Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali

Francesco Merloni

1. In (parziale) difesa della riforma del Titolo V del 2001

Le critiche che oggi si muovono alla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 appaiono solo in parte giustificate.

Negli ultimi tempi, soprattutto con l'irrompere della gravissima emergenza provocata dalla pandemia Covid-19, molti osservatori hanno indicato nel nuovo Titolo V la fonte di tutti i mali, nel presupposto che quella riforma avrebbe attribuito troppe competenze alle Regioni, così creando i presupposti per una rottura sostanziale dell'unità nazionale, nell'impossibilità di attuare politiche di interesse nazionale.

Una critica del tutto opposta è sostenuta dal nostro regionalismo, che negli anni non ha mancato di sottolineare la contraddizione tra una formale estensione delle competenze regionali e i fortissimi processi di accentramento sostanziale, con il mantenimento di tradizionali poteri dello Stato (l'"indirizzo e coordinamento"), e con la progressiva centralizzazione delle politiche, soprattutto nel campo della finanza pubblica; con il ritorno a politiche restrittive decise al centro e, addirittura, ad una finanza largamente derivata. Critica cui si può aggiungere che molti guasti sono stati prodotti dall'incapacità del "centro" di realizzare efficaci riforme del sistema amministrativo, limitandosi lo Stato ad un ruolo di interdizione e di contenimento della spesa pubblica (uno dei frutti non secondari delle politiche europee di austerità).

Lo scopo di queste note, però, è un altro: valutare la riforma del Titolo V alla luce dei necessari processi di "riforma" del sistema amministrativo nel suo insieme, con particolare riguardo a processi sin qui separati e non coerenti: da un lato la riforma regionale, dall'altro la riforma delle autonomie locali. Sotto questo profilo la modifica costituzionale del 2001 ha avuto il pregio di una visione unitaria del problema, cercando di superare gli effetti

dannosi degli approcci fino ad allora divaricati. Il “nuovo” Titolo V è stato, come è noto, la traduzione a livello costituzionale delle “riforme Bassanini”, realizzate tra il 1997 (legge delega n. 50) e il 1998 (d.lgs. n. 112). Quelle riforme, figlie di una cultura autonomistica di grande prestigio, sono state il miglior prodotto che quella cultura poteva dare, perché tentava di dare un nuovo assetto, in modo armonico, all'intero sistema amministrativo, unendo il decentramento statale con il rafforzamento delle autonomie territoriali.

2. La cultura autonomistica italiana e la Carta europea delle autonomie locali

In tutta Europa le riforme territoriali, tanto a livello regionale quanto a livello locale, sono impostate sullo schema fondato sull'attribuzione piena (non delegata) di ambiti di competenza (da noi “funzioni amministrative”). Per dare sostanza di vera autonomia, evitando un mero decentramento di funzioni (autarchia), all'attribuzione si deve accompagnare il riconoscimento di poteri tipici della posizione di autonomia: l'autonomia normativa e organizzativa per il loro esercizio, l'autonomia finanziaria (in entrata e nella spesa), la riduzione dei controlli esterni (soprattutto statali).

Gloriosa sintesi di questa impostazione è la “Carta europea dell'autonomia locale” (CEAL) del Consiglio d'Europa del 1985, i cui principi sono stati estesi anche all'autonomia regionale, pur senza imporre la necessaria costituzione di un livello regionale in tutti gli Stati, con il “Quadro di riferimento dell'autonomia regionale” del 2009. La sua novità più rilevante, oltre all'affermazione, con valore di trattato internazionale (vincolante per gli Stati che lo sottoscrivono e ratificano) dei principi generali sull'autonomia sopra ricordati, è stata l'introduzione del principio di *sussidiarietà*, la cui vera origine sta nella volontà di superare i tradizionali processi di decentramento, fin ad allora fondati *sul trasferimento dal centro verso la periferia* di competenze statali, in favore di una rilettura profonda di tutte le funzioni di cura di interessi pubblici *dal basso verso l'alto*: alle collettività locali di base, organizzate in uno (nei Paesi più piccoli) o due livelli amministrativi, devono essere attribuite (nel senso del “riconoscimento” di cui al nostro art. 5 Cost.) tutte le funzioni di risposta ai fondamentali bisogni dei cittadini di base. In tal modo si salvaguarda il

ruolo di questi enti come la cellula e il fondamento primo della democrazia rappresentativa e della partecipazione dei cittadini. Solo le funzioni che per natura e dimensioni sfuggono a quella locale, devono essere attribuite ai superiori livelli amministrativi (Regioni, Stato).

Da noi una lettura culturalmente ristretta, “provinciale”, delle nostre riforme stenta a riconoscere alla CEAL il ruolo indubbio che essa ha svolto, soprattutto nel promuovere, nel 1990, la legge n. 142, che il legislatore italiano dell’epoca ha concepito come il necessario completamento, anche in funzione di riequilibrio, delle riforme regionali degli anni 1970, 1972 e 1977.

Non si deve trascurare che l’Italia, mentre negli anni ’70 dava priorità all’attuazione del disegno costituzionale sulle Regioni, aveva lasciato invariato l’ordinamento degli enti locali, addirittura nella forma del Testo Unico del 1915 e del 1934. Il ritorno della democrazia locale, dopo la “parentesi” fascista, era stata l’unica misura adottata, dal 1945 al 1990, senza alcun ripensamento vero del ruolo delle autonomie locali. Si pensi all’uniformità delle competenze comunali, in presenza di una maglia amministrativa estremamente frastagliata e differenziata, o alla necessità di sottrarre definitivamente le Province, quali enti locali, alla immagine di amministrazioni “statali” solo perché dai confini coincidenti con l’amministrazione periferica dello Stato.

