

Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne

Enrico Carloni

Il saggio riflette sul problema del governo territoriale in Italia, da un punto di vista istituzionale, focalizzando l'attenzione sulle aree "non metropolitane". Il sistema italiano si è sviluppato mostrando disattenzione alla questione del governo istituzionale dei territori meno densamente abitati: una questione che è sempre più avvertita e comincia a porsi con decisione nel dibattito pubblico. Un problema che non può essere risolto solo da strategie di associazionismo tra piccoli Comuni e che richiede un nuovo investimento su politiche territoriali e attori istituzionali adeguati. In questo contesto, in particolare, il lavoro si sofferma sui limiti di un approccio centrato sulle realtà metropolitane e su interventi "marginali" relativi alle "aree interne", sull'efficacia ed i limiti delle politiche di fusione ed associazionismo locale, per riflettere quindi su un nuovo ruolo che può essere riconosciuto alle Province e quindi su un nuovo assetto differenziato e modulare del governo provinciale dell'area vasta.

1. *Premessa*

Nel decennio che ci siamo lasciati alle spalle, il sistema italiano è stato caratterizzato da una serie di riforme¹, a volte operate per abbandono nel quadro di scelte orientate prioritariamente al risparmio della spesa pubblica, a volte realizzate seguendo e assecondando dinamiche di tipo sociale ed economico (come quelle volte alla razionalizzazione/efficientamento delle reti dei servizi bancari, commerciali, postali, sanitari, ferroviari, dei trasporti, e così via) ma così aggravando un quadro di squilibri territoriali e non ultimo di insufficienze istituzionali. La riforma

(1) Per una riflessione complessiva, cfr. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2018, p. 81 ss.

delle Province si colloca in questo scenario, anche al di là delle intenzioni dei suoi protagonisti, ed è maturata in un contesto nel quale è stato decisivo l'impovertimento finanziario del complessivo sistema dei poteri locali² ed il processo attuativo: in generale, il percorso riformatore sviluppatosi in questa cornice ha comunque segnato il punto di arrivo di una tendenza al ripensamento per via ordinaria del disegno costituzionale³ affermatosi all'alba del nuovo millennio. Ne è risultato⁴, in termini che cercheremo di tratteggiare, un abbandono delle periferie del Paese, all'interno peraltro di un "disordinamento" degli Enti locali⁵ che pare aver mancato quelli che erano gli obiettivi della vigilia, sia in termini di efficienza di un sistema amministrativo semplificato, sia di risparmio di spesa, e che pare al contempo aver accelerato un processo di emersione di una crisi del tessuto territoriale oramai evidente⁶.

(2) Ai risparmi già previsti, la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, c. 418, legge n. 190 del 2014) ha aggiunto un risparmio di spesa corrente dell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017 in capo agli enti di area vasta (specie provinciale). Una previsione così eccessiva da costringere poi lo stesso legislatore a intervenire per rifinanziare perlomeno le funzioni fondamentali degli enti di area vasta.

(3) I giudizi sulla riforma sono, peraltro, non univoci, specie ponendo attenzione al progetto originario non mancano tuttora valutazioni criticamente positive: cfr. es. M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, p. 26: «Se (...) un merito può ascrivere al legislatore del 2014 è quello di aver saputo introdurre una visione innovativa del sistema locale, avanzata ed aggiornata alle più recenti dinamiche nazionali ed europee». Cfr. già diffusamente L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014.

(4) Sull'attuazione della riforma, cfr.: C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, p. 99 ss.; ID., *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, p. 44 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, p. 953 ss.; ISSIRFA-CNR, *Gli Enti Locali dopo la "legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca*, gennaio 2018; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit.

(5) Cfr. criticamente, da angolazioni diverse, G.C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 25.

(6) Cfr. in questo senso, per tutti, i numerosi contributi in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018; E. BORGHI, *Le aree interne*

L'accresciuta sensibilità ambientale nell'età del cambiamento climatico e la criticità che sta connotando i territori più densamente abitati nella pandemia convergono ora verso un ripensamento delle coordinate di sviluppo del Paese, con l'emergere ed il rafforzarsi dell'attenzione all'esigenza di "riabitare l'Italia": un Paese lungo, fatto di realtà molto diversificate, eccessivamente svuotatosi nelle sue aree rurali e montane, sia in termini demografici, sociali, economici, persino agricoli, e non ultimo istituzionali.

L'obiettivo di questo lavoro è riflettere, da un versante giuridico, su questioni per lungo tempo tenute sottotraccia e percepite come marginali, al pari delle aree territoriali che progressivamente assistevano ad un peggioramento delle proprie *performance* economiche, sociali, politiche ed amministrative. Un discorso che può assumere a baricentro i territori delle c.d. "aree interne", ma che in realtà deve articolarsi su un orizzonte più esteso, posto che l'assommarsi di questioni come quella dei Comuni "piccoli" (tali perché piccoli, spopolati o poveri)⁷, dei Comuni "minimi"⁸, dei Comuni distanti dalle reti di servizi⁹, che si incrociano con quelle tradizionali dei Comuni "montani" e si integrano con specifiche questioni di fragilità organizzativa, richiede una risposta che va ben al di là di quella che si compone con la "strategia" rivolta alle marginalità più evidenti.

terne e la questione territoriale, Roma, Donzelli, 2017.

(7) Riprendendo la tassonomia proposta da E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., che individua come "piccoli" i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, ma anche quelli "poveri" (e quindi con un reddito complessivo inferiore a quello di un Comune di 5.000 abitanti con reddito pro capite medio), o "spopolati" (al di sopra dei 5.000 abitanti, ma su un'area territoriale più estesa e quindi con densità abitativa comunque inferiore ai 50 abitanti per chilometro quadrato): per un totale di 6.300 Comuni complessivi rientranti in questa casella (*ivi*, p. 51).

(8) Il 76% dei piccoli Comuni (v. *supra*) sono classificati come "minimi" o per popolazione (al di sotto dei 2.000 abitanti) o perché, di nuovo, "poveri" o "spopolati" (e quindi per densità o reddito al di sotto di un ipotetico Comune "medio" di 2.000 abitanti).

(9) Che è il criterio utilizzato per individuare le "aree interne" nella relativa Strategia nazionale, posto che vi rientrano le aree «significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità)» (oltre che «ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione»).

