinamento dove

(10) G. D'OTTAVIO, *Germania*, 2005, in S. VASSALLO, *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, pp. 6-92.

(11) J. WOELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 549-581.

(12) P. CRUZ E SILVA, *La riforma del potere locale in Portogallo*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 639-651; F. TELES, *Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal*, in *European Urban and Regional Studies*, 3, 2016, pp. 1-13.

tradizionalmente la collaborazione a livello sovracomunale si è sempre affermata con forza e dove le fusioni hanno avuto scarsa fortuna. L'altissima frammentazione della maglia amministrativa, con oltre 40.000 Comuni ereditati dalla Rivoluzione francese, si è perpetrata nei secoli. Questa continuità è resta possibile da una precoce diffusione di strumenti di collaborazione inter-municipale, che fanno la loro comparsa a partire dalla fine del XIX secolo nella forma dei *syndicats de Communes* del 1980¹³, analoghi ai consorzi italiani. A questi tradizionali strumenti contrattuali di azione congiunta fra Comuni si sono aggiunti successivamente gli *Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI): associazioni a carattere federativo che si occupano principalmente della promozione dello sviluppo economico locale e della gestione dei servizi pubblici, con finanziamento tratto dalle imposte dirette locali. La loro formazione avviene su proposta del Prefetto, che recentemente ha visto i propri poteri aumentati, potendo integrare d'ufficio un Comune non appartenente a nessuna associazione (legge 1563/2010, riforma delle Collettività territoriali, Titolo III)¹⁴. A inizio 2016 si contano 2.062 EPCI, per un totale di 35.858 Comuni coinvolti su 35.885 esistenti: sostanzialmente ogni Comune francese fa parte di un EPCI¹⁵. L'elezione degli organi dell'EPCI è prevalentemente di secondo grado, con consiglieri comunali delegati dai Comuni membri dell'associazione, anche se nel 2010 è stata introdotta la possibilità per gli elettori di indicare i delegati del Comune contestualmente alle elezioni comunali.

La fortissima istituzionalizzazione dell'intercomunalità "funzionale" in Francia si è affiancata recentemente ad una politica di incentivazione delle fusioni. La riforma delle collettività territoriali e soprattutto la legge 242/2015 hanno infatti inteso rafforzare la possibilità di fondere i Comuni appartenenti allo stesso EPCI, secondo il modello della cosiddetta

(13) K. WEST, *Inter-municipal cooperation in France: incentives, instrumentality and empty shells*, 2007, in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 67-90; M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrazione*, 1, 2015, pp. 99-120.

(14) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 583-598.

(15) Dati tratti dal sito della *Direction générale des collectivités locales*: www.collectivites-locales.gouv.fr.

Commune nouvelle, prevedendo specifici incentivi finanziari in tal senso. Questo procedimento volontario di trasformazione di una forma associativa in un nuovo ente che si sostituisca ai Comuni precedenti prevede un *referendum* solamente nel caso in cui non vi sia accordo unanime fra i Comuni membri dell'Epci. Numerosi processi di creazione di *Communes nouvelles* si sono avuti nel 2015, per un totale di 317 nuovi Comuni e 1.090 Comuni fusi (dati dell'*Institut national de statistique et des études économiques*). Particolarmente numerosi sono stati i processi verificatisi in Normandia, dove vi è una solida tradizione di cooperazione intercomunale.

In questo scenario, che a livello europeo ha visto i diversi Stati portare avanti importanti riforme di sistema volte ad aggregare gli enti di base (come nel caso tedesco) o a promuovere in maniera molto marcata una intercomunalità “funzionale” (come nel caso francese), l'Italia è invece rimasta in una situazione di stasi. Se si esclude la legge 142/1990 – dagli effetti pressoché nulli per quanto riguarda le aggregazioni di Comuni – come vedremo soltanto a partire dal 2012 ed in particolare nel 2014 con la legge Delrio la politica pubblica delle fusioni è stata riconosciuta dal legislatore come meritoria di sostegno e di promozione, a livello normativo quanto economico. A ciò ha fatto seguito un rinnovato interesse per le fusioni di Comuni, concretizzatosi in numerosi processi conclusi positivamente. Fra gennaio 2010 e dicembre 2016 sono 64 i Comuni istituiti tramite fusione in Italia (erano 167 i Comuni pre-esistenti), mentre altri 19 hanno visti i cittadini esprimersi con un “sì” al *referendum* consultivo e si è in attesa dell'istituzione del nuovo ente. Fra gli enti più attivi si segnalano la Provincia autonoma di Trento (con 29 fusioni) e le Regioni Lombardia (17 fusioni), Toscana (11 fusioni) ed Emilia-Romagna (9 fusioni). Queste prime esperienze rappresentano esempi incoraggianti di una nuova tendenza verso le fusioni, tuttavia la presenza di un campione ancora esiguo, da una parte, ed il numero non irrilevante di processi che si fermano a seguito della contrarietà delle popolazioni interessate, dall'altra, pongono degli interrogativi su quali siano i fattori chiave per il successo di un'aggregazione. Nel dettaglio, fra il gennaio 2010 e il dicembre 2016, i cittadini hanno respinto 12 proposte di fusione in Toscana, 12 in Trentino, 8 in Emilia-Romagna, 8 in Lombardia. L'obiettivo di questa ricerca è in primo luogo descrivere quali siano le

caratteristiche dei Comuni che danno il via ad un *iter* di fusione: gli enti sono caratterizzati da una pregressa gestione a livello sovracomunale di numerosi servizi? Provengono da Unioni di comuni particolarmente strutturati? Oppure sono Comuni che subiscono un rischio di marginalità demografica ed economica, e vedono nella fusione l'apertura di importanti opportunità per rilanciare il proprio ente? Scattare una fotografia ai Comuni che hanno dato il via ad un *iter* di fusione ci farà comprendere se esiste un "ente tipo" che per le proprie caratteristiche strutturali è portato ad un interessamento verso possibili aggregazioni. In secondo luogo ci si concentrerà su quali possano essere sia le condizioni di contesto, sia quelle proprie del processo che favoriscono un esito positivo della politica pubblica di fusione, cioè un voto popolare favorevole. Come si sono posizionate le forze politiche in merito alle consultazioni referendarie? Quali dinamiche si sono verificate dentro e al di fuori dei Consigli comunali? L'obiettivo sarà comprendere se la politica pubblica di fusione presenta tratti consensuali oppure una dinamica più dialettica, evidenziando possibili differenze fra i singoli casi di studio.

Per arrivare a queste conclusioni si porterà avanti un'analisi su 17 *iter* di fusione iniziati nella Regione Emilia-Romagna. Per illustrare il motivo di questa scelta è necessaria una descrizione sintetica del contesto normativo nazionale e regionale: collocando la situazione regionale sullo scacchiere italiano si potrà comprendere perché il *focus* dei processi iniziati fra Piacenza e Rimini può essere rilevante per delineare *trend* di valenza nazionale, essendo l'Emilia-Romagna considerata la Regione pioniera dell'intercomunalità.

2. Le fusioni di Comuni in Italia e le particolarità dell'Emilia-Romagna

Come accennato in precedenza, le fusioni di Comuni entrano a far parte dell'agenda di *policy* italiana solo ad inizio anni Novanta con la legge 142/1990, che prevedeva la costituzione di Unioni di Comuni volte ad una successiva istituzione di Comuni unici, entro dieci anni dalla loro fondazione. Quindi l'Unione diveniva un primo passo verso il superamento dei Comuni che la istituivano, da realizzarsi entro due mandati amministrativi pena lo scioglimento dell'ente di secondo livello. Tali ambizioni andranno frustrate, e nel 1999 si conteranno solo 25 Unioni, di cui

tra l'altro nessuna porterà ad un futuro Comune fuso: i casi di aggregazioni saranno solo 4 in tutti gli anni Novanta¹⁶. Le principali motivazioni per il fallimento di questa prima concezione dell'Unione di Comuni sono da ricercare fra cause di tipo politico: da una parte abbiamo le fortissime resistenze delle *élite* locali, che tradizionalmente concepiscono i Comuni come una rete di raccolta del consenso sui territori e vedono di buon occhio una moltiplicazione delle sedi istituzionali, resistendo alle proposte di fusione¹⁷. A ciò si aggiunge la mancata promozione dell'intercomunalità da parte delle Regioni ed in particolare la contrarietà dei singoli consiglieri regionali, che concepiscono le Unioni come una minaccia al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e dei bisogni della periferia¹⁸. Non deve stupire quindi la constatazione del fatto che, prima della regionalizzazione degli incentivi alle forme associative effettuata nel 2006¹⁹, durante gli anni Novanta molte Regioni non incentivarono in modo adeguato le Unioni di comuni oppure non prevedero affatto leggi inerenti al riordino territoriale, adottando soltanto «stringate norme generali per la quantificazione dei contributi regionali»²⁰. Basterà qui richiamare alcune situazioni a livello regionale: la Toscana preferisce all'Unione di Comuni altre forme associative più flessibili come i consorzi e le convenzioni²¹, e l'intercomunalità assumerà un ruolo più forte solo dopo il 2008; il Friuli Venezia Giulia ha visto sì la costituzione

(16) G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrazione*, 1, 2014, pp. 149-160.

(17) E. ROTELLI, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991.

(18) M. FEDELE, G. MOINI, *Italy: the changing boundaries of inter-municipal cooperation*, 2007 in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 117-138.

(19) Atto n. 936 del 1° marzo 2006 della Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, che prevede la ripartizione alle Regioni delle risorse statali di incentivazione, previa adozione da parte di queste ultime di discipline in merito alla durata dell'erogazione, all'individuazione di indicatori utili a favorire l'aggregazione di piccoli Comuni, all'individuazione di indicatori di effettività della gestione associata.

(20) R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra Enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in questa *Rivista*, 3-4, 2008, p. 364.

(21) M. FEDELE e G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, 2005, pp. 71-98.

di 16 Unioni negli anni Novanta, ma nessuna ha dato seguito a fusione e 13 Unioni si sono sciolte poi entro la fine del 2004²²; il Piemonte non vede sorgere prima del 2004 le Unioni di comuni, e le 2 fusioni verificatesi nel 1998 e 1999, oltre ad essere di scarsissima entità demografica (sorgono 2 Comuni polvere), ricevono incentivi finanziari di entità limitata²³; la Regione Marche approva una disciplina in merito alle gestioni associate e alla loro incentivazione solo nel maggio 1999 (l.r. 10/1999)²⁴; la Valle D'Aosta non prevede le Unioni di comuni, favorendo invece le Comunità montane, mentre Liguria e Basilicata non hanno mai approvato programmi di riordino territoriale entro gli anni Novanta, segnando l'assenza di finanziamenti sia per le Unioni che per le fusioni. La stessa Emilia-Romagna, pur prevedendo incentivi alle Unioni e alle fusioni fin dalla l.r. 24/1996 (art. 16), introduce altresì nella legislazione comunale la formula delle Associazioni intercomunali «per vincere la diffidenza degli Enti locali nei confronti delle Unioni di Comuni»²⁵, che appunto avrebbero portato ad una fusione inevitabile allo scadere del decennio. Di conseguenza, il legislatore nazionale prende atto del fallimento di questa politica pubblica “di fusione tramite Unione” e con la legge 265/1999 modifica la precedente impostazione: questa seconda fase (indicata in letteratura con l'efficace definizione di «strategia della libertà»²⁶) supererà il collegamento obbligatorio fra Unione e fusione, abbandonando l'obiettivo della riduzione dei Comuni.

(22) C. BUSANA BANTERLE, *Le Unioni in Friuli Venezia Giulia: un'esperienza in controtendenza*, 2006, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli, pp. 201-213.