La CEAL negli anni in cui fu adottata è stato un punto di riferimento importante, in uno scenario europeo segnato dal ritorno alla democrazia di una serie rilevante di Paesi che aderivano al Consiglio d’Europa (Spagna, Portogallo, tutti i Paesi dell’Europa orientale), perché ha posto alcuni principi generali volti a garantire dappertutto le condizioni minime per una piena autonomia delle istituzioni locali. Da noi l’occasione, in gran parte mancata, per una rielaborazione piena dell’ordinamento locale, solo abbozzata nella legge n. 142 del 1990.

3. I limiti di fondo del Titolo V

Il Titolo V è quindi figlio di quella cultura e dei limiti nei quali ha preso forma nella legislazione ordinaria. Il pur generoso tentativo di dare forma costituzionale ad un nuovo regionalismo “forte”, vicino, anche se non paragonabile, al federalismo austro-germanico, ha prodotto altri errori, a partire dall’approvazione, a stretta maggioranza, di un testo non

largamente condiviso tra le forze politiche; da usare, senza successo, come dimostrazione di una cultura di centro-sinistra competitiva con le richieste di accentuata autonomia regionale/federalismo. Così come errori, oggi enfatizzati oltre misura ma sicuramente esistenti, vi sono stati, pur restando nello schema classico fondato sulla distribuzione delle funzioni: alcune materie chiaramente statali sono state attribuite alla competenza regionale; si è aperta una strada, a mio giudizio priva di senso, verso l'“autonomia differenziata” (art. 116, comma 3), tutta incentrata sull'individuazione di nuovi settori di competenza, quando il modello di corretta distribuzione a regime era ancora lontano da una sua stabilizzazione e nel momento in cui era proprio il modello della “specialità” regionale a meritare una profonda rivisitazione, almeno sul piano della riduzione dei privilegi finanziari del tutto sproporzionati che essa ha fin qui comportato.

Sul piano dell'attuazione concreta, poi, l'operazione (riforme Bassanini e nuove norme costituzionali) è riuscita solo in parte: non è riuscita, per via di distribuzione di funzioni già statali a Regioni ed enti locali, la trasformazione dello Stato da mero gestore di funzioni anche operative a massimo garante, esaltando il proprio ruolo strategico e programmatico, dell'unità del Paese e dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo stesso trasferimento è stato ritardato da resistenze varie e non è scattata la clausola di automatica chiusura degli uffici statali che gestivano le funzioni trasferite per legge.

Non è riuscita l'operazione di riforma del sistema amministrativo regionale-locale per la timidezza con la quale si è operato nelle materie di competenza legislativa regionale. Il trasferimento è stato fatto al “congiunto Regioni-enti locali”, quando lo Stato avrebbe potuto benissimo, sulla scia della legge n. 142 e del costituzionalizzato principio di sussidiarietà, individuare le funzioni fondamentali di Comuni e Province (nei quali si doveva concentrare il massimo delle funzioni di diretta risposta a bisogni primari dei cittadini), senza rinviare l'opera di distribuzione alle leggi regionali (che puntualmente o non sono intervenute o lo hanno fatto poco e male).

Il mancato successo della riforma del 2001 ripropone l'evidenza di due gravi limiti, che hanno caratterizzato la Costituzione del 1948 e che il nuovo Titolo V non ha saputo superare: da un lato l'assenza di un'ade-

guata disciplina della *leale collaborazione*, tra tutti i livelli di governo; dall'altro la mancata soluzione delle molte *ambiguità del sistema istituzionale*, oscillando il pendolo tra il mero ripristino della tradizionale autonomia degli enti locali (in epoca liberale molto condizionata dalla pervasiva tutela dello Stato e poi soppressa dal fascismo), e l'introduzione di un livello di governo regionale, a sua volta in bilico tra l'obiettivo di trasformazione dell'intero assetto del sistema amministrativo, tanto al centro (le Regioni "per la riforma dello Stato"), quanto in periferia e il più modesto effetto della mera aggiunta di un terzo livello (amministrativo) di autonomia territoriale.

4. *La mancata disciplina della leale collaborazione*

Più che continuare a segnalare la pratica assenza di una disciplina, prima costituzionale e poi ordinaria, dei rapporti intergovernativi ispirata al principio di leale collaborazione, è il caso di domandarsi il perché di questa difficoltà. Ne indicherei due: in primo luogo l'incerta collocazione delle Regioni nel sistema costituzionale. La Costituzione del 1948 "crea" il livello regionale, non lo "riconosce" come realtà naturale primigenia; se si fa eccezione per la potestà legislativa nelle materie dell'art. 117, le Regioni disegnate dal Costituente (per aggregazione di territori provinciali) assomigliano molto più alle Regioni francesi che ai *Laender* tedeschi o austriaci: un terzo livello di governo, con funzioni amministrative decentrate dallo Stato perché non più esercitabili a livello nazionale, portato a competere per l'ampliamento delle proprie funzioni amministrative con gli enti locali. Lo Stato ha sempre mantenuto questo doppio binario nei rapporti interistituzionali: da una parte le Regioni e dall'altra gli enti locali (le loro associazioni nazionali), tanto meglio se in competizione tra loro (il "doppio forno", i "polli di Renzo").