Aree “marginali”¹⁰ che dunque comprendono ma non si esauriscono nelle aree interne: marginali per ragioni geografiche ma anche per coordinate di sviluppo, “interne” perché concentrate sulle zone montane ma soprattutto perché distanti dai luoghi dello sviluppo e dalle reti di servizi. Zone montane, insulari, ma anche distretti e fondivalle in crisi demografica ed economica: aree di spopolamento a favore delle città e dei contesti territoriali più dinamici, che già solo per la strategia per le aree interne ricomprendono potenzialmente il 60% del territorio, il 52% dei Comuni, il 22% della popolazione italiana¹¹.

Un discorso che comporta una riflessione intorno ai riferimenti costituzionali, primo tra tutti il principio di differenziazione¹², che ha conosciuto una valorizzazione inusuale, anche se non necessariamente funzionale, nel quadro del disegno tratteggiato dalla legge n. 56 del 2014¹³. Un principio che al contempo ne è risultato esaltato in termini da rileggere anche perché incoerenti con il complessivo scenario costituzionale: con l’obiettivo di porre una serie di problemi da tempo irrisolti ed al contempo delineare alcuni possibili percorsi di ripensamento dell’ordinamento locale in linea con i diversi pezzi del *puzzle* costituzionale che l’evoluzione del sistema italiano ha lasciato via via sul tavolo. In questo discorso, in cui il tema della marginalità diventa più esteso e più largo, non limitato alle “riserve” volte a sostenere i contesti nei quali questi problemi si pongono in termini maggiori (le aree interne), il baricentro del ragionamento diventano le Province, ad intendere con questo termine quelle istituzioni territoriali distribuite omogeneamente sui territori non metropolitani ed in grado di confrontarsi, con adeguata capacità tecnico-organizzativa, con contesti territoriali meno densamente abitati

(10) Parla di un’Italia «del margine», A. DE ROSSI, *L’inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del Paese Italia*, in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l’Italia*, cit., p. 4.

(11) Si v. in questo senso M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, in corso di pubblicazione.

(12) Cfr. diffusamente E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

(13) L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

ma non per questo meno bisognosi di cura e meno preziosi in un'ottica complessiva di tipo sociale, economico ed ambientale.

2. I limiti della "specialità urbana"

L'evoluzione dell'ordinamento colloca, ora più di prima, le città al centro delle strategie di sviluppo, in un disegno che ha una prospettiva locale, nazionale ed europea. Le città conoscono un momento di particolare centralità¹⁴, nello scenario non solo italiano¹⁵: le città, non i Comuni, se con "Comuni" intendiamo gli enti territoriali autonomi minori, eguali gli uni agli altri a prescindere dalla loro dimensione, da tempo "svuotati" delle proprie funzioni di trasformazione dallo Stato centrale del quale sono divenuti strumenti¹⁶. E tra le città, in modo specifico, alcune città, le maggiori, individuate dal legislatore e destinatarie di un regime differenziato per il governo del territorio in cui insistono (e che a volte, più semplicemente, lo circonda).

Tra i tanti dati disponibili e spesso evidenziati in documenti ufficiali, basti pensare a quelli che accompagnavano la riforma Delrio e ne segnavano la prospettiva «con centralità urbana»: nel 2014 metà della popolazione mondiale e il 72% della popolazione europea abitavano in aree urbane, mentre resta ferma la stima che immagina nel 2050 quasi l'80% della popolazione mondiale residente in aree urbane¹⁷. La decisione, chiara in particolare nella legge Delrio (ma della quale si avvertono le tensioni più risalenti), di una articolazione differenziata dei mo-

(14) «Se vi è un luogo sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione delle scienze sociali, quello è sicuramente la città»: cfr. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 947.

(15) Su questi temi cfr. es. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, il Mulino, 2012; OECD, *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2017; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 235-269.

(16) J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2013; F. CORTESI, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 5 ss.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 46 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, p. 226 ss.

(17) Questi dati sono fatti propri dal Parlamento europeo, nella sua *Risoluzione del 9 settembre 2015 sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE* (2014/2213(INI)): si v. il considerando A).

delli di Ente locale in ragione di parametri in ultima istanza dimensionali produce soggetti diversamente in grado (per caratteri organizzativi, per legittimazione, per funzioni, per autonomia, per riconoscimento da parte dei livelli superiori) di rispondere alle nuove sfide che caratterizzano le realtà locali.

La scelta, legislativa e nelle intenzioni costituzionale, di una differenziazione “radicale” tra i territori metropolitani e quelli non metropolitani, con la prospettata eliminazione delle Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari in vista della definitiva soppressione del livello intermedio, che si lega specularmente al contestuale investimento istituzionale sulle Città metropolitane, è l’espressione più emblematica della centralità del discorso urbano nel quadro delle politiche di riforma e delle coordinate di sviluppo del Paese.

Il discorso si centra sulle Città metropolitane, previste come noto nel testo costituzionale del 2001 e finalmente effettivamente attivate, con trasformazione dei coincidenti enti provinciali, proprio dalla legge n. 56 del 2014¹⁸: tutto il disegno della legge è chiaro però nel mostrare la valenza strategica di quest’ente “di area vasta” rispetto all’altro più tradizionale (la Provincia appunto). Lo dimostrano il regime di retribuzione degli organi, le funzioni fondamentali, la asserita “fuoriuscita” delle (sole) Province dal Testo unico degli Enti locali, il carattere a regime della riforma metropolitana contrapposto a quello “provvisorio” della legislazione provinciale, la gratuità degli incarichi provinciali¹⁹: lo conferma il de-finanziamento dell’ente provinciale, in termini più brutali del (pure non risparmiato dalla scure finanziaria) ente metropolitano.

Ferma la positiva istituzione delle Città metropolitane, ed il loro carattere asseritamente strategico, la riforma ha però lasciato irrisolti o eluso una serie di nodi. Non ultimo quello della delimitazione della Città me-

(18) Cfr. tra gli altri G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., p. 52 ss.; F. DI LASCIO, *Le Città metropolitane*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, 2015, p. 369 ss.; ampiamente M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, Maggioli, 2019. Cfr. anche F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015.

(19) V. es. art. 1, cc. 50, 51, 84 della legge n. 56 del 2014.

tropolitana in termini corretti per la gestione dei servizi e delle funzioni legate alla conurbazione e quindi al fenomeno metropolitano in sé. Con l'effetto di peccare tanto per eccesso quanto per difetto, da un lato asservendo alla logica metropolitana i Comuni di aree propriamente montane comunque non-urbane, dall'altro interrompendo in alcuni casi il flusso urbano sulla base dei confini già provinciali.