(23) Le ll.r. 65/1997 e 32/1998 istitutive di Montiglio Monferrato (Asti) e Mosso (Biella) prevedono incentivi rispettivamente per 45 e 30 milioni di lire per 10 anni di erogazione, a cui si somma un'erogazione *una tantum* di 100 e 70 milioni di lire. Una cifra contenuta se viene paragonata ai circa 300.000 euro annui per 10 anni a cui accederebbe oggi un Comune di analoghe dimensioni (poco meno di 2.000 abitanti).

(24) B. ERMINI e S. SALVUCCI, *L'associazionismo intercomunale. analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche*, working paper Società italiana di economia pubblica (Università di Pavia), 465, novembre 2005.

(25) G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009, p. 56.

(26) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di comuni in Italia*, paper presentato al XXIX Convegno SISP, 10-12 settembre 2015.

Oltre dieci anni dopo l'abbandono dell'intercomunalità "organica" in Italia, sull'onda della crisi economico-finanziaria si sono introdotte forme di incentivazione delle fusioni (art. 20 della *Spending Review 2* del 2012). La disposizione ha l'effetto di dare nuovo slancio alla politica e saranno 25 le fusioni realizzate in Regioni a Statuto ordinario nei soli anni 2013 e 2014. L'orientamento di favore nei confronti delle fusioni è rafforzato con la legge Delrio del 2014, che conferma il fondo nazionale pari a 30 milioni di euro da destinare agli incentivi per le fusioni realizzate dal 2014 al 2016 (introdotto già nella legge di stabilità 2014) e prevede uno stanziamento massimo per ciascun Comune pari a 1,5 milioni di euro annui. Il *budget* nazionale dei 30 milioni di euro è stato recentemente reso strutturale con la legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), che prevede inoltre un aumento del contributo straordinario dal 20% al 40% dei trasferimenti erariali 2010, nel limite dei 2 milioni di euro per ogni nuovo Comune (disposizioni del cosiddetto "emendamento Fanucci", dal nome del deputato toscano del Partito Democratico estensore della modifica). Recentemente, sempre ad opera di un emendamento da parte dell'on. Fanucci alla legge di stabilità 2017 (legge 232/2016), il contributo statale è salito al 50% dei trasferimenti erariali 2010. L'introduzione degli incentivi fa decollare il numero delle fusioni, che nelle Regioni a Statuto ordinario dopo le due del 2015 saranno dieci nel 2016 e nove nel 2017. A queste si aggiungano le fusioni realizzate in Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia che, non potendo beneficiare dei contributi nazionali, godono in ogni caso di specifici incentivi da parte delle rispettive Regioni, di impatto di poco inferiore ai contributi erogati dallo Stato ai Comuni presenti nelle Regioni a Statuto ordinario. Tuttavia le condizioni di favore previste dal legislatore nazionale non si esauriscono nell'erogazione di contributi finanziari al nuovo Comune. La legge Delrio ed altre norme approvate nel corso del 2014 hanno introdotto una lunga serie di disposizioni volte a rendere più agevole il processo di aggregazione²⁷. Senza pretesa di completezza, esse riguardano: a) lo sblocco del *turn-over* per 5 anni ai neo Comuni che abbia-

(27) Per una sintesi sulla portata innovativa della Delrio ed in particolare sulla cosiddetta "impronta comunalista" che la caratterizza si veda M. DI GIULIO, S. PROFETI, *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016.

no un rapporto della spesa personale sulla spesa corrente inferiore al 30%; b) l'utilizzo dei margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari; c) la conservazione dei benefici dell'Unione europea e l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili; d) la possibile istituzione dei Municipi (lo Statuto del nuovo Comune può prevedere «forme particolari di collegamento» anche elettive tra l'Ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari); e) mantenimento per massimo 5 anni di tributi e tariffe comunali differenziati; f) invariata validità dei documenti di cittadini ed imprese.

Appare del tutto evidente quindi come la presenza di consistenti incentivi nazionali e di una normativa che semplifica l'istituzione del nuovo ente rappresentino una prima origine di interesse verso la fusione da parte dei Comuni. In seconda battuta si possono inserire anche i vantaggi che l'istituzione di un ente di maggiore dimensione può comportare: semplificazione istituzionale, realizzazione di economie di scala, maggiore efficienza nei servizi, riduzione delle disuguaglianze territoriali²⁸. A questa opportunità si devono aggiungere le ulteriori disposizioni di favore emanate dalle singole Regioni, che possono premiare ulteriormente le aggregazioni mentre disciplinano gli aspetti tecnici inerenti all'*iter* legislativo e al *referendum* consultivo sulle fusioni. L'art. 133 della Costituzione al suo secondo comma recita infatti che «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». Da ciò deriva la competenza regionale in merito e la parallela obbligatorietà di svolgere una consultazione referendaria per concretizzare l'espressione «sentite le popolazioni interessate». A differenza della Francia, dove il *referendum* è previsto solo a determinate condizioni (opposizione di uno o più Comuni coinvolti²⁹), e a maggior ragione della Germania (dove non sono previsti *referendum* nel processo di fusione), l'ordinamento italiano vincola il legislatore regionale ad indi-

(28) G. CASTRONOVO, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010.

(29) M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2014, pp. 105-150.

re una consultazione che abbia ad oggetto il processo di fusione. A ciò le Regioni, disciplinando la materia con proprie leggi, hanno aggiunto a volte consultazioni sul nome del futuro ente.

È stato quindi osservato come, pur in presenza di approcci regionali diversificati, «il buon esito dei processi di fusione continui comunque a dipendere in gran parte dal ruolo di regia, di coordinamento e di promozione svolto dalle Regioni»³⁰. Tale ruolo si concretizza nell’emanazione di leggi di riordino con ulteriori incentivi economici e tramite la previsione di procedure di assistenza ai Comuni che intendono fondersi. Anche la disciplina sul *referendum* regionale incide sulla complessità della *policy* di fusione. Innanzitutto i *referendum* possono prevedere dei *quorum* partecipativi (la consultazione è valida solo se vota una determinata quota di aventi diritto, come ad esempio in Trentino-Alto Adige, dove deve votare almeno il 40% degli elettori) oppure deliberativi (deve votare “sì” alla fusione una determinata quota di aventi diritto, come nel caso della Lombardia e del Piemonte). Superfluo dire che in un periodo di crescente disaffezione verso il voto e di crescente astensione, la presenza di *quorum* di qualsiasi natura rende meno probabile il buon esito della fusione. Molte Regioni – fra cui Piemonte, Veneto e Toscana – hanno deciso di conseguenza di eliminare il *quorum* partecipativo precedentemente in vigore³¹.

Per quanto riguarda i contributi straordinari alle fusioni, le Regioni hanno stabilito criteri differenti. Nelle sette Regioni che presentano una normativa più strutturata in materia³², è generalmente previsto un ruolo fondamentale per la popolazione residente complessiva e per il numero dei Comuni coinvolti. Si specifica la particolarità del metodo di calcolo del Piemonte, che prevede un contributo inversamente proporzionale al numero degli abitanti, quando nelle altre Regioni è vero l’opposto. In diversi casi abbiamo maggiorazioni abbinate a particolari ca-

(30) M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.

(31) R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in questa *Rivista*, 2, 2015, pp. 313-330.

(32) Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Veneto.

ratteristiche dei territori, come l'appartenenza o la totale sovrapposizione con un ambito di gestione associata (è il caso dell'Emilia-Romagna e della Toscana). L'erogazione dei contributi procede generalmente per 5 anni dopo l'istituzione del nuovo Comune, salvo nei casi del Trentino-Alto Adige (ma con contributo decrescente a partire dal quinto anno di erogazione) e dell'Emilia-Romagna, che hanno un periodo di erogazione pari a 10 anni. Infine spesso le Regioni indicano nelle leggi istitutive dei nuovi Comuni o nelle leggi di riordino territoriale altri incentivi di diversa natura: i più frequenti sono la priorità in bandi regionali (tramite l'attribuzione di punteggi extra nella determinazione delle graduatorie fra Comuni) e l'esonero da obblighi di gestione associata delle funzioni per i piccoli Comuni. Particolarmente avanzato risulta il pacchetto di incentivi messo a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna, che prevede anche un alto grado di supporto tecnico-organizzativo, il co-finanziamento al 70% delle spese per la realizzazione di studi di fattibilità e l'assistenza nella strutturazione di percorsi partecipativi. Complessivamente le Regioni Emilia-Romagna, Toscana³³ e Trentino-Alto Adige si possono considerare le più attrezzate nello strutturare il proprio ruolo come enti "guida" del processo di fusione. Emerge di conseguenza uno scenario in cui la Regione oggetto della ricerca si connota come un contesto in cui la *policy* di fusione dovrebbe godere delle condizioni più vantaggiose a livello nazionale: la scelta dell'Emilia-Romagna non è quindi casuale.

A ciò si aggiunga che questa Regione dell'Italia settentrionale è da sempre considerata in letteratura un *frontrunner* per ciò che riguarda la capacità amministrativa³⁴. Recenti studi hanno confermato l'ottimo posizionamento della Regione sullo scacchiere nazionale³⁵, evidenziando come l'Emilia-Romagna goda di un alto rendimento istituzionale (al secondo posto dopo la Valle d'Aosta per *performance* misurata sulla ca-

(33) S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in questa *Rivista*, 2, 2013, pp. 617-642.

(34) R. D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

(35) S. VASSALLO, *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013.

pacità gestionale, efficienza economica ed appropriatezza dei servizi erogati in ambito sanitario³⁶), di un elevato accesso ai fondi comunitari (con alta capacità programmatica ed efficienza amministrativa, terza dopo Toscana e Veneto³⁷) e di una buona progettualità nel campo delle politiche regolatorie dell'immigrazione (prima a livello nazionale³⁸). Altre ricerche hanno sottolineato la stretta correlazione fra la dotazione di capitale sociale e l'efficienza dei servizi pubblici locali³⁹, per cui non devono sorprendere i risultati delle ricerche che dimostrano come la *civicness* sia estremamente diffusa in Regione⁴⁰, diventando un vero e proprio valore aggiunto in ambito sociale, politico ed economico. Alle buone *performance* a livello di politiche pubbliche si deve aggiungere uno stile decisionale ricettivo degli *input* provenienti dai territori, attento a rispondere ai loro bisogni con adeguate politiche regionali e attraverso strumenti di programmazione negoziata, anche nel campo del riordino territoriale⁴¹. Fra questi possiamo citare il "Comitato dei Presidenti" per lo sviluppo delle gestioni associate in Unione⁴² (coinvolto nel 2015 in un'innovativa sperimentazione di monitoraggio dell'efficien-

(36) E. PAVOLINI, G. VICARELLI, *Le due Italie della sanità*, 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 191-221.

(37) S. PROFETI, *L'accesso ai fondi comunitari e il loro uso*, 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 223-248.

(38) T. CAPONIO, F. CAMPOMORI, *Le politiche per gli immigrati: istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*. 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 249-278.

(39) R. CARTOCCI, V. VANELLI, *Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia. Una geografia della qualità dei servizi pubblici locali e del senso civico*, Istituto Cattaneo, Bologna, 2008.

(40) R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007; P. BORDANDINI, R. CARTOCCI, *Quante Italie? Il ritorno al tradizionale cleavage tra Nord e Sud del Paese*, in *Cambio*, 8, 2014, pp. 47-66.

(41) M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in questa *Rivista*, 3, 2014, pp. 667-697; M. CASULA, *Between National Constraints and the Legacies of the Past: Explaining Variations in Inter-Municipal Cooperation in Italian Regions*, in *Regional Studies*, 1, 2016, pp. 483-491.

(42) G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009.

za ed efficacia dei conferimenti in Unione⁴³), ed inoltre l'Osservatorio sulle fusioni e l'Osservatorio delle Unioni, recentemente introdotti dalla legge regionale 15/2016. Tali strumenti vogliono essere a disposizione dei Comuni per rispondere alle loro esigenze informative, finanziarie e organizzative nel campo delle aggregazioni fra Comuni e delle gestioni associate. Anche per l'attuazione della legge Delrio il legislatore regionale si è connotato a livello nazionale per la sua velocità di ricezione e per la capacità innovatrice⁴⁴.