La seconda causa del ritardo sta nella forte settorialità delle politiche pubbliche in Italia. A livello nazionale lo Stato è costituito non da un indirizzo unitario di Governo e Parlamento, ma da settori di amministrazione retti dai Ministeri, che agiscono con proprie strutture, uffici ministeriali ed enti di diritto privato in controllo pubblico, questi ultimi così potenti da dettare essi le politiche di settore (si veda il ruolo del conglomerato FS-Anas nel settore delle infrastrutture e dei trasporti). Tanto lo Stato quanto le autonomie territoriali sono in gravi difficoltà a

portare queste politiche ad unità, ad esempio per valutarne gli effetti, economici, sociali e territoriali. Nessuno ha sentito finora il bisogno di una sede “alta”, politica, nella quale si confrontino, in modo ragionato e con una conoscenza approfondita, le ipotesi di sviluppo territoriale delle diverse parti del Paese.

Così si possono spiegare i tanti fallimenti per dare una soluzione costituzionale al sistema: dalle Commissioni bicamerali alla riforma del Senato del progetto costituzionale “Renzi”, giustamente bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, proprio perché sul punto non operava alcuna scelta, ma si limitava a configurare (per risparmiare!) una seconda Camera non elettiva e composta, insieme, da rappresentanti dei diversi livelli di governo (Regioni e Comuni).

Così si può spiegare perché l’unico strumento per la gestione di rapporti evidentemente necessari sono state le Conferenze, riunite in composizione differenziata, sempre seguendo la teoria del doppio forno, anche se il ruolo della Conferenza unificata è andato crescendo. Le Conferenze si sono rapidamente piegate alla gestione di rapporti in gran parte amministrativi, quali la partecipazione alla redazione di una serie amplissima di atti normativi del Governo, la condivisione, in posizione subordinata, di politiche pubbliche (soprattutto, in posizione di assoluta subordinazione, le politiche di austerità finanziaria), la nomina di un vastissimo stuolo di rappresentanti regionali e locali in uffici, commissioni ed enti di livello nazionale.

In sede di Conferenze lo Stato acquisisce il consenso, quasi sempre finanziariamente condizionato, di Regioni ed enti locali, ma non riesce ad assumere un ruolo di guida, di grande indirizzo e di promozione di una sostanziale condivisione intorno a politiche pubbliche, prime fra tutte le necessarie riforme del sistema amministrativo.

5. Il rapporto tra le Regioni e gli enti locali del loro territorio

Il sistema binario di rapporti Stato-Regioni e Stato-autonomie locali ha finora impedito un diretto rapporto tra Regioni e loro Province e Comuni fondato sul miglioramento del funzionamento del “sistema amministrativo regionale” (come complesso delle amministrazioni regionali e locali).

La competizione per la distribuzione delle funzioni amministrative ha portato ad una lunga ed insana guerra delle Regioni contro le Province,

ingiustamente percepite come un residuo dell'articolazione periferica dello Stato, rinunciando alla loro valorizzazione come ente locale a tutto tondo, compartecipe della stessa natura di ente di rappresentanza generale delle rispettive collettività.

Contiamo decenni di sperimentazioni varie (dai comprensori in giù) volte a creare enti di secondo grado, in una costante confusione tra funzioni comunali che restano tali anche quando abbisognano di una dimensione amministrativa più ampia (attraverso fusioni o forme associative intercomunali), ma comunque non superiore ai 20.000 abitanti, e funzioni di area vasta, per definizione non comunali (trasporti pubblici, viabilità, governo del territorio, ambiente e ciclo dei rifiuti) ed esercitabili ad un livello territoriale molto più ampio (400-500.000 abitanti). Fino all'esito, infausto, della legge n. 56 del 2014 ("Del Rio") sullo svuotamento delle funzioni delle Province (a favore delle Regioni) e delle loro capacità operative e tecniche, in attesa della loro definitiva soppressione con la riforma costituzionale del 2016 (anche per questo giustamente bocciata dagli elettori). Senza che venissero poi attuate le norme sulla necessaria cooperazione intercomunale (via via sfumate, fino alla pratica irrilevanza) o sulle Città metropolitane (mantenute con le funzioni e l'amministrazione disastrosa delle Province, senza mai creare veri governi metropolitani nati dalla fusione delle amministrazioni della Provincia e del Comune capoluogo).

Nella ricerca di strumenti per il superamento delle Province, le Regioni hanno poi concluso con i Comuni un patto sostanziale, non scritto ma duraturo, fondato sull'immobilità della mappa amministrativa comunale. Ancora oggi, dopo 50 anni di regionalismo, le Regioni italiane, titolari della materia "circoscrizioni comunali", hanno lo stesso numero di Comuni degli Stati preunitari (con i casi-limite della Lombardia, 1.500 comuni, e del Piemonte, 1.200 Comuni), numero intaccato per parti infinitesimali da modestissimi processi aggregativi (le Unioni di comuni, soprattutto in Emilia-Romagna, qualche fusione).

Il quadro si completa con l'assoluta assenza di un ruolo della Regione nel finanziamento degli enti locali. Escluse da sempre dall'ordinamento a regime della finanza locale (per decenni al Ministero dell'interno, oggi al Mef), le Regioni non hanno strumenti per intervenire sul funzionamento degli enti locali o per introdurre politiche premianti per processi

di riaggregazione territoriale. In un bilancio regionale quasi interamente mono-settoriale (più dell'80% destinato alla sanità) residuano piccolissimi margini di intervento finanziario in grado di incidere effettivamente sull'organizzazione e sulle più rilevanti scelte degli enti locali. Le politiche di austerità, i patti di stabilità imposti dalla nostra interpretazione dei vincoli di bilancio dell'Europa, sono precipitati direttamente dalle politiche statali sugli enti locali, con le note conseguenze sulla loro capacità amministrativa di assolvere alle funzioni attribuite, senza che le Regioni abbiano mai avuto modo di dire alcunché.