Il primo problema è quello che spicca meno nel dibattito, ma che assume una rilevanza maggiore osservando il processo “dalla periferia” (non urbana²⁰): la costruzione su taglia di circoscrizione provinciale rende evidentemente meno funzionale il governo dei flussi metropolitani spesso rotti dai confini già provinciali (così a Firenze, con Prato e Pistoia, a Milano, con Monza, e così via), ma non di meno costringe territori non urbani in una logica di «tesoro della corona»²¹, nel quale pur nella vicinanza a poli di sviluppo il territorio conferma ed anzi vede esaltata una sua marginalità istituzionale. Basti pensare al fatto che le Città metropolitane ricomprendono talvolta al loro interno centinaia di Comuni non conurbati (e spesso montani)²², realtà territoriali ultra-marginali ed isolate²³, persino aree interne²⁴, ed a volte la dimensione “non integrata” appare assolutamente prevalente ancorché marginalizzata nella costruzione della *governance* (appunto) metropolitana²⁵.

(20) Spesso a ben vedere il concetto di “periferia” è inteso come elemento della questione urbana (e quindi per periferia si intende quella nel tessuto metropolitano): cfr. es. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado città e delle loro periferie, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Roma, 2017; I. GRIGORUT, *Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2019.

(21) L'espressione è usata da E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit.

(22) È ad esempio il caso della Città metropolitana di Torino.

(23) Così ad esempio nel caso della Città metropolitana di Reggio Calabria (che comprende Comuni separati dal massiccio dell'Aspromonte dal “capoluogo”).

(24) Così nel caso, ad esempio, della Città metropolitana di Genova. Ulteriori esempi stimolanti in E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., *passim*.

(25) L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, n.s., 2014, p. 213 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017.

È però il discorso dei territori al di fuori del perimetro delle Città metropolitane ad essere prevalente in una valutazione critica sull'evoluzione del sistema complessivo.

La prospettiva che trova sviluppo, ma non compimento, con la legge Delrio, riflette l'idea, fondata ma spesso sin troppo enfatizzata, della centralità delle maggiori città quali motori del complessivo sviluppo del Paese. La dimensione urbana, in sostanza, «va acquisendo valenze nuove [...] per lo sviluppo economico e civile, agendo come risorsa fondamentale nel contesto di competizione e cooperazione che sta caratterizzando il quadro attuale»²⁶. Se è vero che le grandi città sono «luoghi di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni naturali dei territori, luoghi di conflitti ed innovazioni, spazi di solidarietà e del “vivere insieme” di popolazioni sempre più diverse sul piano sociale, culturale, etnico»²⁷, e che quindi una risposta istituzionale alla questione-metropolitana andava ricercata, il problema diviene però quello della corrispondente attenzione (sia pure, di nuovo, con soluzione differenziata) alla dimensione non-metropolitana ed in particolare a quella non-urbana.

Nella legge troviamo un modello di una *governance* che, seppure non priva di elementi problematici, prelude ad un crescente ruolo delle maggiori “città” nello scenario italiano, con più incisive funzioni di programmazione e ri-progettazione dello sviluppo urbano, maggiori risorse riconosciute in via ordinaria rispetto alle “aree vaste” non metropolitane, più forti finanziamenti mirati. Questo si collega poi ad una crescente divaricazione infrastrutturale determinata dallo sviluppo di servizi quale quello ferroviario di alta velocità, il che produce con una certa evidenza l'immagine di un sistema che si articola secondo dinamiche di differenziazione, non solo di organizzazioni e competenze, ma anche di risorse ed opportunità. In questo scenario, sono le stesse Regioni ad apparire soggetti destinati ad essere “trainati” nelle nuove dinamiche di competitività e sviluppo, dai rispettivi capoluoghi metropolitani.

(26) L. VANDELLI, *Prospettive delle Città metropolitane in Italia*, in *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Napoli, Esi, 2013, p. 104.

(27) A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, p. 29.

Un problema, peraltro, che non esaurisce l'insieme delle criticità, attesa la difficile fase di avvio dell'esperienza metropolitana, che già pare scontare le resistenze regionali all'emergere di questo nuovo protagonismo istituzionale e strategico, oltre ad alcuni difetti di impianto che contribuiscono a mantenere in larga parte ancora inesprese le potenzialità delle Città metropolitane e danno solo in parte ragione alle tesi che vedevano proprio nelle città il fulcro di un modello di sviluppo in grado di modificare i caratteri stessi del modello regionale verso forme di regionalismo "a due velocità" connotate dalla presenza o meno dell'acceleratore urbano²⁸. Tacendo di queste problematiche, la questione centrale ai nostri fini risulta comunque la prima: l'assenza di una speculare e parallela attenzione istituzionale (che non abbia caratteri eccezionali o "marginali") al "non-metropolitano" e ad i suoi interessi²⁹ (che, nell'attuale quadro istituzionale e costituzionale altro non può dirsi che "provinciale"), rischia di alimentare contrapposizioni, favorire l'aumento delle "distanze" tra i territori, rafforzando quei "vuoti" e quelle "cavernosità" che già sono da tempo presenti nella geografia amministrativa del Paese³⁰ e che le recenti dinamiche di sviluppo economico "efficientista", e più semplicemente spesso di taglio della spesa "improduttiva", hanno ulteriormente alimentato.

Ciò che sfugge, tacendo del resto ed osservando la questione dalla prospettiva metropolitana, è che in questo approccio di "specialità urba-

(28) A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato e il ruolo di Regioni ed Enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 13, 2014, per il quale «la forma di stato regionale subirà modificazioni genetiche ed il pluralismo territoriale ed istituzionale, in alcune aree del Paese, troverà una sua più naturale collocazione nelle Città metropolitane» e «si potrebbe in sostanza configurare un regionalismo a due velocità, a seconda della presenza o meno delle Città metropolitane nelle Regioni» (e in questo senso cfr. già P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, in *www.astrid-online.it*, 16 aprile 2007).

(29) Per i quali vale, non meno che per i territori metropolitani, il riconoscimento quali «luoghi ove, si ritiene, agitano interessi peculiari che sollecitano un ente di governo dedicato», riprendendo le parole di D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 99, con riferimento a L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., in più parti a partire da p. 52 ss.