Una salda cultura programmatica si instaura quindi su una visione integrativa del ruolo dei pubblici poteri, con uno sviluppo economico e sociale "guidato" da Enti locali e Regione – a differenza di quanto è avvenuto tradizionalmente in altre Regioni settentrionali⁴⁵ – e volto *in primis* alla coesione territoriale⁴⁶. Ciò si vede bene nel ruolo svolto dal Presidente della Regione e dall'Assessore al bilancio e al riordino istituzionale nel promuovere le fusioni a livello politico, mentre le delibere relative al Piano di riordino territoriale integrano l'approccio politico con cospicui incentivi finanziari. Quando si analizzano le fusioni di Comuni e le interazioni fra Comuni e Regione durante l'*iter* di fusione bisogna tenere bene a mente tali caratteristiche, che in definitiva contribuiscono a rendere l'Emilia-Romagna un laboratorio politico molto fertile per questa particolare politica pubblica.

Si deve infine sottolineare un'altra caratteristica degli Enti locali della Regione: la loro tendenziale omogeneità. Infatti, se confrontata con altri scenari regionali, l'Emilia-Romagna si presenta come uno spazio politico ed amministrativo dalle comuni caratteristiche. In primo luogo abbiamo una bassa percentuale di Comuni polveri e di Comuni con meno di 5.000 abitanti rispetto alla situazione nazionale ed in particolare ad

(43) M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 5/6, 2015, pp. 1177-1200.

(44) S. BOLGHERINI, A. LIPPI, S. MASET, *In mezzo al guado. La governance subregionale tra "vecchie" Province e "nuove" aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 341-372.

(45) I. DIAMANTI, *Le subculture territoriali sono finite. Quindi (r)esistono*, in C. BACCETTI, S. BOLGHERINI, R. D'AMICO, G. RICCAMBONI (a cura di), *La politica e le radici*, Novara, Liviana, 2010, pp. 4-59.

(46) V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: Regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna, 1997.

altre Regioni del Nord: nel 2015 i Comuni polvere (meno di 1.000 abitanti) rappresentavano il 6,2% dei Comuni emiliano-romagnoli a fronte di un dato nazionale del 24,7%, mentre i Comuni con meno di 5.000 abitanti rappresentavano il 42,2% del totale in Regione e il 69,7% in Italia⁴⁷. Fra Piacenza e Rimini troviamo quindi una presenza di enti di medie dimensioni, una delle caratteristiche che hanno consentito lo svilupparsi del cosiddetto policentrismo, senza differenze macroscopiche tra un grande Comune metropolitano ed una vastissima galassia di enti di minuscole dimensioni, come avviene invece in altre Regioni.

In secondo luogo in Emilia-Romagna troviamo una diffusione capillare di forme di intercomunalità come in nessun'altra grande Regione italiana: nel 2016 in Emilia-Romagna sono presenti 43 Unioni di Comuni, per un totale di 282 Comuni associati su 334 (l'84,4% del totale). Di queste, 18 presentavano un peso delle spese correnti di Unione sulle spese correnti dei Comuni membri pari a più del 15% per i bilanci consuntivi 2015, ad indicare un ruolo importante svolto dagli enti di secondo livello nell'erogazione di servizi a cittadini ed imprese⁴⁸. Bisogna inoltre sottolineare la generale buona salute degli enti pubblici di base dell'Emilia-Romagna, con un solo Comune in dissesto finanziario negli ultimi vent'anni a fronte di un dato nazionale di 525 Comuni in dissesto.

Infine, queste comuni caratteristiche si inseriscono su uno scenario di *politics* che vede oltre tre quarti dei Comuni governati dal Partito Democratico e dal centrosinistra, insieme ad una robusta presenza di reti locali di *governance* al di fuori degli Enti locali. L'appartenenza politica al PD della stragrande maggioranza degli amministratori locali è da considerarsi un'eredità del posizionamento politico della Regione fin dagli albori della Prima Repubblica: nei vari studi degli anni Sessanta e poi degli anni Ottanta⁴⁹ tutte le Province emiliano-romagnole sono state in-

(47) In particolare risulta evidente la differenza con il Piemonte e la Lombardia, che arrivano ad un 30,7% e un 21,2% di Comuni polvere.

(48) Dato tratto dall'allegato alla *Deliberazione di Giunta Regionale 1279/2016* in merito ai contributi alle gestioni associate previste dal PRT 2016.

(49) Si vedano le classificazioni di Barbagli e Corbetta (1980, Emilia-Romagna nella "Zona Rossa"), Mannheim e Zajczyk (1982, "Zona Rossa"), Farneti (1983, "Centro") e Arculeo e Marra-di (1985, "Zona Rossa").

serite nella zona di prevalenza del PCI. Una parziale eccezione è rappresentata da Piacenza, dove la DC riscuoteva maggiori successi nelle urne. Ad ogni modo questo fattore di complessiva affinità fra i Comuni emiliano-romagnoli è da sottolineare come un dato di contesto, del tutto peculiare se confrontato con le altre realtà italiane⁵⁰.

In estrema sintesi, l'Emilia-Romagna si presenta a livello nazionale come un contesto politico ed amministrativo che dovrebbe rendere notevolmente più semplice portare a compimento una fusione fra due o più Comuni. Allora perché anche in questa Regione quasi la metà dei processi sono stati bocciati dai cittadini nelle urne?

3. I casi analizzati e le due dimensioni da indagare

Venendo propriamente alla ricerca oggetto del presente articolo, per indagare le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna si è deciso di restringere l'ambito di indagine ai 17 *iter* legislativi conclusisi entro il 2016, di cui 9 con esito positivo e 8 con esito negativo, per un totale di 44 Comuni coinvolti.

Tabella 1 – *Sintesi dei Comuni oggetto dello studio*

Comuni	Affluenza	Percentuale di "sì"	Anno referendum	Istituzione nuovo Comune
Crespellano	45,8	57	2013	2014
Bazzano	51,9	41,5		
Monteveglia	52,2	59		
Castello di Serravalle	46,4	51,7		
Savigno	53,3	43,2		
Savignano sul Rubicone	30,6	54,8	2013	\
San Mauro Pascoli	41,7	36,6		
Migliaro	45,7	86,2	2013	2014
Migliarino	38,7	81		
Massa Fiscaglia	43,2	85,6		
Sissa	44,2	93,5		

(50) Soltanto la Toscana e l'Umbria possono presentare attualmente un analogo livello di "egemonia" da parte di un solo partito a livello di governo locale.

Comuni	Affluenza	Percentuale di "sì"	Anno referendum	Istituzione nuovo Comune
Trecasali	31,3	85,5	2013	2014
Poggio Berni	48,5	81,4		
Torriana	52,9	90,8		
Toano	54,6	18,3	2013	\
Villa Minozzo	44,7	45,2		
Ramiseto	57,4	54,7	2015	2016
Busana	63	89,6		
Collagna	57,9	81,2		
Ligonchio	68,8	53,7		
Porretta Terme	43,6	93,1	2015	2016
Granaglione	64,2	63		
Montescudo	28,1	84,5	2015	2016
Monte Colombo	30,1	68,7		
Polesine Parmense	52,6	52,6	2015	2016
Zibello	51	51		
Ziano Piacentino	52,2	37,3	2016	\
Borgonovo Val Tidone	30,5	69,1		
Mondaino	52,8	69,5	2016	\
Montegridolfo	51,5	92,9		
Saludecio	40,7	41,8		
Borgo Tossignano	45,2	42,9	2016	\
Casalfiumanese	41,5	53,3		
Fontanelice	52,7	40,5		
Vigolzone	46,7	40,9	2016	\
Ponte dell'Olio	47,8	40		
Bettola	44,1	32,6	2016	\
Farini	30,2	47,4		
Ferriere	35,7	24,9		
Campegine	56,5	24,8	2016	\
Sant'Ilario d'Enza	54,2	35,9		
Gattatico	42	62,8		
Mirabello	33,2	50,7	2016	2017
Sant'Agostino	37,6	40,5		

Al fine di analizzare le caratteristiche delle 17 fusioni di Comuni portate avanti fra il 2013 e il 2016 in Emilia-Romagna si prenderanno in considerazione due aspetti principali. Da una parte avremo una batteria di otto variabili ed indicatori incentrati sull'omogeneità dei Comuni coinvolti dal processo di fusione: un'omogeneità a livello demografico, territoriale, economico e gestionale. Si vuole qui verificare quali siano le caratteristiche tipo di un Comune che inizia l'*iter* di fusione e quanto "si somiglino" fra loro gli enti *partner* dell'aggregazione. L'ipotesi è che la fusione sia più semplice quando i Comuni si assomigliano. La seconda serie di sei variabili vuole invece focalizzarsi sulle caratteristiche del processo, fotografando le interazioni tra gli attori politici e sociali nella fase pre-referendaria⁵¹ e quindi la maggiore o minore consensualità di quella che dovrebbe rientrare fra la categoria delle politiche pubbliche costituenti⁵².

Entrando nel dettaglio delle variabili selezionate, per quanto riguarda gli aspetti dell'omogeneità il primo dato registrato sarà sul numero dei cittadini residenti ed il calcolo della percentuale di ciascun Comune sul totale dell'ipotetico nuovo ente. L'anno di riferimento sarà quello di predisposta istituzione del nuovo Comune oppure, nel caso delle sette aggregazioni iniziate a fine 2015 e con istituzione prevista per il 2017, dell'anno 2016. Sempre riguardo alle caratteristiche della popolazione residente si è voluto verificare l'indice di dipendenza demografica – chiamato anche indice di dipendenza strutturale – e, calcolato come il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100. Il dato riflette quindi il carico in termini di popolazione che grava sulla quota di abitanti in età di lavoro, e può indicare una maggiore richiesta di servizi di cura per la prima infanzia e soprattutto per la terza età.

Dopo queste due iniziali variabili sulle popolazioni, veniamo a quattro aspetti collegati maggiormente al territorio in senso fisico ed economico.

(51) Si può anticipare qui brevemente che in nessuno dei casi studiati si è avuta l'istanza da parte dei Comuni qualora il Sindaco fosse contrario alla fusione: i Primi cittadini si delineano quindi come *gate keeper* di questa particolare politica pubblica, consentendone la formulazione solo con il proprio assenso. A maggior ragione, iniziato l'*iter* sono proprio i Sindaci ad assumere la guida del processo.

(52) T. J. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999; G. CAPANO, *Politica costituenti*, in G. CAPANO, M. GIULIANINI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 291-298; L. LANZALACO, *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Troviamo *in primis* la zona altimetrica, come definita dall'Istat nel 2011 per ogni Comune italiano. Citando dall'Istituto, la zona altimetrica è una «ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di Comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente, in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Si potrà verificare se la fusione sia un'opportunità particolarmente attrattiva per Comuni a più alto rischio di marginalità territoriale, come quelli della montagna interna. Sempre riguardo al territorio, si è calcolata la distanza di collegamento fra i Comuni, riellaborando e riadattando l'indicatore recentemente proposto da Mariano Marotta per le Unioni di comuni e da Mattia Casula per le fusioni⁵³. Utilizzando gli *Estimated Time of Arrival* (ETA) di *Google Maps* si è ricavato il tempo medio di collegamento di ciascun Comune con gli altri Comuni *partner* della fusione. Questo dato ci dirà quanto sono distanti in minuti in media i Comuni che decidono di fondersi e se vi sono Comuni periferici, più distanti dagli altri, che potrebbero rappresentare un ostacolo alla fusione. Gli ETA tengono conto dei limiti di velocità raccomandati e di quelli ufficiali, della media storica di percorrenza determinata dal viaggio reale di utenti e dal traffico in tempo reale (questa variabile non è stata considerata, utilizzando un dato "depurato" da ingorghi momentanei). Si è poi deciso di prendere in considerazione il settore economico prevalente: un Comune può dirsi specializzato in un determinato settore (primario - agricolo, secondario - industriale, terziario - dei servizi) se il rapporto fra le imprese impiegate in quel settore sul totale delle aziende attive nel Comune è maggiore rispetto alla media nazionale (dati ANCI-IFEL 2013). Strettamente collegati a questa variabile troviamo i *cluster* di sviluppo dell'economia rurale, come descritti dallo studio di Roberto Gigante⁵⁴ sul Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 del-

(53) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, e M. CASULA, *Fusioni di Comuni e governo del territorio. Una lettura politologica*, paper presentati al XXIX Convegno SISP, 10-12 settembre 2015.