Così come le Regioni hanno assistito da spettatrici (o vi hanno direttamente contribuito) all'infittirsi della rete di enti di diritto privato (società di capitali, fondazioni e associazioni) in controllo o in partecipazione pubblica costituiti dagli stessi enti locali, per far fronte alle difficoltà finanziarie (nella prospettiva, spesso illusoria, di un sano ed efficace coinvolgimento di capitali privati) o per eludere le stesse politiche di austerità (gli enti privati al di fuori della contabilità pubblica!).

A ben vedere, la quasi assoluta coincidenza tra Regione e amministrazione della sanità territoriale ha ampliato a dismisura l'incapacità delle Regioni di porsi come motore della riforma del sistema amministrativo dei propri enti locali, tratto che è invece tipico dei sistemi di tipo federale (di nuovo Germania e Austria).

6. Il risultato: un sistema amministrativo non “differenziato”, ma frantumato

I risultati dei processi ora segnalati sono noti e non sto qui a ripetere i numeri dell'attuale sistema amministrativo. Mentre l'attenzione per anni si è concentrata sulle semplificazioni dell'azione amministrativa, quasi che le amministrazioni fossero tutte in grado di rispondere nello stesso modo a riforme immaginate al centro e realizzate solo per via legislativa, il sistema amministrativo italiano, a tutti i livelli di governo, è andato complicandosi: il numero delle amministrazioni, invece di diminuire, è cresciuto; improvvise politiche di privatizzazione solo formale e di esternalizzazione, sotto l'ombrello delle ricostruzioni scientifiche fondate sulla pretesa indifferenza tra “amministrazione che fa” e “amministrazione che fa fare”, hanno moltiplicato a dismisura il numero di soggetti, formalmente in controllo pubblico, ma in realtà in grado di esercitare un

controllo sostanziale delle politiche pubbliche a loro destinate (si pensi ai grandi “campioni” del “capitalismo municipale”, cresciuti all’ombra di mercati protetti). L’affidamento di interi settori di servizio pubblico in concessione al di fuori di un adeguato sistema di controllo sulle attività affidate e sulla manutenzione dei beni pubblici concessi in uso (il caso delle autostrade è paradigmatico) ci pone di fronte ad amministrazioni che ormai sono abituate solo a “far fare” e che ignorano il proprio dovere di vigilare sulla qualità dei servizi resi ai cittadini.

Un sistema amministrativo, quello regionale-locale, che invece di differenziarsi per corrispondere alle diverse esigenze e tradizioni amministrative, da un lato è rimasto *immobile* (la maglia amministrativa dei Comuni) e dall’altro si è *frantumato*, disarticolato. Il principio di sussidiarietà che, dalla CEAL in poi, vuole esattamente la creazione di una vera amministrazione ai livelli di governo più vicini ai cittadini, è oggi disatteso dall’immobilità del sistema e dal progressivo impoverimento, tecnico e politico, delle singole sue componenti.

7. Qualche idea per uscirne. La pubblica amministrazione come amministrazione fondamentalmente locale

Per quanto si è detto pare evidente che per realizzare una netta inversione di rotta occorra ripartire dalla messa in discussione di alcuni punti cardine del nostro tradizionale modo di ragionare nella materia.

Primo punto: la qualità delle prestazioni del sistema delle autonomie territoriali, Regioni ed enti locali, è di molto peggiorata negli ultimi anni. Per le Regioni si è resa evidente la disarticolazione della risposta sanitaria alla pandemia del Covid-19, mentre a livello locale tanto le Province, ridotte al lumicino, quanto i Comuni, fortemente depauperati di personale e di competenze tecniche specifiche, hanno mostrato gravi difficoltà nell’erogare servizi pubblici fondamentali, ovvero nel realizzare (o controllarne la realizzazione dai soggetti in partenariato pubblico-privato) interventi e progetti di infrastrutturazione, ovvero nell’impostare progetti a valere sui fondi strutturali UE (presentati per il finanziamento e poi definanziati, proprio per le carenze progettuali).

Questa indubbia condizione di grave difficoltà giustifica un ritorno ad un’amministrazione centralistica? La risposta è negativa, non sulla base di un riflesso ideologico, ma per l’evidente impossibilità (oltre che con-

trarietà al principio democratico) di un'amministrazione tutta statale. La macchina amministrativa del Governo nazionale (la ricerca del "centro") andrebbe semmai costruita per svolgere compiti di grande indirizzo e di riforma.

Si deve ripartire, quindi, da un'affermazione di fondo: la pubblica amministrazione, lo strumento che la Costituzione pone a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, resta *l'amministrazione locale*, con due livelli di enti, i Comuni e le Province, titolari della gran parte delle funzioni di amministrazione attiva. Funzioni operative possono esser affidate a superiori livelli di governo, ma si deve trattare di eccezioni, strettamente motivate dall'impossibilità di un loro affidamento ai livelli di governo locale. L'affidamento della sanità alle Regioni si giustifica proprio per la dimensione ottimale delle funzioni da svolgere. La sussidiarietà verticale dell'art. 118 non è un capriccio intellettuale; è una esigenza strutturale del buon funzionamento dell'intero sistema amministrativo.