(30) In questo senso cfr. diffusamente L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1994.

na” le Città metropolitane rischiano di trovarsi ad operare, nei confronti dello Stato e non meno delle Regioni, in termini non dissimili da quelli che avevano caratterizzato le Regioni speciali nel primo ventennio della loro esperienza istituzionale, allorché si erano mosse “in solitudine” nell’attesa, a lungo protrattasi, delle Regioni ordinarie. Il che ne ha inaridito la capacità di farsi volano di una trasformazione complessiva del Paese, chiuse nelle loro specificità ed in questo favorite in termini finanziari ma irretite, spesso (se non sempre) incapaci di proiettare il loro sguardo oltre le specifiche questioni locali, non in grado di fare rete se non in termini meramente rivendicativi o conservativi. La specialità urbana (*rectius* metropolitana) pare assumere tratti simili, e la debolezza che ne deriva pare trovare conferma nella stessa disattenzione mostrata nei confronti di questo ente “strategico”, sia dallo Stato in sede di manovre finanziarie (sia pure in termini meno brutali di quelli che hanno contraddistinto le Province), sia dalle Regioni in sede di conferimento di funzioni e investimento sul ruolo delle Città metropolitane. La stessa vicenda legata alla pandemia Sars-Cov-2 ne pare conferma: il protagonismo regionale ha lasciato poco spazio al ruolo dei governi metropolitani, e lo stesso Stato non sembra aver puntato su un riconoscimento della specificità urbana pure a fronte di un fenomeno che proprio nei contesti metropolitani richiede misure di governo *ad hoc*.

3. I limiti del governo della “area vasta” provinciale

La questione si concentra dunque sull’esigenza di una ricomposizione dell’architettura istituzionale, che consenta, da un lato, un bilanciamento delle dimensioni metropolitana e non-metropolitana³¹ e, dall’altro, permetta anzitutto di rispondere alle sfide ed ai bisogni dei territori meno densamente abitati. Una prospettiva, questa, che mostra però con evidenza i limiti del disegno riformatore così come maturato a valle della legge n. 56 e quindi l’esigenza di un ripensamento: la qual cosa è in parte dovuta alla mancata estromissione delle Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari e partecipi, quale che sia il significato concreto che si voglia riconoscere al concetto, di una equi-

(31) Cfr. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 857 ss.

ordinazione che è fatta di autonomia, rappresentatività, titolarità di funzioni proprie³².

Per quanto sia noto che l'impianto della legge n. 56 nasce con "la premessa fondamentale", che orienta tutto il disegno di legge, «di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013» e quindi la riforma dello stesso testo costituzionale, il discorso del necessario ripensamento della riforma nel nuovo scenario aperto dalla mancata riforma costituzionale è solo debolmente ripreso nel dibattito pubblico, anche in virtù della copertura (per più aspetti insoddisfacente, pure nella sua autorevolezza) data alla riforma dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015³³.

Al di là però della questione-costituzionale, la problematica più pressante è data dalla funzionalità del sistema, specie se colto dall'angolazione "marginale" della periferia: l'impianto complessivo delle realtà provinciali frutto dei processi riformatori recenti è largamente disfunzionale, anzitutto proprio per la debolezza delle istituzioni provinciali, quanto a risorse e funzioni. L'impoverimento sul versante finanziario ha portato ad una contrazione delle Province essenzialmente sulla propria auto-sopravvivenza, rendendole incapaci di assicurare un'adeguata cura anche alle poche funzioni residue (come mostra plasticamente lo stato delle strade provinciali in gran parte del Paese), oltre che ad un ridisegno entro coordinate di sussidiarietà-per-abbandono di larga parte delle funzioni non fondamentali, in termini stigmatizzati dalla stessa Corte costituzionale. Rendendo, soprattutto, le Province soggetti non in gra-

(32) Ci sia consentito rinviare diffusamente a E. CARLONI, *La Provincia necessaria. riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco*, vol. III, Bologna, BUP, 2020, p. 19 ss.

(33) La legge, sulla base di questo assunto, si pone come riforma ordinaria che anticipa la riforma costituzionale: la precede, ma pone anche una disciplina che pur sostanzialmente legittimata da questo carattere "anticipatorio" viene formalmente legittimata dalla Corte costituzionale (con la sentenza n. 50 del 2015) e quindi in ultima istanza "costituzionalizzata a Costituzione invariata", in attesa di una novella della Carta fondamentale inizialmente destinata a porsi come mero adeguamento, ma destinata a ben vedere a non sopraggiungere. Sulla sentenza n. 50, ed i suoi limiti, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 1, 2015, p. 145 ss.; cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, p. 393 ss.

do di compensare le fragilità delle realtà territoriali minori, né di porsi quale perno di uno sviluppo armonioso tra realtà comunali di piccola e media dimensione e realtà propriamente urbane e di norma maggiormente autosufficienti. Questo, a ben vedere, non solo per una scarsità di risorse, ma anche per la perdita della prospettiva dell'ente generale ed esponenziale, portatore dei bisogni complessivi di una comunità anche al di là delle specifiche funzioni assegnate. La Provincia nella definizione datane dalla legge n. 56 del 2014 è essenzialmente una agenzia, titolare di specifiche e limitate funzioni che ne connotano l'orizzonte di senso. La *agencification* delle Province le costringe logicamente, già prima dei problemi finanziari e materiali, a limitarsi a specifiche questioni: non è un caso se la Provincia fuoriesca completamente dai discorsi sulla gestione di situazioni emergenziali, siano esse sismiche o pandemiche, proprio perché la Provincia perde il suo ruolo di soggetto esponenziale dei bisogni di una collettività di persone su un territorio. Di tutto questo, la trasformazione in ente di secondo livello è una manifestazione, non necessariamente la più problematica. Piuttosto, la questione prevalente su questo versante appare quella della funzionalità del modello di *governance* della Provincia "casa dei Comuni" nel momento in cui il legame tra gli organi provinciali e quelli comunali appare troppo stretto e quindi non in grado di assicurare una gestione equilibrata (non parziale) degli interessi di livello provinciale, nel mentre il modello elettorale determina una straordinaria debolezza del livello politico provinciale subordinato a dinamiche che si esauriscono interamente nell'orizzonte politico ed istituzionale dei singoli Comuni.

L'indebolimento della Provincia si riflette, peraltro, su una complessiva perdita della dimensione provinciale quale criterio di articolazione di politiche o sviluppo di soluzioni a problemi: ne è espressione evidente, di nuovo, la gestione delle crisi, specie la ultima e più grave legata all'epidemia virale Sars-Cov-2, nella quale l'unico metro di ragionamento è parso quello regionale.