(54) R. GIGANTE, *Le nuove Aree Rurali nel Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020*, Rete rurale nazionale e Regione Emilia-Romagna, aprile 2013.

la Regione Emilia-Romagna: verifichiamo in quale di quattro differenti aree sia inserito il Comune. I *cluster* sono definiti sulla base di un'analisi fattoriale condotta su 28 variabili di carattere socio-economico e classificano i Comuni per le caratteristiche della propria agricoltura. Le aree rurali intermedie raggruppano Comuni con agricoltura specializzata ed intensiva; le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo sono aree montane a bassa intensità agricola, basso sviluppo industriale e con dinamica demografica negativa; le aree ad agricoltura specializzata vedono un grande dinamismo a livello economico sia nei settori agricoli che del turismo, abbinato ad andamento demografico positivo.

Troviamo infine una variabile ed un indicatore riferiti propriamente al Comune come Ente locale. Per focalizzare il tema delle eventuali difficoltà economiche e finanziarie dei Comuni, si è preso in considerazione il debito *pro capite*. Si è valutato che questa variabile approssimi al meglio l'idea di "solidità" o meno di un Comune, più che, ad esempio, il reddito IRPEF medio dei propri residenti (che non necessariamente è collegato ad una buona salute dell'ente, oltre ad essere sottoposto a variazioni a volte aleatorie dovute alla presenza di nuclei di contribuenti "super-ricchi" che spostano la media verso l'alto). Si verificherà la posizione dei 44 Comuni del campione rispetto agli altri *partner* di fusione, così come calcolata sui dati 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze (i dati inerenti ai 12 Comuni fusi nel 2014 sono riferiti invece al 2013). Da ultimo si è inserito un indicatore inerente al grado di intercomunalità fra i Comuni che intendono fondersi: si vuole verificare se vi siano esperienze pregresse di gestione associata dei servizi fra i Comuni in Unione dei comuni. L'indicatore è costruito verificando se i Comuni siano all'interno di una stessa Unione e poi calcolando, sulla base dei punteggi attribuiti dalla delibera della Giunta regionale 1048/2015, il "peso" delle funzioni e dei servizi conferiti all'ente sovracomunale. I punteggi erano alla base, fino al 2016, dei contributi erogati dalla Regione: maggiore il numero di funzioni delegate e maggiore la loro rilevanza, tanto più alto era il finanziamento⁵⁵. Il punteggio totale rifletterà così, nell'orientamento proprio della Regione, la maggiore salienza

(55) Venivano attribuiti 5 punti per la funzione di polizia municipale, 3 punti per i servizi finanziari, la gestione dei tributi e la gestione del personale; 2 punti per la centrale unica di competenza; un punto per il controllo di gestione, il Suap, l'urbanistica e la protezione civile (i punteggi sono contenuti nella Tabella 4.4, riassunta dall'Allegato A della delibera).

delle funzioni gestite in forma associata, descrivendo un più elevato livello di intercomunalità. Sulla base dei risultati si costruiranno tre modalità: grado basso di intercomunalità (Comuni non in Unione, o in due Unioni differenti), medio (punteggio minore o uguale a 16, pari alla metà dei punti massimi ottenibili), alto (punteggio maggiore di 16).

Veniamo dunque agli aspetti presi in considerazione dalla ricerca per quanto riguarda il processo di fusione. Il primo dato esaminato riguarderà la percentuale di voti ottenuta dal Sindaco nelle precedenti elezioni per ciascuno dei 44 Comuni. Questo speciale *focus* sulla figura dell'esecutivo monocratico a livello comunale è dovuto alla grande rilevanza che le risorse personali del Sindaco hanno nello scenario del governo locale italiano. I Sindaci, a seguito dell'elezione diretta introdotta nel 1993, si trovano di fronte alla necessità di avere alcune caratteristiche (autorevolezza, carisma, competenze amministrative, appartenenza a *network* partitici ed istituzionali, capacità di comunicazione e di catalizzare attenzione) necessarie all'azione di governo. La personalizzazione della politica comunale, la stabilizzazione dei mandati, la supremazia istituzionale rispetto alla Giunta e al Consiglio comunale sono ormai parte integrante del sistema di governo delle nostre città⁵⁶. Da ciò consegue che un ruolo fondamentale nel processo di fusione sia svolto proprio dal Sindaco. Si esaminerà quindi la percentuale di elezione dei Sindaci, valutando il consenso che portano in dote. Pur in presenza di non numerose competizioni "triangolari" e "quadrangolari" nei piccoli Comuni (dove la disponibilità di candidati a Sindaco è spesso esigua), con conseguente innalzamento della percentuale necessaria ad una elezione a turno unico, la presenza di un alto consenso il giorno dell'elezione può far ipotizzare un forte trascinarsi della comunità locale.

Spostando l'attenzione sulle interazioni fra i gruppi e le forze politiche, lo studio metterà sotto la lente di ingrandimento le dinamiche politiche ve-

(56) F. CRESPI, A. SANTAMBROGIO, *La cultura politica nell'Italia che cambia*, Roma, Carocci, 2001; R. CATANZARO, F. PISELLI, F. RAMELLA, C. TRIGILIA (a cura di), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. BALDINI, *The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 7, n. 3, 2002, pp. 364-379; A. DI VIRGILIO, *Il Sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in M. CACIAGLI, A. DI VIRGILIO (a cura di), *Eleggere il Sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Novara, UTET Libreria, 2005, pp. 5-20.

rificatesi dentro il Consiglio comunale e in seguito nel dibattito pubblico inerente alla fusione. L'obiettivo è in questo caso verificare quanto siano compatti i Consigli comunali nel sostenere la fusione (vi sono minoranze ampie che si oppongono o prevalgono larghi consensi?) e chiarire quali posizioni tengano i principali partiti politici sui singoli casi di fusione. Si indagherà quindi la natura più o meno consensuale della politica di fusione. Verrà riportato il risultato della votazione nei singoli Consigli comunali in merito all'istanza di iniziativa legislativa rivolta alla Giunta regionale, che dà il via effettivo al processo (dati rilevati dai verbali delle delibere dei Consigli comunali dei 44 Comuni). Si indicherà nello specifico se la maggioranza è superiore o meno alla maggioranza consiliare che sostiene il Sindaco, frutto del premio di maggioranza assicurato dal sistema elettorale comunale. Poi, sulla base di una rassegna stampa che ha riguardato più di 1.000 articoli di stampa locale pubblicati fra febbraio 2012 e ottobre 2016 su una serie di testate a tiratura regionale⁵⁷, si ricostruirà la posizione dei singoli partiti a livello locale e regionale, elencando le formazioni politiche a favore o contro. In questo caso la variabile sarà presentata in forma aggregata per la fusione nel complesso. Non sarà presentata la posizione delle singole liste civiche, poiché il dato sfugge ad una comparazione fra i vari scenari di fusione, risulta difficile valutare la collocazione ideologica delle liste e in molti casi non emerge una tendenza né a favore né contro, trovando esponenti "civici" su entrambi i versanti.

In conclusione, la sezione sul processo di fusione si soffermerà anche sulla presenza di "avversari di *policy*": si è voluta creare la categoria degli avversari di *policy* per indicare l'eventuale presenza a livello locale di figure che si sforzano di impedire il buon esito della fusione (una sorta di imprenditorialità di *policy* in negativo)⁵⁸. Possono essere ex amministratori o

(57) Esse sono: Il Resto del Carlino, Repubblica Bologna, Il Corriere di Bologna, La Voce di Romagna, Libertà, La Cronaca, Parma Daily.it, Reggio2000.it, RomagnaOggi.it, La Nuova Ferrara, La Gazzetta di Modena, Il Corriere di Romagna, Sabato Sera, Prima Pagina Reggio Emilia, Il Giornale di Reggio, La Gazzetta di Reggio, La Gazzetta di Parma, Il Ponte, Il Nuovo Quotidiano di Rimini, L'Unità di Bologna. La rassegna stampa utilizzata è quella della Giunta regionale, messa a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna.

(58) Riguardo all'imprenditorialità di *policy* ed al ruolo specifico dei "promotori" di politiche pubbliche si veda M. GIULIANI, *Sul concetto di imprenditore di policy*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 1998, pp. 357-378.

attuali assessori contrari al progetto, oppure cittadini auto-organizzatisi in comitati per il “no”: quello che rileva qui è la presenza di attori disposti a manifestare e coagulare un dissenso verso la fusione. La presenza di avversari di *policy* può portare alla moltiplicazione delle arene di *policy*, oltre a quelle istituzionali delle Giunte e dei Consigli comunali, dove possono scatenarsi ulteriori punti di veto. Infine, si valuterà a livello qualitativo il grado di informazione e partecipazione dei cittadini, portato avanti dalle amministrazioni comunali e dai comitati per il “sì”. Il percorso di avvicinamento al *referendum* può consistere in diverse azioni di informazione e mobilitazione dei cittadini realizzate dagli organi istituzionali: moltiplicazione degli incontri pubblici ed informativi, realizzazione di un sito *web* dedicato, apertura di pagine sui principali social media (*Facebook* e *Twitter*), stampa di un *magazine* cartaceo, messa in campo di pratiche partecipative come *world café*, *focus group* e tavoli di lavoro per l’elaborazione di linee programmatiche post-fusione. Alcuni di questi percorsi di partecipazione (Valsanterno, Mirabello e Sant’Agostino, Valconca) sono stati curati direttamente dall’Ervet nei primi mesi del 2016, grazie alla disponibilità di risorse messe in campo dalla Regione, segnando un interessante caso di *policy innovation*⁵⁹. Ai fini della ricerca, il grado di informazione e partecipazione allora sarà basso nel caso in cui in tutto il processo risultino essere stati organizzati meno di 10 eventi dedicati alla fusione, medio nel caso in cui il numero sia superiore ed alto quando vi sia la presenza di una molteplicità di tecniche avanzate o se lo sforzo informativo sia stato particolarmente intenso.

4. Stesso strumento di riordino, ma per Comuni differenti

Prima di fare delle ipotesi su quali siano gli aspetti che abbiano favorito o meno il buon esito di una fusione, verranno descritti i risultati della ricerca sull’aggregato dei Comuni studiati. Quello che emerge è una tendenziale variabilità delle caratteristiche dei Comuni che danno il via alla fusione, sia a livello di proprietà proprie, sia nelle interazioni durante il processo.

(59) Riguardo alla lunga tradizione di partecipazione in Emilia-Romagna, ed in particolare sull’aumento della quantità e della qualità dei processi nel periodo 2012-2013, si veda M. CASULLA, *Opportunity Structures for Citizens’ Participation in Italian Regions: A Case Study*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 11, n. 2, 2015, Article 6.