Secondo punto. Se l'amministrazione deve essere locale, questa deve essere posta nelle condizioni operative, fattuali, non solo astrattamente normative, di buon funzionamento. Sul piano dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche realizzate.

La disciplina dell'amministrazione locale, fin qui fondata soprattutto su "garanzie statiche" di esistenza, di configurazione funzionale e di autonomia (nell'esercizio delle funzioni affidate), deve essere significativamente rivista, integrando le garanzie con *politiche attive di trasformazione*. Troppo spesso le garanzie statiche si sono tradotte nell'immobilismo del sistema amministrativo. L'amministrazione locale titolare della maggior parte delle funzioni amministrative non può restare in un regime giuridico sostanzialmente ottocentesco.

Ciò comporta due conseguenze: la ricerca di dimensioni organizzative adeguate alle funzioni da svolgere, il superamento della dimensione isolata di ciascuna amministrazione.

La prima conseguenza è tipica dei sistemi a "governo locale forte": dove si è seriamente puntato sull'amministrazione locale, lì il tema dell'adeguatezza dei territori comunali si è posto con forza, per via di fusioni (Germania, Regno Unito) o di forme associative robuste (nelle quali l'amministrazione intercomunale è unificata al servizio di tutti i Comuni associati, come in Francia).

La seconda conseguenza sta nell'impossibilità per ciascuna amministrazione di dare da sola la risposta a tutti i bisogni dei propri cittadini. Ogni Comune è al centro di un sistema di relazioni amministrative costituito dalle diverse amministrazioni, da quelle più vicine (le unioni di Comuni, le Province, le Regioni) a quelle più lontane (gli uffici delle amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici, economici e non, gli enti di diritto privato in controllo pubblico). La generalità e la politicità dell'ente locale è assicurata dalla capacità di riportare le risposte altrimenti disperse e settoriali al disegno complessivo e unitario legato alle esigenze della comunità amministrata.

Terzo punto. La legislazione statale mantiene il suo ruolo di garanzia solo con riferimento a pochi tratti di cui deve essere garantita l'uniformità sull'intero territorio nazionale. In questa prospettiva il ridimensionamento dell'ordinamento nazionale degli enti locali operato dal Titolo V (art. 117, comma 2, lettera *p*) si rivela un fondamentale passaggio da valorizzare: la legge dello Stato si occupa delle *funzioni fondamentali*, degli *organi di governo* e del *sistema elettorale* unitario per la loro formazione. Il passaggio dalla logica apparentemente di garanzia, ma in realtà di minuto vincolo, dell'attuale Testo unico ad una vera "Carta delle autonomie" va realizzato con maggiore coraggio di quanto non emerga dal pur prezioso lavoro della Commissione Pajno.

Non occorre una disciplina minuta, che tocchi tutti gli aspetti dell'organizzazione locale. Perché bisogna disciplinare gli uffici e la dirigenza, quando i principi generali della materia stanno già nel d.lgs. n. 165 (da aggiornare, semmai, in senso autonomistico)? Perché un capitolo sulla contabilità quando le regole generali in materia vanno poste in modo unitario per tutte le amministrazioni pubbliche? Le nuove amministrazioni locali, più forti e competenti, devono avere margini per scelte organizzative innovative e devono sapere convivere con diversi settori di legislazione, con diverse "riforme" (la promozione della *performance*, la digitalizzazione, la prevenzione della corruzione, la trasparenza).

La vera Carta delle autonomie da costruire deve dare tanto le tradizionali garanzie statiche (funzioni, finanza, controlli), quanto il fondamento dell'attivazione di politiche di trasformazione, nella salvaguardia dell'autonomia organizzativa. Questo vale anche per i servizi pubblici locali: qui le cose da fare sono ormai chiare da tempo: una disciplina rigorosa, con

trasparenti motivazioni sull'inesistenza di un mercato in grado di fornire beni e servizi alle condizioni sociali necessarie alla tutela dei diritti, del momento *dell'assunzione del servizio* (quando non sia già stato assunto per legge e affidato agli enti locali) e del momento di decisione sulla forma organizzativa, nell'alternativa tra forma pubblicistica (servizio erogato direttamente con azienda locale, con società *in house*, da motivare anche in rapporto alla creazione di soggetti organizzativamente all'altezza dei compiti) e affidamento esterno di tipo effettivamente concorrenziale. Una Carta delle autonomie ricondotta all'essenziale, *di grandi principi e dinamica*, è una scelta che rappresenta di per sé un forte investimento sulle amministrazioni locali, mentre un Testo unico di estremo dettaglio esprime solo sfiducia sulle loro capacità di esercizio delle funzioni affidate.

Quarto punto. Le politiche attive di adeguamento strutturale (la dimensione territoriale e di popolazione minima, il trasferimento di risorse adeguate) delle amministrazioni locali al ruolo che la Costituzione riconosce loro, sono politiche che possono nascere solo da interventi coordinati, da una costante *collaborazione dello Stato e delle Regioni*.

Allo Stato, si è detto, spetta tracciare gli elementi di fondo del nuovo sistema, nell'esercizio della competenza costituzionale dell'art. 117, comma 2, lettera *p*), cui va aggiunto il ripensamento radicale della finanza locale, che va fondata su un mix di forte autonomia fiscale in entrata e di trasferimenti regionali, di perequazione intraregionale e di finanziamento di interventi speciali.