La mancata riforma costituzionale pone l'ente provinciale nel mezzo del guado, insieme a tutto il sistema di governo territoriale: con uno smantellamento, di mezzi e personale prima ancora che di funzioni, oramai irreversibile se non con una diversa e più meditata strategia di rilancio, cui non può più fare seguito la "chiusura" dell'esperienza dell'ente in-

termedio che mantiene il suo radicamento costituzionale. Questo impone, come detto, un ripensamento della Provincia, che va al di là delle sole questioni relative alle funzioni fondamentali, posto che è tutto l'impianto riformatore ad essere oggetto di riletture critiche: se da un lato, però, non ha senso pensare ad un impossibile riavvolgimento del nastro delle riforme, con il ripristino di una Provincia *d'antan* che peraltro aveva mostrato i suoi limiti, pare necessario riflettere su una strategia di ridisegno istituzionale che risolva ad un tempo le sfide non-metropolitane e quelle, tanto più pressanti, delle aree marginali.

4. I limiti dell'approccio intercomunale

La strategia legislativa, volta ad una riorganizzazione delle funzioni provinciali sulla base di una sussidiarietà orientata verso l'alto (a livello regionale) o verso il basso (a livello comunale), mostra i suoi limiti più evidenti proprio nei contesti non metropolitani, ed in particolare nei territori meno densamente abitati. Va evidenziato anzitutto il difetto concettuale insito nel confondere la dimensione "vasta" provinciale con quella comunale, anche ove quest'ultima venisse intesa in termini di necessario associazionismo tra i Comuni minori. La questione è in parte nascosta dalle limitate funzioni provinciali, già prima delle riforme, ma richiede comunque attenzione: anzitutto per una questione di tipo organizzativo appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale". Così come assommare dieci micro-esercizi commerciali non significa comporre un supermercato di media dimensione, così sommare due, tre, quattro Comuni "polvere", privi di una struttura organizzativa e di una dotazione strumentale e finanziaria non significa generare economie di scala in grado di assicurare una più robusta capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza, specie quando il territorio governato ne risulta parimenti ampliato e molto esteso.

D'altra parte il percorso del riordino territoriale³⁴ resta, anche ad oltre un quinquennio dalla riforma del 2014, largamente disatteso: pur pre-

(34) CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, novembre 2016; W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *La geografia delle fusioni, unioni e*

sentando segnali di vitalità, il ricorso ad unioni si presenta a macchie di leopardo sul territorio nazionale, mentre la riduzione del numero di Comuni grazie a fusioni vede finalmente un saldo positivo, ma nell'ordine del centinaio di Comuni su circa ottomila. Un processo che in sostanza non corrisponde se non in parte al contestuale processo di svuotamento e spopolamento dei territori "marginali" che ha interessato il Paese nell'ultimo decennio, al procedere di dinamiche anzitutto economico-sociali non contenute da politiche di riequilibrio³⁵. Ché, nel decennio che ci lasciamo alle spalle, con effetti enfatizzati dalla stagione della crisi e da una adesione (in parte obbligata, in parte acritica, solo in parte consapevole) a paradigmi economicistici nella costruzione dei servizi pubblici e nella riorganizzazione delle reti dei servizi essenziali, i già ampi "vuoti" che segnavano il territorio nazionale si sono ampliati e si è assistito ad un processo di sostanziale divaricazione "spaziale". Mentre alcune realtà più dinamiche e competitive, di nuovo essenzialmente le città (le grandi città, specie metropolitane), si avvicinavano, sia pure con variabili importanti su base territoriale (con un processo di avvicinamento tra specifici "assi"), per altre si assisteva ad un allontanamento: la distanza tra Firenze e Bologna si dimezza in un arco di tempo breve, mentre al contempo questa distanza aumenta tra città di dimensione minore. Ma è soprattutto nelle aree "ai margini" che si assiste ad un importante processo di distanziamento dai servizi (uffici pubblici, salvo quelli comunali, sportelli bancari, servizi postali, ospedali, ecc.), con una accresciuta perdita di attrattività di realtà territoriali che non a caso assistono ad una più rapida dinamica di spopolamento ed in particolare alla perdita di attrattività per la popolazione più giovane e dinamica³⁶.

convenzioni intercomunali, in *Amministrare*, 2016, p. 177 ss.; SOSE, *Unioni e fusioni di Comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni?*, maggio 2017; W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze e modelli europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, p. 609 ss.; A. PIAZZA, *Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2, 2017, p. 547 ss.; S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei Comuni italiani*, Bologna, 2018.

(35) Cfr. diffusamente E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit.

(36) Numerosi dati al riguardo in E. BORGHI, *Piccole Italie*, cit., *passim*.

Proprio nello smantellamento della rete provinciale, i Comuni, specie quelli minori chiamati a gestire un territorio esteso, e quindi soprattutto ma non solo quelli montani, hanno riscontrato nella “solitudine” l’utilità ed importanza del supporto, e della supplenza, di un ente dalle maggiori capacità organizzative, in grado di compensare gli enti minori nei loro momenti di difficoltà (ad esempio a fronte di eventi sismici, problemi idrogeologici, ecc.) o nella loro obiettiva inadeguatezza (con funzioni di polizia, di supporto nell’esercizio delle funzioni locali, di gestione ambientale, ecc.). In questo, la crisi provinciale ha completato un percorso di riduzione della rete istituzionale di tenuta sul territorio già indebolita dalla messa in discussione e poi dallo smantellamento del reticolo delle Comunità montane³⁷ e prima ancora dal ridisegno entro coordinate regionali ed aziendali di quello delle Unità sanitarie locali. Processi, questi, che lasciando in solitudine, in un rapporto particolarmente “allungato” (e quindi distante) con le Regioni, specie quelle di maggiore dimensione, i Comuni, ne ha contraddistinto la crescente marginalità, al pari dei territori da questi amministrati. Col che l’impianto istituzionale va progressivamente sempre più ad accompagnare una divaricazione di prospettive di sviluppo, piuttosto che a ricomporre queste cesure, con ciò tradendo la missione costituzionale della Repubblica nel suo complesso, alla garanzia dei diritti in condizioni di eguaglianza ed alla rimozione degli ostacoli che si frappongono a questo.