Tabella 2 – Variabili riguardanti l'omogeneità

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Crespellano	10.163	34%	58,3	Pianura	16 min	Primario	Rurale intermedia	761	
Bazzano	6.963	23%	59,7	Collina interna	12 min	Secondario	Rurale intermedia	231	
Montevoglio	5.334	18%	55,5	Collina interna	15 min	Secondario	Rurale intermedia	983	Medio
Castello di Serravalle	4.962	16%	47	Montagna interna	15 min	Secondario	Rurale intermedia	676	
Savigno	2.727	9%	58,1	Montagna interna	18 min	Primario	Rurale intermedia	1.159	
Savignano sul Rubicone	17.868	61%	51,7	Pianura	6 min	Secondario	Agricoltura specializzata	144	
San Mauro Pascoli	11.611	39%	52,6	Pianura	6 min	Secondario	Agricoltura specializzata	391	Medio
Migliaro	2.216	24%	56,8	Pianura	7 min	Primario	Rurale intermedia	2.266	
Migliarino	3.621	38%	58,1	Pianura	11 min	Primario	Rurale intermedia	1.602	Medio
Massa Fiscaglia	3.572	38%	66,5	Pianura	11 min	Primario	Rurale intermedia	1.997	
Sissa	4.201	53%	61	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	504	Basso
Trecasali	3.741	47%	47,8	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.113	
Poggio Berni	3.493	68%	47,2	Collina interna	9 min	Secondario	Agricoltura specializzata	271	Alto
Torriana	1.629	32%	48,7	Collina interna	9 min	Secondario	Agricoltura specializzata	239	
Toano	4.505	54%	59,5	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	1.027	Medio
Villa Minozzo	3.834	46%	71,7	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	2.076	
Ramiseto	1.257	29%	69,5	Montagna interna	23 min	Primario	Rurale problematica	479	
Busana	1.268	29%	74,6	Montagna interna	19 min	Secondario	Rurale problematica	546	Alto

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Collagna	939	22%	83,9	Montagna in-terna	23 min	Terziario	Rurale problematica	465	Alto
Ligonchio	842	20%	84,6	Montagna in-terna	32 min	Primario	Rurale problematica	786	
Porretta Terme	4.781	68%	66,3	Montagna in-terna	14 min	Terziario	Rurale problematica	2.529	Basso
Granaglione	2.222	32%	63	Montagna in-terna	14 min	Secondario	Rurale problematica	1.100	
Montescudo	3.326	49%	47,8	Collina litoranea	2 min	Primario	Agricoltura specializzata	822	Medio
Monte Colombo	3.451	51%	42,1	Collina litoranea	2 min	Secondario	Agricoltura specializzata	154	
Polesine Parmense	1.432	44%	57,7	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.002	Basso
Zibello	1.833	56%	61	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.632	
Ziano Piacentino	7.892	76%	69,4	Collina in-terna	8 min	Primario	Rurale intermedia	520	Basso
Borgonovo Val Tidone	2.556	24%	54,2	Collina in-terna	8 min	Primario	Rurale intermedia	403	
Mondiano	1.394	25%	59,1	Collina litoranea	4 min	Primario	Agricoltura specializzata	481	Basso
Montegrolfo	1.012	18%	55,2	Collina litoranea	5 min	Secondario	Agricoltura specializzata	924	
Saludecio	3.120	56%	50,7	Collina litoranea	6 min	Primario	Agricoltura specializzata	495	

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Borgo Tossignano	3.288	38%	56,3	Collina interna	7 min	Primario	Rurale problematica	400	
Casalfumane	3.438	40%	56,3	Collina interna	11 min	Primario	Rurale problematica	95	Alto
Fontanelice	1.943	22%	60,7	Collina interna	13 min	Primario	Rurale problematica	494	
Vigolzone	4.297	47%	58,7	Collina interna	8 min	Primario	Rurale intermedia	465	
Ponte dell'Olio	4.794	53%	63,8	Collina interna	8 min	Primario	Rurale intermedia	256	Basso
Bettola	2.828	52%	70,4	Montagna interna	23 min	Primario	Rurale problematica	832	
Farini	1.290	24%	102,4	Montagna interna	15 min	Primario	Rurale problematica	442	Medio
Ferriere	1.294	24%	111,1	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	2.102	
Campegine	5.029	23%	53,7	Pianura	13 min	Secondario	Agricoltura specializzata	299	
Sant'Illario d'Enza	11.205	51%	57,1	Pianura	12 min	Secondario	Agricoltura specializzata	183	Medio
Gattatico	5.837	26%	55,5	Pianura	12 min	Secondario	Agricoltura specializzata	276	
Mirabello	3.266	32%	66	Pianura	10 min	Secondario	Rurale intermedia	149	
Sant'Agostino	6.853	68%	55,6	Pianura	10 min	Primario	Rurale intermedia	664	Alto

La prima variabile sotto analisi era quella dei residenti dei Comuni interessati da fusione. Come possiamo vedere dalla Tabella 2 vi è una certa varietà: abbiamo 2 Comuni polvere sotto i 1.000 abitanti, 15 Comuni fra i 1.001 e i 3.000 abitanti, 17 Comuni fra i 3.001 e i 5.000 abitanti, 6 Comuni fra i 5.001 e i 10.000 abitanti, mentre 4 Comuni sono sopra questa soglia. Il numero di residenti medio nei Comuni è di 4.173 abitanti, per un totale di 183.597 emiliano-romagnoli interessati dal fenomeno. Spostando l'unità di analisi alla fusione, in media le 17 aggregazioni presentano 10.800 abitanti. In particolare solo 2 fusioni hanno – o avrebbero avuto – come risultato un Comune sotto i 5.000 abitanti (Ventasso e Polesine Zibello), mentre sono 10 le fusioni fra i 5.001 e i 10.000 abitanti e 5 quelle sopra questa soglia. Per quanto riguarda la percentuale della popolazione di un Comune sul totale della fusione, si nota come i due terzi siano superati soltanto nei casi di Borgonovo Val Tidone (che con il 75% della popolazione dell'ipotetico nuovo Comune segna il caso più alto) e per Poggio Torriana, Sissa Trecasali e Porretta Terme (tutti al 68%). Nel complesso le altre 13 fusioni si presentano come abbastanza equilibrate e non come delle "incorporazioni mascherate". In particolare sono decisamente bilanciate le fusioni di Fiscaglia, Sissa Trecasali, Toano-Villa Minozzo, Ventasso, Montescudo-Monte Colombo. Per quanto riguarda l'indice di dipendenza demografica, la media aritmetica fra i dati dei 44 Comuni è pari a 61,5, mentre la media regionale è del 58. Quindi i Comuni interessati da fusione presentano una popolazione leggermente più spostata sulle due fasce non attive. Il dato medio però nasconde notevoli differenze all'interno del campione: troviamo infatti fusioni con livelli assai bassi di dipendenza demografica (le 3 fusioni del riminese, Savignano-San Mauro e la Val d'Enza), mentre altre con livelli decisamente sopra la media regionale (Fiscaglia, Ventasso, Alto Reno e soprattutto Bettola-Farini-Ferriere, con popolazione in età non attiva pari a oltre il 100% di quella in età di lavoro in 2 Comuni su 3). Vi sono parimenti aggregazioni con situazioni disomogenee al proprio interno (Valsamoggia, Sissa Trecasali, Mirabello-Sant'Agostino) che rendono questa variabile di difficile lettura univoca.

Giungiamo quindi ai dati relativi alle caratteristiche del territorio. Il primo di questi è la zona altimetrica: 15 Comuni si situano in pianura, 16 in collina (di cui 5 in collina litoranea e 11 in collina interna), mentre sono 13 i Comuni montani, tutti interni. Possiamo notare subito come non vi sia una preponderanza verso una classe altimetrica. Abbiamo poi il dato relativo alla distanza media in minuti dagli altri partner di fusione: questo indice mostra una distanza media relativamente contenuta, 12 minuti in media sul totale del campione. Sono solo nove i Comuni che presentano una distanza dagli altri centri superiore ai

15 minuti e sono tutti localizzati in montagna. Sono invece 18 le sedi comunali distanti meno di 10 minuti dal municipio dei Comuni *partner*. Emerge quindi tendenzialmente una distanza ridotta. Il settore economico prevalente ci consegna un quadro più orientato verso l'agricoltura (settore di specializzazione del 61% dei Comuni analizzati), senza però discostarsi dalla media della Regione che è pari al 60%. Le percentuali sono quindi del tutto assimilabili a quelle dei 348 Comuni della Regione con i dati riferiti al 2013, prima dell'inizio delle fusioni. Non emergono neppure rilevanti indicazioni dai *cluster* di sviluppo dell'economia rurale, che vedono una distribuzione abbastanza bilanciata: sono 14 i Comuni situati nella zona ad economia rurale con problematiche di sviluppo (principalmente i Comuni della fascia appenninica), 18 in quella rurale intermedia, 12 in quella ad agricoltura specializzata. Giungendo infine ai due aspetti collegati agli assetti organizzativi della macchina comunale e prendendo in considerazione il debito *pro capite*, il dato medio è pari a 783 euro, abbastanza superiore alla media regionale 2014 pari a 603 euro⁶⁰. Sicuramente incide il fatto che i Comuni studiati siano tutti piccoli o medio-piccoli, cioè appartenenti alla classe demografica che a livello regionale presenta un dato peggiore in questo senso (debito *pro capite* medio per i Comuni inferiori a 15.000 abitanti pari a 632 euro). Sul dato medio pesano inoltre i Comuni fortemente indebitati come Porretta Terme, Migliaro e Ferriere, che presentano un debito *pro capite* superiore ai 2.000 euro. Non risultano tuttavia presenti Comuni in dissesto finanziario (secondo la definizione del d.l. 66/198) e complessivamente sul totale del campione 24 Comuni si situano sopra la media regionale, mentre 20 ne sono al di sotto, non evidenziando uno sbilanciamento troppo marcato. Segue il dato inerente al grado di intercomunalità. Sono 4 i casi di aggregazioni con esperienze cospicue di collaborazione sovracomunale: Poggio Torriana (nell'Unione di comuni Valmarecchia), Ventasso (nell'Unione montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano), Borgo Tossignano-Casalfiumanese-Fontanelice (nel Nuovo Circondario Imolese) e infine Mirabello-Sant'Agostino (nell'Unione dell'Alto Ferrarese). All'estremo opposto troviamo i 6 casi di bassa intercomunalità, fra cui si distinguono Sissa Trecasali (con il primo Comune nell'Unione Terre Verdiriane e con il secondo con convenzioni a geometria variabile), Vigolzone e Ponte dell'Olio (in due Unioni differenti) e Mondaino-Montegridolfo-Saludecio (con quest'ultimo al di fuori dell'Unione della Valconca, cui ha aderito solo nel 2015); 7 fusioni si collocano invece a livello intermedio, con conferimento solo di alcune funzioni prima dell'avvio del processo di fusione.

(60) Dati forniti dal Servizio Statistica della Regione Emilia-Romagna.