L'incontestato (e incontestabile) potere statale di fissare le funzioni fondamentali di Comuni e Province costituisce la base giuridica costituzionale del potere di fissare anche la dimensione territoriale minima (di popolazione, di territorio, di strutture organizzative disponibili) necessaria per il loro pieno esercizio. Qui lo Stato non invade l'autonomia organizzativa degli enti locali, ma svolge il suo compito essenziale di garante dell'esistenza e della funzionalità dell'amministrazione locale. Per le Province, ma soprattutto per le Città metropolitane, lo Stato deve svolgere un ruolo attivo nella delimitazione territoriale, anche sostituendosi all'iniziativa dei Comuni prevista dall'attuale art. 133, primo comma (una norma da superare comunque, con eventuale modifica costituzionale). Per i Comuni spetta allo Stato stabilire la dimensione territoriale minima, ma anche

concordare con le Regioni dei veri e propri *piani di intervento*, basati sull'affiancamento attivo della Regione agli enti locali al fine di aiutarli nella scelta del concreto ambito territoriale da raggiungere e della soluzione organizzativa migliore (fusione o forma associativa forte).

Alle Regioni spetta il compito della piena attuazione del disegno costituzionale, come tradotto nella legislazione dello Stato. Per le Province, si tratta di porre fine al pluridecennale ostracismo e considerare gli enti di area vasta come i principali collaboratori nel disegno del rafforzamento dell'amministrazione locale, valorizzare le loro funzioni proprie, di area vasta, e farne degli enti al *pieno servizio dei Comuni*, quali presidio qualificato nello svolgimento di funzioni che, pur restando di competenza comunale, per il loro contenuto tecnico abbisognano di un supporto qualificato. Si pensi alle politiche di digitalizzazione amministrativa, alle stazioni appaltanti di secondo livello, al supporto nella definizione di progetti destinati al finanziamento con fondi strutturali UE.

Per i Comuni, le Regioni – titolari della materia “circoscrizioni comunali” (finora di fatto non esercitata) – sono in grado di guidare direttamente, con il supporto delle Province, il processo di riaggregazione della frantumata maglia amministrativa comunale, con veri e propri piani annuali di aggregazione, accompagnati da politiche di supporto tecnico e finanziario. La legge statale dovrebbe configurare e affidare alle Regioni strumenti innovativi, quali la distribuzione di premi (personale qualificato aggiuntivo, risorse finanziarie straordinarie, particolari supporti tecnici per sostenere le fasi di avvio delle politiche di aggregazione) o l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia.

La collaborazione costante tra Stato e Regioni implica anche un potere statale di vigilanza e monitoraggio delle politiche regionali di riorganizzazione del governo locale, con la fissazione condivisa di fasi e di obiettivi e con poteri straordinari di adozione, in via sostitutiva della Regione inerte, dei provvedimenti concordati, così come in sede nazionale di leale collaborazione va verificato che lo Stato svolga appieno tutte le attività che gli competono.

8. La leale collaborazione

Se si concorda sulla necessità di una forte politica attiva di trasformazione del sistema amministrativo locale per adeguarlo al disegno

costituzionale, se questa politica coinvolge necessariamente e costantemente lo Stato e le Regioni, va ripensato nel profondo il sistema degli strumenti di leale collaborazione, poco curato in Costituzione proprio per il prevalere dell'approccio statico di cui si diceva (e per la mai piena accettazione di un ruolo costituzionale forte delle Regioni nelle politiche pubbliche).

Esaminiamo alcuni passaggi di fondo. Il primo sta nel definitivo *superamento del sistema del doppio forno*, con lo Stato che mantiene separati rapporti con le Regioni da un lato e con gli enti locali (attraverso le loro associazioni nazionali) dall'altro. Senza escludere che una residua interlocuzione tra Stato ed enti locali possa essere mantenuta, soprattutto sugli atti statali di configurazione generale dell'ordinamento degli enti locali, la gran parte dei rapporti intergovernativi può essere semplificata, razionalizzando un sistema fondato sulla collaborazione tra Stato e Regioni, assumendo queste ultime il ruolo, non più di enti in competizione (sulle funzioni, sulle risorse) con gli enti locali, ma di enti protagonisti della trasformazione attiva del sistema amministrativo e fortemente interessati al buon funzionamento dell'amministrazione locale. Queste "nuove" Regioni ben potrebbero svolgere il compito di *rappresentanza unitaria* del sistema amministrativo regionale-locale nelle sedi nazionali di leale collaborazione.

La fine del sistema del doppio forno fa assumere grande rilevanza alla leale collaborazione in sede regionale, dove ai Comuni e alle Province vanno date tutte le garanzie (anche costituzionali) di una collaborazione equilibrata e paritaria.

Il secondo passaggio essenziale sta nel ragionare sui *contenuti* e sulle *modalità* della leale collaborazione.

Quanto ai contenuti, va evitato che la leale collaborazione si esaurisca nella minuta partecipazione a scelte statali o alla gestione consociativa di uffici, enti o società in controllo pubblico. Il sistema delle autonomie territoriali, per il tramite delle Regioni, deve poter partecipare alla fase ascendente e a quella attuativa di grandi politiche pubbliche, a partire dalla presenza italiana nelle istituzioni comunitarie, per continuare con le grandi leggi statali di conformazione del sistema amministrativo e delle autonomie, per finire con le politiche attive di trasformazione e innovazione del sistema.