In questo senso, la partita del riordino su base essenzialmente associativa, che viene forzata per i Comuni minori (in termini di per sé già quindi problematici), è molto spesso un processo dai caratteri essenzialmente “difensivi”, comunque non in grado di consentire un effettivo recupero di competitività delle realtà più fragili. Spesso, peraltro, i processi di riordino avvengono nei contesti metropolitani, nei quali il ridisegno segue una logica “centralistica”, che non mette in discussione il Comune capoluogo ma opera un riordino “a raggiera”, in cui le aree periferiche meno densamente abitate seguono soluzioni di risulta con le quali l’effetto pare a volte

(37) La Finanziaria 2010 ha interrotto i finanziamenti statali in favore delle Comunità montane e quindi il loro “abbandono” alle politiche regionali: quasi tutte le Regioni hanno optato per la soppressione delle Comunità montane (spesso con la loro “trasformazione” in unioni di Comuni montani). Cfr. es. C. TUBERTINI, *L’organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit.

quello di uno svuotamento istituzionale dei “margin” piuttosto che il tentativo di un loro ri-orientamento entro dinamiche di maggiore sviluppo. La questione è che se riflettiamo sulle condizioni organizzative in grado di investire i processi di svuotamento e perdita di competitività dei territori “ai margin”, appare evidente che questa sfida richiede una “taglia” di dimensioni superiori a quella disponibile per i Comuni minori, sia singoli che associati: promozione e sviluppo economico, gestione di un ambiente esteso e spesso problematico dal punto di vista idrogeologico, erogazione di servizi alla persona, gestione dei processi di informatizzazione e digitalizzazione dei servizi, centrali di committenza, promozione turistica, accesso ai finanziamenti europei. Per quanto si avverta l'utilità di un riordino³⁸, che verosimilmente non potrà non interessare la geografia amministrativa locale in termini anche più estesi (e per questo però più problematici) di quanto realizzabile per via associativa, le sfide dello sviluppo locale non possono esaurirsi, né risolversi, nei termini della costruzione di una mappa più rarefatta di realtà comunali, spesso a ben vedere unico presidio rimasto a fronte di processi di radicale svuotamento dei territori marginali. Il tutto avendo peraltro coscienza di una mappa amministrativa comunale obsoleta, espressione di una tradizione conservativa che vede i confini comunali, primo e fondamentale mattone per la costruzione della geografia amministrativa italiana, in continuità, salvo eccezioni regionali e variazioni marginali, con il Rinascimento. Una mappa sempre più distante dalla realtà economica sociale, specie a fronte di uno svuotamento di aree, prevalentemente ma non solo montane, che ha prodotto importanti smagliature e cavernosità³⁹.

5. Le resilienze istituzionali ed i limiti delle “aree interne”

Nello svuotamento di un tessuto amministrativo avvertito come troppo denso, tramite l'eliminazione di alcuni degli “strati” che caratterizzava-

(38) Cfr. recentemente B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018 e, ID., “Mappe d'Italia”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, 8, 2018.

(39) L. GAMBÌ, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, cit., spec. pp. 27-28.

no il sistema millefoglie nei territori periferici, già a partire dalle Comunità montane (che non a caso ricomprendevano, con una scelta spesso oggetto di critiche anche al di là dei demeriti, un'area di "montanità legale"⁴⁰ che si riferiva ad un insieme ben più esteso dei soli territori montani), il ripensamento degli enti provinciali e della loro capacità di governo dei bisogni della comunità di riferimento è stato un passaggio significativo.

Proprio a partire dal riconoscimento di questi "bisogni", ed interessi, che assumono sempre meno copertura istituzionale, si può riflettere per delineare strategie di risposta.

Bisogni che giustificano, insieme a questioni più prosaiche di conservazione burocratica, la resistenza, alle riforme ed alla loro stessa soppressione, delle istituzioni che erano state chiamate, se non a soddisfarli quantomeno a rappresentarli. Le stesse Comunità montane, che cercano di mantenere un proprio coordinamento nelle diverse forme che caratterizzano lo sviluppo dell'associazionismo nei territori marginali e montani, che talora persistono dopo la loro stessa soppressione e che in alcuni contesti restano in piedi per riconoscimento regionale del loro ruolo. Le stesse Province «dopo l'abolizione delle Province»⁴¹, che dopo il loro svuotamento di funzioni, dopo il loro brutale sottofinanziamento, trasformate in enti non più direttamente rappresentativi, mostrano ancora timidi segnali di vitalità: che non dipendono certo dalla tenacia della classe politica provinciale, oramai dichiaratamente in primo luogo comunale, né dalla tenuta di un apparato burocratico del cui destino e smembramento sarebbe interessante ripercorrere la storia, ma da un bisogno sostanziale di governo di un'area "vasta" e dalla difficoltà di immaginare, e sviluppare, una soluzione alternativa all'ente intermedio. Un bisogno che è dei terri-

(40) In particolare, con la l. 142 del 1990 e poi con la l. 97 del 1994 per "montagna legale" (e quindi per "Comuni montani") si intendevano quelli ricompresi nell'ambito di una comunità montana (escludendone in ogni caso quelli con più di 40.000 abitanti), sganciando quindi, in sostanza, il dato legale da quello altimetrico. Il noto libro *La casta* si apriva quindi proprio giocando sul paradosso di Comuni "montani" in riva al mare: «La pianeggiante Comunità montana di Palagianò è unica al mondo: non ha salite, non ha discese e svetta a 39 (trentanove) metri sul mare» (G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta*, Rizzoli, 2007).

(41) Cfr. E. CARLONI, *Le Province dopo la "abolizione delle Province"*, commento all'art. 1, co. 3, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 65.

tori ma non meno dello Stato, che in una serie di sedi continua a mantenere viva l'attenzione ad un reticolo provinciale in grado di garantire un governo territoriale nei contesti non-metropolitani più fragili.

Colti dall'angolazione, in particolare, dei "piccoli Comuni" chiamati ad amministrare territori estesi, questa semplificazione e questo riordino istituzionale paiono aver inciso in termini assolutamente negativi, eliminando o ridimensionando il ruolo e la capacità di intervento di istituzioni prima in grado in qualche modo di compensare, mediamente, l'incapacità degli enti comunali di garantire il governo del territorio e l'effettiva cura dei bisogni della comunità. Il venir meno delle Comunità montane e l'indebolimento delle Province lascia, in sostanza, i Comuni titolari "in solitudine" della responsabilità di amministrare territori spesso troppo vasti rispetto alla capacità di risposta organizzativa di enti molto piccoli.