Tabella 3 – Variabili riguardanti la consensualità

Comune	Percentuale voti sindaco	Votazione in Consiglio comunale	Forze politiche favorevoli	Forze politiche contrarie	Avversari di policy	Livello informazione
Crespellano	50	16 sì, 2 no				
Bazzano	42,4	12 sì, 5 no				
Monteveglia	59,3	10 sì, 4 no	PD, UDC	PDL, Lega Nord, M5S, SEL	Comitato per il "no"	Alto
Castello di Serravalle	52,8	13 sì, 3 no				
Savigno	55,5	10 sì, 2 no				
Savignano sul Rubicone	43,8	15 sì, 2 no, 3 a				
San Mauro Pascoli	54,5	12 sì, 4 no, 1 a	PD, IDV	PDL, Lega Nord	Comitato per il "no"	Basso
Migliaro	71,5	10 sì, 1 no				
Miglianino	62,2	Unanimità	PD, SEL, Verdi, FdS, PDL			Basso
Massa Fiscaglia	71,6	16 sì, 1 no				
Sissa	55	Unanimità				
Trecasali	52,7	13 sì, 3 no	PD, PDL, FdS, SEL	Lega Nord		Medio
Poggio Berni	66,3	10 sì, 2 a				
Torriana	81,7	Unanimità	PD, SEL	Lega Nord		Basso
Toano	56,5	12 sì, 2 a				
Villa Minozzo	47,9	12 sì, 1 no	M5S, UDC	PD, Prc, PDL, Lega Nord	Ex Sindaco, assessore	Basso
Ramiseto	100	13 sì, 1 no	PD, Forza Italia, SEL, M5S	Lega Nord	Ex Sindaco, comitato "no"	Alto
Busana	100	Unanimità				
Collagna	56,9	Unanimità				
Ligonchio	50,3	10 sì, 2 a				
Porretta Terme	41,7	Unanimità				
Granaglione	100	Unanimità	PD, SEL	Lega Nord, Forza Italia, FdI	Vicesindaco	Alto

Comune	Percentuale voti sindaco	Votazione in Consiglio comunale		Forze politiche favorevoli	Forze politiche contrarie	Avversari di policy		Livello informazione
		7 sì, 1 a	Unanimità			Comitato per il "no"	Ex Sindaco	
Montescudo	100	7 sì, 1 a		PD, SEL, M5S, FdI	Lega Nord	Comitato per il "no"	Ex Sindaco	Basso
Monte Colombo	45,2	Unanimità						
Polesine Parmense	50,4	10 sì, 1 no		PD, SEL, IDV, M5S, Lega Nord, PDL			Vicesindaco	Medio
Zibello	59,6	8 sì, 3 no						
Ziano Piacentino	68,2	8 sì, 1 no, 1 a		M5S, Lega Nord, Forza Italia, FdI	PD locale	Comitato per il "no"		Basso
Borgonovo Val Tidone	45,4	10 sì, 2 no						
Mondaino	100	Unanimità						
Montegriddolfo	55	Unanimità		PD, SEL M5S		Comitato per il "no"	Ex Sindaco	Alto
Saludecio	100	9 sì, 2 no						
Borgo Tossignano	50,4	Unanimità						
Casalfumane	66,5	9 sì, 3 no		PD, SEL	Lega Nord, M5S, Forza Italia			Alto
Fontanelice	77,8	8 sì, 3 no						
Vigolzone	62,4	9 sì, 1 a						
Ponte dell'Olio	53,5	10 sì, 1 no, 2 a		PD, SEL, Fratelli d'Italia		Comitato per il "no"		Medio
Bettola	41,6	6 sì, 5 no, 1 a						
Farini	81,8	Unanimità		PD, SEL, Forza Italia, FDI	Lega Nord	Comitato per il "no"		Basso
Ferrere	46,9	6 sì, 5 no, 1 a						
Campagne	60,2	Unanimità					Ex Sindaco	
Sant'Illario d'Enza	59,4	17 sì, 1 no		PD, SEL	Lega Nord, Forza Italia	Comitato per il "no"	Assessore	Alto
Gattatico	49	8 sì, 1 no, 3 a						
Mirabello	52,9	9 sì, 3 no						
Sant'Agostino	76,5	10 sì, 1 no		PD, SEL, Lega Nord, Forza Italia				Medio

Come anticipato in precedenza, anche i risultati riguardanti le variabili di consensualità dipingono una certa pluralità nel campione considerato. La variabile del consenso personale del Sindaco al giorno dell'elezione conferma l'ipotesi di una rilevanza del bagaglio elettorale del primo cittadino: con il 63,1% di voti in media per i Sindaci proponenti la fusione possiamo intuire un peso elettorale non indifferente di questi esponenti politici locali. Anche volendo escludere i Comuni dove vi sia stata l'unanimità dovuta ad una candidatura unica, la media del consenso rimane piuttosto alta (57,2%).

Venendo propriamente al tema della consensualità o meno della politica di fusione, bisogna prendere in esame tre livelli differenti. Il primo è quello legato ai Consigli comunali, dove vediamo in effetti una propensione verso il formarsi di maggioranze più ampie rispetto a quelle che sostengono i Sindaci proponenti, relegate a solo 5 casi su 44. A questi vanno aggiunti 2 Comuni senza opposizione consiliare, dove vi è stato però un astenuto fra la maggioranza (Ramiseto e Montescudo). Quello che emerge dall'insieme del campione è che quindi la politica nella sede istituzionale sia effettivamente abbastanza consensuale. Dal momento in cui spostiamo l'attenzione al di fuori del Consiglio e prendiamo in considerazione le posizioni delle forze politiche, notiamo però come l'unanime appoggio alla fusione divenga situazione più rara. Delle 17 fusioni andate a *referendum* finora, solo 3 hanno visto tutte le principali forze politiche concordi nel sostenere il processo (Fiscaglia, Polesine Zibello e Reno Antico), mentre nei rimanenti casi il centrodestra si è opposto o è prevalso un modello di alleanze politiche episodiche. Il dato che si registra è quello di uno scetticismo della Lega Nord, che tende a spostare sia i consiglieri regionali che gli esponenti locali su una posizione sfavorevole alle fusioni⁶¹.

Il terzo livello che considera la consensualità della *policy* di fusione è la

(61) «Se la volontà della Giunta e del Presidente Bonaccini, come ci ha detto ieri, è quella di arrivare a tantissime fusioni in Regione Emilia-Romagna, le valuteremo caso per caso e capiremo caso per caso se gli studi e i progetti di fattibilità siano corretti e, solo nel caso in cui ci sia un percorso unitario, andremo ad approvare i progetti di fusione. Questo è il senso del ragionamento delle fusioni»: consigliere regionale Massimiliano Pompignoli (Lega Nord), Presidente della Prima Commissione Assembleare, dichiarazione di voto durante la seduta del 22 dicembre 2015 inerente alla discussione del progetto di legge sulla fusione Borgonovo - Ziano Piacentino.

presenza di avversari di *policy*: quello che si può vedere chiaramente è che la presenza di oppositori complica il processo di fusione. Le 3 fusioni con maggiore consenso – quasi plebisciti? – nelle urne (Sissa Trecasali con il 90% di “sì”, Poggio Torriana con l’85% e Fiscaglia con l’84%) non hanno visto né comitati per il “no” né avversari di *policy*, mentre 7 delle 8 fusioni bocciate nelle urne presentavano invece questa caratteristica. Più difficile leggere il risultato negli altri casi, dove la presenza di ex Sindaci, assessori e vicesindaci contrari, oltre che a comitati per il “no”, non ha impedito che i *referendum* fossero vinti con maggioranze dal 51% all’80%. Dalla rassegna stampa emerge però come tutti i casi siano tuttavia accumulati da un’opposizione verso la figura dei Sindaci, che sono visti come i primi bersagli da attaccare da parte degli oppositori della politica⁶². Quello che sembra si possa concludere è che l’attività organizzata di gruppi o singoli in opposizione alla fusione rechi con sé una minaccia al buon esito del *referendum*, pur non determinandone inevitabilmente il fallimento.

Infine, la valutazione del livello di informazione e di partecipazione – con eventuali percorsi di vera e propria elaborazione di contenuti inerenti alla creazione del nuovo Comune – ci porta ad uno scenario assai plurale, con alcune fusioni che non hanno praticamente visto un coinvolgimento dei cittadini al di fuori dei passaggi istituzionali (Borgonovo e Ziano) ed altre che al contrario hanno visto la realizzazione di più di 20 incontri favoriti dalle amministrazioni e dai comitati per il “sì”, con la stesura di Carte dei servizi e Piani strategici degli investimenti redatti dopo l’incontro con gli *stakeholder* (Valsanterno).

5. Fusioni omogenee e non, consensuali e conflittuali

Sulla base dei dati raccolti nell’analisi delle dimensioni di omogeneità e di consensualità e con l’obiettivo di poter individuare i fattori facilitanti dei 9 *policy success* e degli 8 *policy failure*, si propone il seguente modello. Valutando favorevolmente una maggiore somiglian-

(62) *La Repubblica Bologna*, 6 marzo 2012, p. 6, “Minacce al Sindaco di Savigno per il supercomune in Valsamoggia”; *Il Resto del Carlino Reggio Emilia*, 27 novembre 2015, p. 27, “La fusione è basata su interessi personali. PSC unico? Studio di fattibilità insufficiente”; *Il Resto del Carlino Cesena*, 12 settembre 2012, “Unica certezza: stipendi più alti”.

za fra i Comuni interessati dalla fusione (che dovrebbe rendere meno “traumatica” l’aggregazione e più rispondente ad una realtà territoriale coesa), aggregando le variabili studiate si sono creati cinque indici con un punteggio da 0 a 2 punti per i vari aspetti analizzati. Similmente, sotto l’ipotesi che un processo consensuale e condiviso dalle forze politiche e sociali sui territori veda più facilmente un buon esito nelle urne, si sono costruiti cinque indici ed attribuiti anche qui da 0 a 2 punti per ciascun aspetto.

Tabella 4 – *Costruzione dell’indice di omogeneità*

Fusione	Omogeneità demografica	Omogeneità territoriale	Omogeneità economica	Debito comunale	Intercomunalità	Totale
Valsamoggia	0	0,5	1	0	1	2,5
Savignano - S. Mauro	1	2	2	1	1	7
Fiscaglia	1	2	2	2	1	8
Sissa Trecasali	1	2	2	0	0	5
Poggio Torriana	1	2	2	2	2	9
Toano - Villa Minozzo	0,5	1	2	1	1	5,5
Ventasso	0,5	1	1	1	2	5,5
Alto Reno Terme	1	1,5	1	2	0	5,5
Montescudo-Monte Colombo	1,5	2	1	0	1	5,5
Polesine Zibello	1,5	2	2	1	0	6,5
Borgonovo - Ziano	0	2	2	1	0	5
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	0,5	2	1	1	0	4,5
Casalfiumanese - Borgo - Fontanelice	1	1,5	2	1	2	7,5
Vigolzone - Ponte	1,5	2	2	1	0	6,5
Bettola - Farini - Ferriere	0	1	2	0	1	4
Campegine - Gattatico - S. Ilario	1	1,5	2	2	1	7,5
Mirabello - S. Agostino	0	2	1	0	2	5

In particolare per l'omogeneità demografica sono stati attribuiti 0 punti se la percentuale della popolazione residente si discosta più del 10% dall'equa ripartizione (ad esempio se in caso di fusione fra A, B e C il Comune A veda la popolazione inferiore al 23% o superiore al 43% del totale), 0,5 se la distanza è fra il 5 e il 10%, dell'1 se è inferiore al 5%; poi per la dipendenza demografica non si è dato nessun punto se gli indici dei Comuni coprono più di 10 punti di dipendenza, 0,5 punti se ne coprono fra i 5 e i 10, 1 punto se coprono meno di 5 punti. Per l'omogeneità territoriale: 0 punti se i Comuni presentano due o più zone altimetriche, 1 punto se ricadono tutti nella stessa zona; 0 punti se distano in media più di 20 minuti l'uno dall'altro; 0,5 punti se distano fra i 10 e i 20 minuti, 1 punto se distano meno di 10 minuti. Per l'omogeneità economica si è stabilito di non attribuire alcun punto nel caso in cui fossero coperti due o più settori economici prevalenti, 1 punto nel caso in cui tutti i Comuni ricadessero nello stesso settore; per il *cluster* agricolo di appartenenza, stesso metodo di attribuzione. Venendo al debito comunale si sono presi i valori *pro capite* di tutti i 340 Comuni della Regione nel 2014 e si è stilata una graduatoria, divisa poi in quartili. Nessun punto è stato attribuito alla fusione che presenta Comuni appartenenti a quartili distanti (il primo e il terzo, ad esempio), 0,5 punti alla fusione con Comuni in due quartili adiacenti e 1 punto alla fusione che vede tutti gli enti nello stesso quartile. I limiti dei quartili sono: 0-368 euro *pro capite*, 369-652 euro, 652-1.089 euro, 1.089-4.431 euro. Infine, per il grado di intercomunalità sono stati dati 2 punti ai Comuni a livello alto, 1 punto alle fusioni a livello medio e 0 punti a quelli a livello basso.