La partecipazione deve riguardare anche la definizione condivisa di atti, legislativi o amministrativi, con i quali lo Stato dà l'indirizzo sull'esercizio delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali. Si pensi, in sanità, alla definizione dei LEA o ai criteri da seguire nella conformazione organizzativa del SSN o nella attuazione di specifiche politiche sanitarie (il rilevamento di epidemie, i criteri per le vaccinazioni e così via).

La leale collaborazione non può non considerare l'attivazione, nell'applicazione di un principio di sussidiarietà simile a quello comunitario, di clausole straordinarie che autorizzino l'intervento statale laddove i normali strumenti di collaborazione si rivelino insufficienti, quali l'introduzione esplicita (qui ci vuole una modifica costituzionale) della *clausola di supremazia* che consenta allo Stato, previa interlocuzione breve con le autonomie, di modificare anche temporaneamente l'assetto ordinario delle competenze per giustificare interventi amministrativi e legislativi dello Stato. Così come va meglio precisato, anche con la legge statale prevista dal comma 2, il potere statale di cui all'art. 120 Cost. Va chiarito che non sempre il potere sostitutivo comporta la sostituzione amministrativa della decisione, cioè l'adozione di un atto da parte di un organo dello Stato o di un commissario *ad acta* da questo nominato, perché ben si può ipotizzare un potere statale di *ordinare* alle amministrazioni inerti di adottare atti di propria competenza, accompagnato, in caso di ulteriore inerzia, da una vera e propria sostituzione o dall'irrogazione di provvedimenti di carattere sanzionatorio. Provvedimenti più agili ed efficaci dei commissariamenti, assai male utilizzati finora perché o si sono risolti nella nomina a commissario dello stesso vertice politico della Regione o hanno comportato la creazione di amministrazioni pubbliche parallele poco efficienti e non utili ad un rapido ritorno all'ordinarietà nel funzionamento delle amministrazioni territoriali. Analoghi poteri straordinari andrebbero riconosciuti, sulla base di una legge statale che definisca condizioni, limiti e procedimento, anche alla Regione in caso di inerzia di Comuni e Province.

Quanto alle modalità, vanno evitate tutte le occasioni in cui la partecipazione nasce già intrinsecamente subordinata, come avviene in tutti i casi in cui è lo Stato a disporre della leva finanziaria e alle autonomie territoriali si chiede solo un'adesione interessata alla concessione di risorse, ordinarie o straordinarie. La leale collaborazione, di per sé, implica

una *posizione di parità tra i partecipanti*, che può essere superata, ma con atto motivato di cui lo Stato si assuma le responsabilità, nei casi del protrarsi di posizioni di stallo o di ostruzionismo da parte delle amministrazioni territoriali. Così come è decisiva la condivisione piena di tutti gli elementi conoscitivi che sono alla base delle decisioni da prendere, condivisione che va garantita non solo nell'accompagnamento dell'atto, ma nel suo stesso formarsi. La buona gestione di banche dati nazionali alimentate da dati conoscitivi forniti tanto da amministrazioni centrali quanto da quelle territoriali è una delle sfide maggiori dell'amministrazione contemporanea.

Il terzo passaggio non può che riguardare le *sedi* di leale collaborazione. In coerenza con quanto fin qui si è ipotizzato, si tratta di individuare delle *alte sedi di confronto politico* tra amministrazioni di diverso livello, che, senza negare l'esigenza di un confronto e coordinamento anche su politiche settoriali, siano in grado di esprimere atti di indirizzo generale, legati ai fondamentali interessi pubblici curati.

La sede nazionale più idonea, a mio parere, se le Regioni assumono appieno il ruolo di rappresentanza unitaria dei propri sistemi amministrativi, non può che essere una *Camera delle Regioni*, sul modello del *Bundesrat* tedesco (in cui la presenza degli esecutivi regionali può essere temperata da una rappresentanza ridotta delle minoranze), superando così ogni modello di Camera a rappresentanza mista Regioni-enti locali (figlia del modello del doppio forno).

A livello regionale, invece, si tratta di avere stabilmente e autorevolmente la voce dei Comuni e delle Province in una seconda Camera composta dai Presidenti delle Province e da un numero di Sindaci rappresentativo delle diverse parti del territorio regionale, magari riconoscendo premi di rappresentanza ai Comuni riaggregati. Anche in questo caso, a fini di garanzia della posizione degli enti locali, una legge statale dovrebbe definire composizione e poteri di intervento di questo organo, così come l'efficacia dei suoi atti sulle politiche regionali.

Se ha un senso l'espressione, usata per le Province, di "Casa dei Comuni", molto maggiore senso avrebbe la sua trasposizione a livello regionale, dove sarebbero le Regioni, in coerenza con il ruolo di protagonisti attivi della trasformazione innovativa del sistema amministrativo, a diventare la "*Casa delle autonomie locali*".

9. *La forma di governo regionale*

Quella che qui è stata tracciata, in modo molto schematico, appare come una delle poche strade rimaste per ridare alle Regioni un ruolo costituzionalmente coerente con l'esigenza di un forte indirizzo statale nelle politiche pubbliche e di un pieno riconoscimento del ruolo di amministrazione attiva a Comuni e Province, di fronte alla loro gravissima perdita di credibilità come terzo livello di governo in competizione con gli altri e alla caduta verticale della loro capacità di differenziare, con la legge, il contenuto delle funzioni amministrative, proprie e degli enti locali del loro territorio. Dopo l'esperienza della pandemia ben pochi vorrebbero che i loro diritti, civili e sociali, fossero affidati alla disciplina differenziata, con fonte di rango legislativo, delle Regioni.