Una questione che si intreccia con quella dello spopolamento di parti del territorio e con l'esigenza di politiche volte alle "aree interne"⁴², senza però esaurirsi in questa: la questione dei territori "marginali" richiede una risposta istituzionale, ed è quindi chiaro che la strategia per le aree interne risulta solo parzialmente utile alla bisogna. Non di meno la definizione di una strategia per le aree "ai margini" è significativa: anzitutto perché in grado di contribuire, insieme ad altri interventi del legislatore statale (come la legge sui piccoli Comuni⁴³ o il c.d. "collegato ambientale"⁴⁴) a rimettere a tema quantomeno la questione "montana" e con ciò lo stesso articolo 44 della Costituzione che ritrova, a prestargli attenzione, una rinnovata attualità⁴⁵. Si tratta di un intervento dalla im-

(42) Sulla Strategia nazionale per le aree interne, sulla sua genesi e sui suoi caratteri si v. A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia*, cit.; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2017, p. 675 ss.

(43) Legge 6 ottobre 2017, n. 158 («Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni»).

(44) L'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 (Collegato ambientale 2016), recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» ha disposto che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie promuova la predisposizione della Strategia Nazionale delle *Green Community* (SNGC).

(45) L'art. 44 della Costituzione, nel porre i principi di «razionale sfruttamento del suolo», nel richiedere «equi rapporti sociali», imporre «la bonifica delle terre», si candida a ritrovare centralità

portante portata simbolica, ma non in grado di invertire una tendenza che tocca l'intero territorio nazionale e che in queste aree maggiormente marginali manifesta con più forza i suoi effetti.

La strategia per le aree interne assume in ogni caso rilievo per il fatto di dare veste al bisogno di affiancare ai processi di sviluppo guidati dalle città (che trovano parallelo e più cospicuo sviluppo nell'utilizzo delle risorse per le agende urbane, le *smart cities* ed i piani operativi nazionali metropolitani⁴⁶), di impronta più competitiva ed escludente, «una dimensione territoriale diffusa, resiliente, redistributiva»⁴⁷ caratterizzata da un modello di sviluppo economico e sociale alternativo, incarnato appunto dalle aree interne.

In un contesto nel quale, come accennato, la “marginalità” è un dato che caratterizza la parte prevalente del territorio nazionale, circa la metà dei Comuni italiani ed una quota comunque non irrilevante di popolazione, la strategia definisce un percorso per l'individuazione di alcuni, limitati, contesti ultra-periferici, destinatari di specifiche linee di intervento e sostegno attraverso “sistemi locali intercomunali” (forme associative destinatarie del sostegno).

6. Ridefinire la governance: la via della differenziazione provinciale

Le numerose questioni aperte richiedono una prospettiva complessiva di messa in equilibrio, che consenta, riprendendo ed adattando le riflessioni del Presidente Mattarella, di proiettare anche sul versante istituzionale l'esigenza di tenuta sociale ed economica dei territori quale questione che chiama in causa la ricerca di una “unità morale” del Paese nel suo complesso: «una generazione con l'altra. Un territorio con

nella stagione della “sostenibilità” (ambientale, ma anche sociale): il secondo comma dell'art. 44 prevede che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Dando attuazione a questa previsione, la “legge sulla montagna” aveva puntato molto sulla istituzione delle comunità montane (legge n. 1102 del 1971).

(46) In termini generali, cfr. C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2019, p. 445 ss.; cfr. già E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 865 ss.

(47) Cfr. M. FALCONE, *Le politiche europee per le città*, cit.

l'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo».

La divaricazione nelle traiettorie di sviluppo e di attenzione istituzionale richiede di essere ridimensionata e ricomposta, ricercando soluzioni che corrispondano adeguatamente ai problemi ed allo stesso mutare dell'importanza riconosciuta ai territori "marginali" anche per gli ecosistemi urbani.

Se la differenziazione è stata la chiave di volta della riforma del 2014, non è però il ritorno all'uniformità la risposta auspicabile. Nelle sue pagine dense di storia delle istituzioni⁴⁸, nella quale si specchiano trasformazioni politiche e sociali, a partire da quelle formidabili dell'età delle rivoluzioni, Luciano Vandelli ha mostrato bene la genesi di una regolazione "pariforme" delle autonomie locali, ma anche i limiti di un'uniformità da tempo alle corde, da molti criticata per le sue contraddizioni ed i suoi limiti nell'effettività, specie con riguardo ai Comuni minori. Una uniformità di regime inadeguata rispetto alla realtà istituzionale e sociale cui pure dava ordine, non in grado di corrispondere ad una differenza di fatto, semplicisticamente rappresentabile nella distanza tra "Comuni-polvere" e metropoli, gli uni come le altre inquadri per troppo tempo in un "ordinamento" comunque inadeguato perché non in grado di corrispondere alle esigenze di realtà ora troppo piccole ora troppo grandi.

La soluzione, ancora essa stessa parziale e forse inadeguata, alla questione metropolitana non è stata però accompagnata da un'analoga attenzione per (soluzioni differenziate per) le realtà "marginali" e, come detto, non è sui soli Comuni (singoli od associati) che si può fare affidamento per il necessario irrobustimento amministrativo del Paese nei suoi differenti territori. Né è auspicabile, per quanto spesso praticata, la scelta di differenziare i diritti dei cittadini attraverso l'allentamento degli standard richiesti all'organizzazione locale (così nel campo della distinzione politica amministrazione, della trasparenza, e così via)⁴⁹.

(48) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

(49) Sollecita, al contrario, ad una riduzione dei vincoli normativi (in materia di organizzazione e gestione del personale, disciplina degli acquisti e dei contratti pubblici, normative tecniche di

La prospettiva che pare meritevole di sviluppo è piuttosto quella di una diversa ricerca di un “sistema” delle autonomie locali⁵⁰, attraverso la ri-proposizione del livello provinciale, coerente con il quadro costituzionale⁵¹, in un disegno di *governance* nel quale si mantenga un’idea di Province al servizio delle funzioni comunali, specie con riferimento alle realtà minori⁵². Una soluzione verso cui convergono a livello istituzionale anche le sollecitazioni che hanno trovato una prima espressione attraverso le proposte formulate nel tavolo tecnico previsto dal decreto-legge 25 luglio 2018⁵³, poi istituito con decreto del Ministro dell’interno del 29 novembre del 2018.

settore, discipline di regolazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici di rilevanza economica, prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, processi di digitalizzazione dei servizi e delle attività informative, regole europee sulla *privacy*) il Rapporto prodotto nell’ambito dei lavori del tavolo tecnico istituito dal d.l. n. 91, art. 1, c. 2-ter (su cui v. subito *infra*) (cfr. Conferenza Stato Città, *Le esigenze di riforma per i Piccoli Comuni, Rapporto 2018-2019*, 9 dicembre 2019, in www.conferenzastatocitta.it, p. 73).