Tabella 5 – *Costruzione dell'indice di consensualità*

Fusione	Consenso del sindaco	Maggioranza in Consiglio	Forze politiche	Avversari di policy	Informazione e mobilitazione	Totale
Valsamoggia	0	0	0	1	2	3
Savignano - S. Mauro	0	1	0	1	0	2
Fiscaglia	2	2	2	2	0	8
Sissa Trecasali	0	2	1	2	1	6
Poggio Torriana	2	2	0	2	0	6
Toano - Villa Minozzo	0	1	0	0	0	1
Ventasso	2	2	1	1	2	8
Alto Reno Terme	2	2	0	1	2	7
Montescudo-Monte Colombo	2	2	1	1	0	6
Polesine Zibello	0	1	2	1	0	4
Borgonovo - Ziano	0	1	1	1	0	3
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	2	2	2	0	2	8
Casalfumane - Borgo - Fontanelice	1	0	0	2	2	5
Vigolzone - Ponte	0	1	2	1	1	5
Bettola - Farini - Ferriere	0	0	1	1	1	3
Campegine - Gattatico - S. Ilario	0	0	0	0	2	2
Mirabello - S. Agostino	2	1	2	2	1	8

I criteri che hanno portato ai punteggi dell'indice di consensualità sono i seguenti. Per il consenso dei Sindaci si sono presi come riferimento la media dei voti conseguiti dai Sindaci sul totale del campione (63,1%) e la stessa media senza considerare le elezioni al 100% senza avversari (57,2%). Zero punti sono stati dati alle fusioni con media del consenso dei Sindaci inferiore al 57,2%, 2 punti a chi aveva un consenso superiore al 63,1% ed un punto per la situazione intermedia. Per la votazione in Consiglio comunale: 0 punti se almeno un Consiglio ha visto una maggioranza pari a quella consiliare, 1 punto se tutte le maggioranze sono state più ampie e 2 punti se tutte sono state più ampie e vi è stata anche una unanimità. Relativamente alle forze politiche non si sono dati punti a quelle fusioni che vedevano solo due partiti a favore, 1 punto a quelle dove più di due forze politiche erano a favore e 2 punti se tutte le liste erano a favore. Per gli avver-

sari di *policy* non si sono dati punti se la fusione ha visto sia un comitato per il “no” che un avversario di *policy*, 1 punto se vi era la presenza solo del comitato o solo di un avversario, 2 se non si registravano oppositori. Per il grado di informazione dei cittadini, se il livello era basso 0 punti, 1 punto per il livello medio e 2 punti per quello alto.

6. Conclusioni

L'analisi portata avanti sui 17 *iter* di fusione iniziati in Emilia-Romagna ci consegna uno scenario diversificato. Le aggregazioni studiate variano in modo molto sensibile riguardo alle caratteristiche sociali, geomorfologiche, economiche ed organizzative dei Comuni coinvolti. Come si è avuto modo di illustrare, hanno dato il via ad un processo di fusione sia Comuni di minore entità demografica (17 enti con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti) sia di taglia superiore (27 Comuni con superano tale soglia). Troviamo poi amministrazioni il cui territorio si situa in montagna (13 Comuni), così come nella fascia collinare (16) o nelle parti pianeggianti della Regione (15). Non emerge un'indicazione chiara nemmeno dal settore economico prevalente, con una distribuzione fra agricoltura, industria e servizi del tutto analoga al campione complessivo dei Comuni a livello regionale. Infine, il dato del debito comunale *pro capite* indica sì una maggiore contrazione pregressa di mutui nei Comuni che danno il via alla fusione – 783 euro *pro capite* rispetto ai 632 del dato medio regionale –, ma questa peculiarità è spiegabile dall'appartenenza degli enti alla classe demografica più indebitata (quella dei piccoli Comuni), e dall'altra non fa emergere nel complesso situazioni di criticità per la quale la fusione diventa la strategia per risolvere situazioni emergenziali a livello di bilancio. Si è quindi verificato come si interessino alla fusione non solo enti che per le proprie caratteristiche strutturali subiscono un rischio concreto di marginalizzazione, ma anche amministrazioni che ad oggi si possono dire solide e con buone prospettive demografiche per il futuro. In sintesi, non abbiamo solo i casi di enti montani periferici con alcune problematiche di bilancio (Bettola, Farini e Ferriere, oppure Granaglione e Porretta Terme), ma anche aggregazioni fra Comuni situati nelle zone più dinamiche dell'Emilia-Romagna (Campegine, Sant'Ilario, Gattatico, oppure Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli). Possiamo quindi affermare che, diversamente dalle aspettative, non esiste un “Comune tipo che intende fondersi”.

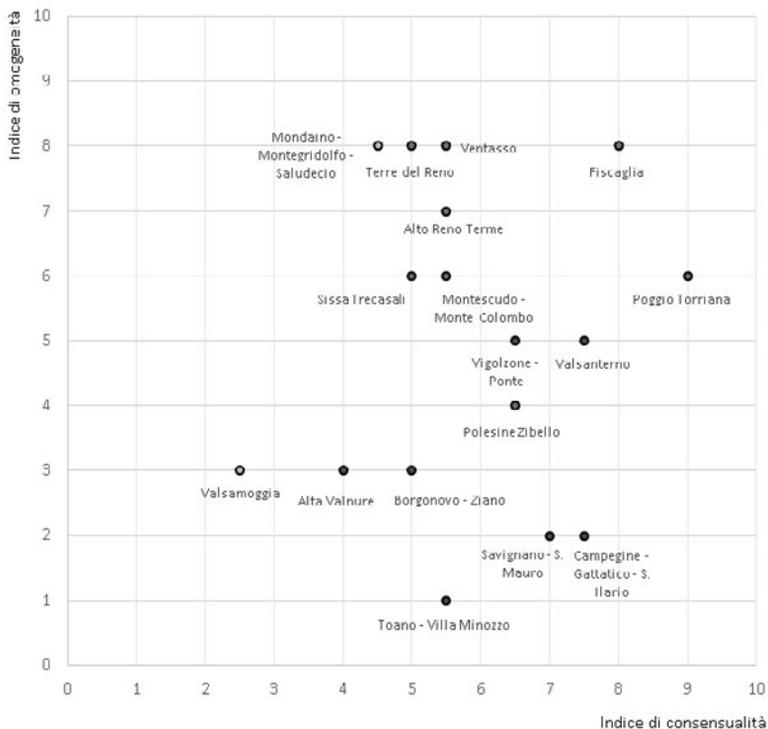
Oltre a questa molteplicità nelle caratteristiche individuali dei singoli Comuni, vi è anche una grande diversità nel grado di somiglianza che gli enti che danno il via al processo hanno fra di loro. Nell'indice di omogeneità proposto si varia infatti da un punteggio di 2,5 (Valsamoggia, la fusione più rilevante in termini di popolazione, ma anche la più disomogenea al proprio interno) a 9 (Poggio Torriana). Occorre evidenziare qui il dato sull'intercomunalità fra gli enti: su 17 fusioni, solo 4 presentano un livello avanzato di gestioni associate prima della fusione, mentre 6 presentano un livello di intercomunalità basso (con Comuni in Unioni differenti o con un Comune fuori dall'Unione). Le altre 7 aggregazioni hanno una gestione associata ad uno stadio più intermedio. È dunque da escludere che l'ipotesi di fusione nasca solamente da una lunga tradizione di Unione, avendo casi dove ciò è avvenuto (emblematico Ventasso nell'Unione montana dell'Appennino Reggiano, ed anche della Valsamoggia), ma anche fusioni che al contrario nascono senza un *background* di convenzioni in Unione o proprio per evitare lo svilupparsi di gestioni associate (Borgonovo-Ziano, Polesine Zibello, Sissa Trecasali). Il campione studiato dimostra quindi come non decidano di fondersi solamente Comuni simili fra loro o con una pregressa cooperazione intercomunale alle spalle.

Ciò detto, ancor di più le fusioni si differenziano per i diversi livelli di consensualità, con un *range* da 1 (Toano-Villa Minozzo) a 9 (fra gli altri, Fiscaglia e Terre del Reno). Questo dato variegato è frutto anche di posizionamenti politici che vedono in dieci casi almeno una forza di opposizione a livello regionale schierarsi invece a favore della fusione a livello locale. Allo stesso modo troviamo fusioni per le quali il voto nel Consiglio comunale vede ampie maggioranze (Ventasso, Valconca, Alto Reno Terme) o altre dove si riproducono le dinamiche maggioranza-minoranza (Valsarnano, Valdenza).

Andando ad inserire il particolare esito referendario della fusione si può illustrare la situazione attraverso uno *scatter* di punti nel quale ad un diverso colore è abbinato un diverso risultato nelle urne: le fusioni indicate in verde hanno visto i cittadini di tutti i Comuni votare per il "sì" alla fusione, quelle in arancione presentano un numero di Comuni che dicono "no" inferiore alla metà (Savigno e Bazzano per la Valsamoggia e Saludecio per la fusione a tre in Valconca), mentre le aggregazioni in rosso hanno visto o il rigetto della proposta in tutti i Comuni o nella maggioranza degli stessi.

Figura 1 – *Esiti dei referendum di fusione e indicatori proposti*

Fusione	Omogeneità	Processo
Valsamoggia	2,5	3,0
Savignano - S. Mauro	7,0	2,0
Fiscaglia	8,0	8,0
Sissa Trecasali	5,0	6,0
Poggio Torriana	9,0	6,0
Toano - Villa Minozzo	5,5	1,0
Ventasso	5,5	8,0
Alto Reno Terme	5,5	7,0
Montescudo-Monte Colombo	5,5	6,0
Polesine Zibello	6,5	4,0
Borgonovo - Ziano	5,0	3,0
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	4,5	8,0
Valsarnerio	7,5	5,0
Vigolzone - Ponte	6,5	5,0
Bettola - Farini - Ferriere	4,0	3,0
Campegine - Gattatico - S. Ilario	7,5	2,0
Mirabello - S. Agostino	5,0	8,0



Mentre è difficile identificare un ruolo giocato dalla maggiore o minore omogeneità fra gli enti interessati da fusione nel determinare il risultato referendario, lo *scatter* ci consegna una realtà dove un ruolo più saliente sembra giocato dalla consensualità o meno del processo. Le fusioni che presentano infatti punteggi più bassi in questo secondo indicatore sono tutte fallite. Sembra quindi che una gestione di una ipotesi di fusione che sia condivisa a livello politico rappresenti una necessità per avere delle possibilità concrete di *policy success*. La consensualità si denota propriamente come un fattore facilitante. Però questo dato da solo non è sufficiente: delle 10 aggregazioni a consensualità più elevata (superiore ai 5 punti e situate nella parte alta del grafico), ben 3 hanno subito uno scacco nelle urne, a segnalare che alcune difficoltà del voto referendario non possono essere “anestetizzate” con il solo consenso preventivo dei partiti.

Emerge quindi un quadro in cui relazioni politiche a bassa conflittualità, l'alto consenso in Consiglio comunale verso la fusione e il capitale politico del Sindaco non appaiono sufficienti per assicurare il successo di una fusione di Comuni. Tornando ad una delle domande di ricerca, le fusioni falliscono perché sono conflittuali e si genera una forte divisione fra gli attori politici locali, ma non possiamo dire che vadano in porto quando queste divisioni non esistono. Si può dunque ipotizzare che vi sia un ruolo molto rilevante giocato da quella serie di interazioni – spesso informali – che avvengono sul territorio al di fuori dei passaggi previsti dall'*iter* legislativo e al di là delle iniziative che possono essere messe in campo dagli amministratori per coinvolgere ed informare la cittadinanza. La mobilitazione di chi è contrario alla fusione, per motivazioni collegate al ruolo storicamente ricoperto dal Comune alla base dell'ordinamento e la sua conseguente funzione di «luogo dell'identità»⁶³ (quindi svincolate da quella che può essere un'analisi sull'attività che effettivamente tale Ente locale in quanto tale porta avanti in autonomia), sembra fare presa anche in contesti dove non erano emersi a li-

(63) F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, Poggio Torriana, EDK Editore, 2007, pp. 37-65.

vello politico ostacoli netti alla fusione (Mondaino, Montegridolfo e Saludecio; Vigolzone e Ponte) o dove l'attività istituzionale di informazione era stata più strutturata (Valsanterno).