Si tratta ora di indicare quali misure siano necessarie per l'avvio immediato del nuovo modello di Regione e quali misure possano essere rinviate ad un secondo momento, quando il nuovo ruolo abbia raggiunto un primo livello di consolidamento.

Tra le misure immediate c'è da rivedere la *forma di governo regionale*. Già nella condizione attuale, ma a maggior ragione per il modello "Regione casa delle autonomie locali", non ha senso la personalizzazione estrema della figura del Presidente, ovunque oggi eletto con il sistema maggioritario secco a turno unico. Ciò vale in un sistema politico molto frammentato (che potrebbe portare ad un Presidente eletto anche con meno del 30 per cento dei voti) e per la precarietà che induce nella durata del mandato del Consiglio. Meglio un sistema a doppio turno di coalizione che garantisca la stabilità della maggioranza nel Consiglio regionale per l'intera legislatura. Il Consiglio elegge al suo interno il Presidente e ha la possibilità di sostituirlo in caso di dimissioni o comunque di decadenza. Chi scrive ha in più occasioni espresso la propria perplessità sugli effetti, sul sistema politico locale, e sull'efficacia delle amministrazioni locali, dell'elezione diretta del Sindaco, che non si è limitata a ridimensionare (come opportuno) la pervasività della politica, ma ha finito per minare alla radice il ruolo dei partiti politici ad un livello come quello locale che costituisce il primo gradino della democrazia e di esercizio diretto del potere pubblico al servizio dell'interesse generale. La meccanica e demagogica trasposizione di questo modello ai superiori livelli di governi (il "Sindaco d'Italia" vagheggiato ancora da alcuni) non ha fatto

che peggiorare il funzionamento complessivo del sistema. Il paziente lavoro di ricostruzione del sistema amministrativo regionale e locale non richiede protagonismi esasperati, ma politici competenti formati sul campo dell'agire concreto delle amministrazioni.

10. Uno sguardo al futuro: il numero delle Regioni

Il tema della riduzione del numero delle Regioni è stato posto finora in una prospettiva in sé non corretta, che vede nella mera riduzione del numero una semplificazione. Il numero delle Regioni è legato alla loro dimensione territoriale, alle funzioni da svolgere e all'assetto del governo locale, in generale e in ogni Regione.

Aumentare la dimensione territoriale di una Regione in assenza di Province autorevoli in grado di accompagnare e aiutare i Comuni, aumenterebbe le difficoltà di coordinamento regionale del sistema. Lo stesso vale in presenza di un elevato numero di Comuni. Già oggi Regioni come la Lombardia o il Piemonte hanno gravi difficoltà di interlocuzione diretta con i propri numerosissimi Comuni. Regioni di piccole dimensioni (Valle d'Aosta, Trentino e Alto Adige, Umbria, Molise, Basilicata) ben potrebbero essere unite ad altre, ma solo se si mantengono le attuali Province quale struttura portante del sistema amministrativo.

Il tema quindi non può che essere rinviato al momento in cui il sistema amministrativo locale, fondato su una forte rete di Comuni e Province, abbia trovato, quello sì, un assetto consolidato.

A quella data sarà forse possibile riprendere, con forza e con disponibilità di dati conoscitivi, il problema delle Regioni a Statuto speciale, in via generale e sul piano del riassetto territoriale. Regioni a Statuto speciale ricomprese all'interno di una Regione ordinaria (come la Valle d'Aosta nel caso di fusione con il Piemonte o come le due Province autonome di Trento e Bolzano nella Regione del Triveneto) non trasferirebbero alla nuova Regione la specialità, ma si dovrebbe ragionare sui contenuti e sui limiti della specialità (in quali materie, con quali poteri, con quali risorse?) da riconoscere, semmai, a quei territori nella forma di "Province a Statuto speciale".

11. Qualche conclusione

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è stato l'ultimo generoso tentativo di legare insieme i due processi, la riforma regionale

e la riforma del governo locale, che per decenni hanno seguito strade diverse e spesso conflittuali. Dopo il 2001, tanto la legge n. 131 del 2003 (“La Loggia”) quanto la legge n. 42 del 2009 (sul cd, “federalismo fiscale”), approvate da maggioranze di centrodestra ma con il concorso delle opposizioni, hanno mantenuto un’ottica unitaria, ma la loro attuazione è stata dapprima molto lenta e poi travolta dall’irrompere della crisi finanziaria del 2008. Tutti i passi successivi sono stati improntati di nuovo ad un approccio separato, che ha trovato la sua espressione massima nella legge Del Rio del 2014 e più di recente nelle riflessioni sul regionalismo e le sue (presunte nefaste) conseguenze sulla qualità della tutela dei diritti fondamentali durante la pandemia.

Il Paese ha bisogno di una riforma organica del sistema amministrativo, fondata ancora sul principio di sussidiarietà, sulla costruzione di un “governo locale forte”, su Regioni che, abbandonata la dimensione competitiva con le autonomie locali, assumano il ruolo, con lo Stato e secondo il suo indirizzo, di una riorganizzazione democratica e condivisa del sistema, riportando le amministrazioni, prima di tutto Comuni e Province, al loro ruolo costituzionale di presidio dei diritti fondamentali dei cittadini. Per difendere l’autonomia di Regioni ed enti locali non bastano più le pur necessarie garanzie formali, costituzionali o di legge statale ordinaria; occorrono politiche di costruzione attiva della loro effettiva capacità di governo.