(50) Per la costante ricerca di un “sistema” delle autonomie locali cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2018; v. C. TUBERTINI, *Luciano Vandelli e il “sistema” delle autonomie*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 75 ss.

(51) Cfr. le sollecitazioni in questo senso: UPI, *Ricostruire l’assetto amministrativo dei territori. Documento di proposte istituzionali delle Province*, gennaio 2018 e del giugno 2018, e più di recente Conferenza delle Regioni, *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione*, gennaio 2019; E. CARLONI, *La nuova Provincia. Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province*, in *Astrid rassegna*, 2018; i contributi di UPI e ANCI, *Per la revisione della disciplina in materia di Province*, febbraio 2019; LEGAUTONOMIE, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. VANDELLI; si v. da ultimo il documento collegato alla raccolta di firme di Sindaci per le Province, consegnate al Presidente Mattarella nel gennaio 2020 (in www.upinet.it). Cfr. in questo senso anche G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, cit.

(52) Nella legge n. 56 del 2014, una parziale risposta a queste esigenze può essere individuata nel c. 89 dell’art. 1 della legge, che nel disegnare il percorso di ridisegno (regionale) delle funzioni provinciali sono «valorizzate [le] forme di esercizio associato di funzioni da parte di più Enti locali» ed è obiettivo del ridisegno assicurare la «efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni».

(53) D.l. n. 91, art. 1, c. 2-ter come convertito nella legge 21 settembre 2018, n. 108, ai sensi del quale «è istituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all’avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell’obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni».

In un impianto aperto alla differenziazione nella quale sia proprio la Provincia a modulare il suo intervento, accrescendolo laddove la capacità locale è minore e riducendolo altrimenti allorché fronteggi Comuni più strutturati⁵⁴. Una differenziazione sussidiaria, nella quale la generalità delle funzioni amministrative sul territorio si collochi di norma al livello locale, rifuggendosi così anche il rischio di neo-centralismi regionali che tradiscono la missione di programmazione e regolazione dei maggiori enti territoriali: con Province in grado, per competenze e capacità, di corrispondere flessibilmente ai diversi bisogni territoriali. Vanno ad esempio in questo senso le suggestioni rivolte ad individuare nelle Province le stazioni appaltanti al servizio dell'intero territorio ed in particolare dei Comuni minori, da dotare di adeguate risorse umane anzitutto di tipo tecnico⁵⁵.

Una Provincia più robusta, anzitutto perché destinataria delle funzioni relative ai servizi di area vasta tradizionalmente ad essa sottratte nella tenaglia comunale-regionale (prime tra tutte quelle relative al servizio dei rifiuti) e quindi in grado di proporsi quale solido protagonista nel governo dei territori non-metropolitani, ma capace anche di arretrare a fronte di Comuni in grado di sviluppare autonomamente, o per associazione (anche di tipo asimmetrico, tra Comuni “capofila” e Comuni satellite), una propria adeguata azione. In questa prospettiva, la differenziazione diventa chiave di volta dell'adeguatezza, cui è non a caso contigua nel testo costituzionale: una Provincia sussidiaria, capace di differenziarsi su base territoriale (operando “a stralcio” su sole parti

(54) Una soluzione, questa, che ricorda quella spagnola, dove le *Diputaciones* (“Province”, che però svolgono solo funzioni comunali, il che peraltro giustifica il sistema indiretto della elezione dei loro organi) modulano il loro intervento appunto in relazione alla dimensione e capacità di intervento autonomo dei singoli Comuni: questo in particolare dopo la *Ley de modernización* del 2013 che ha puntato sulle *Diputaciones Provinciales* «quali enti di coordinamento, collaborazione e assistenza nei confronti dei piccoli municipi» (G. GARDINI, *Le relazioni tra i diversi livelli di governo in Italia. Suggestioni a partire dal dibattito spagnolo sul regime locale*, in *Documentación Administrativa, Nueva Época*, 6, 2019, p. 103 ss.; cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Reflexiones para una reforma de la administración local en España*, in *questa Rivista*, 2, 2019, p. 327 ss.

(55) È del maggio 2020 la proposta del Presidente dell'ANAC, Merloni, ripresa nel dibattito pubblico e fatta propria dal presidente di UPI (in www.upinet.it) di assumere diecimila tecnici per rafforzare le stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane al servizio degli enti del territorio.

della circoscrizione di riferimento) alla ricerca di una adeguatezza istituzionale che deve essere sempre assicurata ponendo al centro i diritti di cittadinanza ed i bisogni.

Una Provincia da ridisegnare, invero, anche quanto a forma di governo, ripristinandone, al pari della vocazione di ente esponenziale, la diretta rappresentatività: con soluzioni equilibrate, in grado di valorizzarne la prospettiva di ente a più forte matrice tecnica al servizio del sistema degli enti di prossimità non meno che dei cittadini della comunità provinciale. Qui il discorso diventa complesso, ma un percorso interessante può forse passare per una valorizzazione della dimensione consiliare anche prevedendo la provenienza comunale dei consiglieri (con successiva, però, perdita del legame con il Comune di elezione), per la ricomposizione di una forma di governo più funzionale centrata sul ruolo della Giunta a più forte matrice tecnica (con assessori esterni che trovino limiti con periodi di raffreddamento dopo e prima dell'assunzione di incarichi comunali), su un ruolo di garanzia della comunità provinciale del Presidente eletto direttamente dai cittadini.

Quali che siano le soluzioni in concreto perseguite, la questione centrale pare soprattutto quella di una ripresa in termini non astratti del dibattito sull'ente di area vasta provinciale, quale protagonista ineludibile, nell'attuale quadro costituzionale, del governo istituzionale del territorio nei contesti non-metropolitani ed in particolare nelle aree ai "margini" cui l'ordinamento ha prestato sin qui un'attenzione troppo debole.