Questa caratteristica del processo rappresenta d'altra parte un limite della presente ricerca: vi è la necessità di indagare una serie di ulteriori dimensioni che vadano oltre la tradizionale tripartizione del concetto di "politica"⁶⁴. Appare opportuno soffermarsi maggiormente sugli aspetti sociologici delle interazioni fra cittadini ed organi istituzionali e fra cittadini e cittadini nel periodo pre-referendario, in cui si concentra la maggior parte del dibattito sulla fusione. Soltanto approfonditi studi qualitativi potranno descrivere compiutamente le motivazioni della contrarietà degli elettori chiamati ad esprimersi in un *referendum* di fusione. Questo studio tende d'altra parte ad escludere che la sola diversità fra gli enti sia la causa del fallimento delle fusioni nelle urne.

Al tempo stesso anche le motivazioni degli amministratori locali, e in particolare dei Sindaci, potrebbero essere maggiormente indagate per comprendere quali aspetti siano da presidiare nel momento in cui si propone una fusione. Sulla scorta dell'approfondito "sondaggio di Sindaci" svolto da Fulvio Spalla ormai oltre 15 anni fa su un campione assai numeroso di primi cittadini della Lombardia⁶⁵, si potrebbero sondare le opinioni della classe di governo locale emiliano-romagnola in merito a quali siano gli ulteriori giusti incentivi da inserire nelle leggi regionali a sostegno delle gestioni associate e delle fusioni.

Per dare maggiore solidità alla ricerca e validare se le sue conclusioni si verifichino anche in altri contesti regionali (che possono variare grandemente in merito a normativa di riferimento, cultura politica locale e caratteristiche degli enti coinvolti), sarebbe inoltre necessario ampliare il numero di casi studiati estendendo l'analisi quantomeno alla Provincia autonoma di Trento, alla Lombardia e alla Toscana. Si passerebbe

(64) Politica come *politics* (competizione per il potere), politica come *polity* (comunità di riferimento) e politica come *policy* (politica pubblica propriamente detta); M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2001; I. DIAMANTI, *Mappa dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

(65) F. SPALLA, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di Sindaci*, in *Amministrazione*, 3, 2002, pp. 435-464.

così da 17 *iter* studiati a 87, e il numero di esiti positivi passerebbe da 9 a 57. Una comparazione fra contesti e un campione di casi più ampio potrebbero confermare alcuni dei *trend* evidenziati dal presente studio, fornendo preziose indicazioni sulle necessità di sostegno della politica pubblica di fusione.

In conclusione, restano ancora da approfondire quali possano essere i fattori critici di successo per una fusione di Comuni. Le prime evidenze, sulla base di questo studio, sono che il risultato referendario sia solo lontanamente collegato alla reale somiglianza dei due enti a livello organizzativo, e allo stesso tempo sia influenzato solo in secondo luogo da quella che può essere la consensualità politica. Quello che si può affermare è invece che processi altamente divisivi e con un alto livello di conflittualità fra le forze politiche intraprendono il percorso verso il *referendum* consultivo da una posizione di estrema debolezza. Questo scenario mette in crisi gli strumenti di *policy* tradizionalmente pensati per sostenere i processi di fusione: gli studi di fattibilità (interni o esterni che siano), i percorsi partecipativi istituzionalizzati, la comunicazione tramite canali istituzionali. In uno scenario nel quale un ruolo saliente sarebbe svolto da interazioni che avvengono in arene informali (realità locali di natura aggregativa ed associativa), questi strumenti potrebbero apparire come non sufficienti per il buon esito della fusione. Rimangono da indagare invece quali siano i supporti alternativi da offrire agli amministratori locali per una corretta e massiccia mobilitazione della popolazione, in uno scenario in cui gli elettori appaiono sempre più scettici ad un coinvolgimento – se non a ridosso del voto – e nel quale una scelta inerente al futuro del Comune porta alle urne solamente il 46,3% degli elettori (media calcolata sui 44 Comuni). Al tempo stesso ci si deve interrogare sui possibili collegamenti fra risultato referendario e ciclo politico nazionale: le 6 fusioni al voto nel 2013 hanno visto in media i “sì” imporsi con il 63,2%, le 4 realizzate nel 2015 hanno toccato il 69,2% di “sì”, mentre le 7 proposte del 2016 hanno registrato in media solo il 47,1% di voti favorevoli. Allo stesso modo, a livello nazionale nel 2013 si sono avuti esiti positivi in 24 *referendum*, nel 2015 in 28 *referendum*, mentre nel 2016 sono state solo 10 le consultazioni referendarie ad esito positivo. Questi dati pongono un forte interrogativo su quanto una politica di fusione possa essere svincolata dall’andamento del clima

politico a livello nazionale, e su quanto possano invece pesare eventuali fenomeni di rifiuto nei confronti della politica tradizionale attualmente in atto nel sistema politico italiano (superfluo qui citare il risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre, tuttora oggetto di studio da parte dei ricercatori per la propria portata sistemica e non episodica⁶⁶). Nei prossimi anni ulteriori studi, estesi anche all'ambito nazionale, potrebbero cercare di approfondire se il risultato di *referendum* a livello locale sia influenzato dall'evoluzione del sistema politico del Paese.

(66) A. PRITONI, M. VALBRUZZI, R. VIGNATI, *La prova del No. Il sistema politico italiano dopo il referendum costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

New Territorial Dynamics and Metropolitan Logic: Ideas for Medium-Size Cities and Internal Areas (p. 857)

Claudia Tubertini

Essays and Articles

Evolution of Decentralization in France and Italy: A Comparative Perspective (p. 867)

Marzia De Donno, Luciano Vandelli

France and Italy, the most representative states of the Napoleonic administrative model, have introduced a sweeping transformation of their local and regional systems, featuring similar timelines and normative changes. The article offers a comparison of these reforms and emphasizes shared trends and persistent differences among the two legal systems.

The Reform of Local Authorities in France and Italy: The Unsuccessful Euthanasia of the Intermediate Level (p. 885)

Martino Mazzoleni

In recent years in France and Italy sub-national government authorities have been reformed, mainly for financial and political reasons. Those changes share the goals of rationalizing State administration, rendering the production of public goods more efficient, and containing public expenditure. They have followed similar paths, characterized by a top-down imposition of a new institutional framework, the anticipated elimination of the second tier of local government (provinces and departments), and the strengthening of metropolitan and inter-municipal governments. However, the specific political contexts of the two countries have produced fairly different outcomes for the reforms enacted in 2014 and 2015.

Imperfect French Centralization: Centralism, Deconcentration and Inter-Municipal Cooperation (p. 915)

Consiglia Di Ronza

Municipal fragmentation is an issue that European countries have addressed with different strategies. France, historically characterized by a high level of municipal fragmentation, has opted for inter-municipal cooperation (IMC) as its privileged strategy. In a country where the central state plays a predominant role, IMC represents an important pillar of State management of local levels. This center-periphery relationship, along with the increasing number of local authorities (deconcentration), may allow to identify France as a case of “imperfect centralization”. The centralism-deconcentration-inter-municipal-cooperation triangle adequately describes the French context, where IMC (the triangle’s base) is a special place for observing the results of the coordinated action of the other two sides. The most recent forms of inter-municipal cooperation could play an important role for this top-down stream, by introducing a more constant and circular flow. This three-cornered relationship is the focus of this article.

Rationalisation and Sustainability of Local Government in Spain: An Unsuccessful Reform. The Paradigm of Provincial Jurisdiction (p. 941)

Ricard Gracia Retortillo

The purpose of this study is to discuss the status of the recent reform of local government in Spain, introduced by Law 27 of 27 December, 2013, on Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRSAL). In particular, it focuses on the impact of the judgments handed down by the Constitutional Court during the year 2016, which have addressed some of the many doubts and criticisms generated by the reform. The analysis starts with a contextualization of the reform, lays out its main legal problems, identifies the effects of the aforementioned jurisprudential pronouncements. Although the reform has not achieved its goals, it has validated the model of recentralization and limitation of local autonomy inherent to LRSAL and shows that in Spain there remains a need for real structural reform strengthening the local government model.

The City in the Legal System (p. 975)*Micol Roversi Monaco*

This paper examines how the Italian legal system views the city, the institutional form of which is the urban municipality and the metropolitan city, and analyses three dimensions of local authority: territory, population and representative institutions. As to territory, local authorities' boundaries do not always coincide with cities' economic and social unity. As to population, the residence criterion takes no account of those who are in regular contact with local administrations and should be considered part of it. Finally, cities' representative institutions are bound by decisions taken at other political levels: the State establishes the spheres of local autonomy. It thus seems desirable to have representatives of municipalities (and therefore of metropolitan cities, as well) in the national Parliament, so they can participate in the policy-making process affecting their areas of autonomy.

Public Administration Organization in Italy's and the European Union's Integration Processes (p. 997)*Roberto Cavallo Perin*

The article analyzes the characteristics of the two main integration processes in which Italy has been engaged: its unification as a nation more than 150 years ago and, more recently, its participation, together with other member States, in the creation of a supranational European Union legal order. In both experiences, the integration process has not been homogeneous in all relevant sectors, nor has it been founded mainly on general and abstract rules, but rather on different forms of administrative cooperation. Since many institutions and areas have been involved, it is reasonable to speak of a variety of integrations. This explains the frequent asymmetries occurring in the integration processes pertaining to the Kingdom of Italy and, later on, the European Union: integration doesn't relate to a single relationship but to a number of parallel relationships between a number of institutions, each with a distinct key principle that changes as a function of the institutions and areas involved.

Notes and Comments

Metropolitan Council Elections: Characteristics, Outcomes and Critical Issues Emerging from the October 9, 2016 Vote (p. 1035)

Marina Caporale, Giancarlo Gasperoni

The article analyses legislation concerning second-level elections of Italian Metropolitan City (MC) authorities and describes the 2016 electoral process in 5 MCs: Turin, Milan, Bologna, Rome Capital, Naples. The text outlines the MC authority framework and the electoral system leading to the formation of the Metropolitan Councils, describes the political competitors, discusses voter participation levels and the election outcomes. Some critical issues are identified and discussed, especially as regards demographic weighting of voter preferences, representation in terms of territory and gender, and the need to substitute elected councilors who will cease to serve once their original municipal-level mandates come to an end. These issues point to a need for new legislative intervention.

Regional Observatory

Merger among Municipalities in Emilia-Romagna: Who Initiates the Process and Who Ends It? (p. 1069)

Andrea Piazza

NOTE SUGLI AUTORI

Marina Caporale

Professoressa a contratto di Diritto amministrativo, Università di Bologna

Roberto Cavallo Perin

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino

Marzia De Donno

Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara

Consiglia Di Ronza

Dottoressa Magistrale in Politiche Sociali e del Territorio, Università di Napoli Federico II

Giancarlo Gasperoni

Professore ordinario di Sociologia generale, Università di Bologna

Ricard Gracia Retortillo

Profesor Lector de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona

Martino Mazzoleni

Professore associato di Scienza Politica, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

Andrea Piazza

Dottore Magistrale in Scienze Politiche, Università di Bologna

Micol Roversi Monaco

Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università IUAV di Venezia

Claudia Tubertini

Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università di Bologna

Luciano Vandelli

già Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

